



1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

## Forvaltningsrevisjonsrapport

### Bruk av konsulenter i Ås kommune

**BDO Noraudit**

- sikrer og skaper verdier



## Den andre siden av tallene

BDO Noraudit er en revisjons- og rådgivningsvirksomhet med kontorer over hele Norge. Våre medarbeidere har spesialisert seg på å se bak tallene. For å se hvor mulighetene ligger.

BDO Noraudit er en del av det globale BDO-nettverket med tilstedeværelse i 111 land og 30 000 ansatte.

**BDO Noraudit**

- sikrer og skaper verdier

## INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>5</b>
	2.1. BAKGRUNN FOR PROSJEKTET.....	5
	2.2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER .....	5
	2.3. REVISJONSKRITERIER .....	6
	2.4. METODE.....	6
	2.5. REVISJONSTEAM OG MØTER MED OPPDRAGSGIVER.....	7
	2.6. RAPPORTENS OPPBYGGING.....	7
<b>3</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>8</b>
	3.1. PROBLEMSTILLING NR 1 .....	9
	3.1.1 Revisjonskriterier til problemstilling 1 .....	9
	3.1.2 Faktabeskrivelse .....	9
	3.1.3 Revisors vurderinger og funn.....	10
	3.2. PROBLEMSTILLING NR 2 .....	12
	3.2.1 Revisjonskriterier til problemstilling 2 .....	12
	3.2.2 Faktabeskrivelse .....	12
	3.2.3 Revisors vurderinger og funn.....	13
	3.3. PROBLEMSTILLING NR 3 .....	14
	3.3.1 Revisjonskriterier til problemstilling 3 .....	14
	3.3.2 Faktabeskrivelse .....	14
	3.3.3 Revisors vurderinger og funn.....	16
	3.4. PROBLEMSTILLING NR 4 .....	17
	3.4.1 Revisjonskriterier til problemstilling 4 .....	17
	3.4.2 Faktabeskrivelse .....	17
	3.4.3 Revisors vurderinger og funn.....	18
	3.5. PROBLEMSTILLING NR 5 .....	19
	3.5.1 Revisjonskriterier til problemstilling 5 .....	19
	3.5.2 Faktabeskrivelse .....	19
	3.5.3 Revisors vurderinger og funn.....	19
<b>4</b>	<b>TOTALKONKLUSJON OG ANBEFALINGER</b> .....	<b>21</b>
<b>5</b>	<b>RÅDMANNENS UTTALELSE PÅ RAPPORTENS INNHOLD</b> .....	<b>23</b>
	5.1. RÅDMANNENS KOMMENTAR .....	23
	5.2. REVISJONENS KOMMENTAR TIL RÅDMANNENS UTTALELSE .....	23
<b>6</b>	<b>KILDEHENVISNINGER</b> .....	<b>24</b>

## 1 SAMMENDRAG

I rapporten har det vært fokusert på å kartlegge omfanget av konsulentbruk, om kommunen har strategier og retningslinjer for bruk av konsulenter. Videre å se på anskaffelsesprosessen, kompetanseoverføring fra konsulent til oppdragsgiver og om kommunen har etablert et system for å evaluere konsulentbruken.

I rapporten er det sett nærmere på 5 ulike anskaffelser av konsulenter og vurdert i forhold til problemstillingene. Bakgrunn for valget var å treffe flere enheter i kommunen og de enheter som i størst grad benytter seg av konsulenter.

- Konsulenttjenester ved Moer sykehjem, byggeledelse.
- Konsulenttjenester i forbindelse med anbud på tjenestepensjon.
- Konsulenttjenester i forbindelse med oppgradering av fagsystemer
- Konsulenttjenester i forbindelse med service på telefoni
- Konsulenttjenester i forbindelse med innhenting og vurdering av anbud, inventar og utstyr, oppfølging av arbeidsgruppene og bygget, Moer sykehjem.

Regnskapstall viser at omfanget av konsulentbruken i Ås kommune har økt fra 2006 til 2007. Det vil være naturlig at bruk av konsulenter vil variere mellom de ulike årene avhengig av bakgrunn for hvorfor man ønsker å engasjere eksterne konsulenter, dette bør dokumenteres i en behovsvurdering. Kommunen har ingen felles skriftlig strategi eller retningslinje for bruk av konsulenter. Valg av konsulent framfor egne ansatte begrunnes i manglende kapasitet og kompetanse. Omfanget av vikartjenester har vært økende og kommunen bør vurdere dette opp mot regelverket for offentlige anskaffelser.

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser skal bidra til en effektiv ressursbruk, og en anskaffelse skal så langt som mulig være basert på konkurranse. For 2 av de kontrollerte anskaffelsene ble det ikke innhentet tilbud fra flere leverandører enn valgte leverandør. I det ene tilfellet begrunnes dette med at det er få aktører i markedet og at leverandøren var den eneste kommunen kjente til som hadde kompetanse til å bistå. I det andre tilfellet benyttet kommunen en konsulent som hadde vært inne og utført et oppdrag tidligere. Det vil være fordeler og ulemper ved å benytte samme konsulent. Det vil være en fordel med tanke på effektiv arbeidstid ved at konsulent kjenner kommunen fra før. Ulempen kan være at det kan stilles spørsmål rundt avhengigheten.

For alle de kontrollerte anskaffelsene ble det utarbeidet en oppdragsbeskrivelse og avtaledokument utarbeidet. Den ene avtalen er dog ikke signert.

Det er ingen etablert felles rutine på hvordan evalueringen av konsulenttjenesten skal foregå i kommunen. Undersøkelsen viser at det er liten praksis for skriftlig evaluering av konsulenttjenester. Kommunen benytter seg av andre tiltak for å evaluere konsulenten.

De som har benyttet seg av en konsulenttjeneste vil inneha en oppfatning av leveransen som kan være til nytte for andre i organisasjon. Skriftlig evaluering av konsulenttjenester vil bidra til å sikre av viktig informasjon og erfaringer fra tjenesten oppsummeres og arkiveres og kan være til verdi for andre i organisasjonen og ved senere anskaffelse av konsulenttjenester.

I rapportens konklusjon blir det gitt følgende anbefalinger:

1. Det anbefales at kommunen vurderer sin bruk av vikartjenester opp mot regelverket for offentlige anskaffelser.
2. Det anbefales at kommunen følger opp om ny stilling ved IT-avdelingen resulterer i mindre bruk av eksterne konsulenter.
3. Det anbefales at kommunen utarbeider en skriftlig strategi eller retningslinje for bruk og utvelgelse av konsulenter.
4. Det anbefales at kommunen vurderer å ta inn et punkt om kompetanseoverføring fra konsulent til oppdragsgiver der det vil være relevant i avtaledokumenter/kontrakter.
5. Det anbefales at kommunen vurderer å innføre en rutine for skriftlig evaluering av kjøpte konsulenttjenester.

## 2 INNLEDNING

### 2.1. BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Det er kontrollutvalget som gjennom lov og forskrift har ansvar for at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon. Det skal utarbeides en plan for forvaltningsrevisjon som bygger på en overordnet analyse.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak eller forutsetninger. Herunder om

- a) Forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,
- b) Forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) Regelverk etterleves,
- d) Forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) Beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) Resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Valg av revisor på oppdraget om konsulenter ble behandlet i kontrollutvalget 22. april 2008 og i kommunestyret 7. mai 2008.

### 2.2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet vil være å undersøke om bruken av konsulenttjenester har klare mål og om disse målene blir innfridd.

For hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt skal det i henhold til RSK 001 punkt 22-24 utarbeides problemstillinger.

Problemstillingene for dette prosjektet er definert av kontrollutvalget i Ås kommune.

1. Hvilket omfang har kommunens kjøp av konsulenttjenester?
2. Foretas det en vurdering av behovet for konsulent og finnes det en strategi og retningslinje for bruk og utvelgelse av konsulenter?
3. Er anskaffelsesprosessen hensiktsmessig og i tråd med kommunens kvalitetssikringsregler? (bl.a oppdragsbeskrivelse – konkurranse – kontrakt).
4. Følges konsulentoppdraget opp på en hensiktsmessig måte (blant annet fremdriftsplan – milepæler – læringseffekt)
5. Evaluering (bl.a. måloppnåelse – kost/nytte effekt – faglig kvalitet på produkt/rapport)

## 2.3. REVISJONSKRITERIER

For hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt skal det i henhold til RSK 001 etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier for dette prosjektet vil være:

- Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner.
- Forskrift om årsbudsjett for kommuner.
- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser.
- Kommunens interne retningslinjer.
- ”Best Practice”, rapport om bruk av konsulenter fra Statskonsult.

## 2.4. METODE

Sentrale momenter i vår gjennomgang har vært:

<b>Problemstilling</b>	<b>Metode</b>	<b>Verktøy/Kilder</b>
Hvilket omfang har kommunens kjøp av konsulenttjenester?	Transaksjonssøk og analyse Regnskapsanalyse	Driftsregnskapet Investeringsregnskapet
Foretas det en vurdering av behovet for konsulent og finnes det en strategi og retningslinje for bruk og utvelgelse av konsulenter?	Intervju av sentrale personer Dokumentanalyse	Interne retningslinjer/strategidokumenter
Er anskaffelsesprosessen hensiktsmessig og i tråd med kommunens kvalitetssikringsregler? (bl.a oppdragsbeskrivelse – konkurranse – kontrakt).	Intervju av sentrale personer Dokumentanalyse Kartlegging og vurdering av rutiner	Anskaffelsesprotokoller Kontrakter Konkurransesgrunnlag/ oppdragsbeskrivelse DOFFIN-/TED databasen
Følges konsulentoppdraget opp på en hensiktsmessig måte (blant annet fremdriftsplan – milepæler – læringseffekt)	Intervju av sentrale personer Dokumentanalyse Kartlegging og vurdering av rutiner/systemer	Konsulentrapporter Prosjektplaner
Evalueringsmåloppnåelse – kost/nytte effekt – faglig kvalitet på produkt/rapport)	Intervju av sentrale personer Dokumentanalyse Kartlegging og vurdering av rutiner/systemer	Konsulentrapporter/notater/ referater Konkurransesgrunnlag/ oppdragsbeskrivelse

Fem større anskaffelser av konsulenttjenester er plukket ut og vurdert i forhold til problemstillingene. Bakgrunn for valget var å treffe flere områder i kommunen og de enheter som i størst grad benytter seg av konsulenter.

- Konsulenttjenester ved Moer sykehjem, byggeledelse.
- Konsulenttjenester i forbindelse med anbud på tjenestepensjon.
- Konsulenttjenester i forbindelse med oppgradering av fagsystemer
- Konsulenttjenester i forbindelse med service på telefoni
- Konsulenttjenester i forbindelse med innhenting og vurdering av anbud, inventar og utstyr, oppfølging av arbeidsgruppene og bygget, Moer sykehjem.

## **2.5. REVISJONSTEAM OG MØTER MED OPPDRAGSGIVER**

BDO Noraudit JIL har stilt med følgende medarbeidere på oppdraget:

Hilde Lind	diplomert internrevisor - prosjektleder
Ingar B. Holmen	statsautorisert revisor og partner – oppdragsansvarlig

Hilde Lind har lang erfaring fra offentlig forvaltning. Hun har jobbet 11 år i offentlig revisjon og har som forvaltningsrevisor tilegnet seg kunnskap innenfor et vidt spekter i kommunal forvaltning. Hilde Lind har også hatt verv i Norges Kommunerevisorforbund som kvalitetskontrollør innenfor forvaltningsrevisjon.

Partner og statsautorisert revisor Ingar B. Holmen er daglig leder og en av tre partnere i BDO Noraudit JIL AS sitt kontor i Halden kommune.

Kontaktperson i Ås kommune har vært økonomisjef Mikal Johansen. I tillegg har det vært avholdt møter med Etatsjef Teknikk og miljø Arnt Øybekk, Service og kommunikasjonssjef Thora Bakka og Gruppeleder IKT Andres Brodahl har deltatt.

## **2.6. RAPPORTENS OPPBYGGING**

Rapportens kapittel 3 inneholder de funn og vurderinger som revisor har gjort. Dette kapittelet er oppbygd slik at hvert underkapittel knytter seg til hver av prosjektets problemstillinger.



### 3 GENERELL INNLEDNING OM KJØP AV KONSULENTJENESTER

Kjøp av konsulent tjenester vil i mange tilfeller være et nødvendig supplement til egne personalressurser. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet defineres konsulent tjenester som:

*En konsulent er en ekstern ressurs som engasjeres i en tidsavgrenset periode for å utføre en definert oppgave. Konsulenten innehar en spesialkompetanse.*

Det vil være en viss risiko knyttet til bruk av konsulent tjenester. Dersom kommunen ikke har en god strategi, oppfølging og evaluering knyttet til bruk av tjenesten kan man risikere å ikke få full nytte av den innkjøpte tjenesten.

I dette prosjektet vil det vurderes ulike problemstillinger knyttet til bruk av konsulenter. Manglende strategier eller behovsvurderinger med bruk av konsulenten kan resultere i utydelige mål for konsulentbruken.

Ås kommune har egne kvalitetssikringsregler for anskaffelsesprosessen. Regelverket for offentlige anskaffelser stiller en del krav som skal være oppfylt, uavhengig av anskaffelsens art og verdi, så lenge den er omfattet av regelverket. Formålet med forskrift om offentlige anskaffelser er å bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Oppdragsgiver skal føre protokoll for alle anskaffelser som overstiger 100.000 kr. Alle anskaffelser i 2007 over kr 500.000 skal legges ut på DOFFIN databasen (TED databasen over terskelverdiene).

Bruk av konsulenter stiller krav til at kommunen har god styring med konsulentoppdraget slik at det gjennomføres som planlagt. Et konkurransegrunnlag eller kravspesifikasjon vil inneholde en beskrivelse av oppdragets art. En kontrakt kan forebygge tvister mellom oppdragstaker og oppdragsgiver og bør utarbeides for alle konsulentkjøp.

Når det kjøpes inn konsulent tjenester bør det legges vekt på kompetanseoverføring der det er mulig, slik at kommunen best mulig kan nyttiggjøre seg resultatet av konsulentbruken og redusere behovet for fremtidig konsulent hjelp. Dette bør avtales som en del av konsulentoppdraget.

Evaluering av konsulentkjøp kan være et nyttig verktøy for å vurdere nytten og verdien i konsulent tjenesten.

### 3.1. PROBLEMSTILLING NR 1

Hvilket omfang har kommunens kjøp av konsulenttjenester?

#### 3.1.1 Revisjonskriterier til problemstilling 1

Revisjonskriteriene hentes fra veileder for rapportering om ressursbruk og tjenesteproduksjon i kommuner og fylkeskommuner for regnskapsåret 2007(KOSTRA). Det ble i 2001 innført nye forskrifter for kommunale budsjett og regnskap. Kommunal og regionaldepartementet har utgitt egen forskrift om rapportering til staten fra kommuner og fylkeskommuner med tilhørende veileder.

Art 270 skal benyttes ved bruk av konsulenttjenester:

- juridisk bistand
- kontroll oppgaver
- konsulenter på byggeledelse – prosjektering m.v,
- vikartjenester
- andre konsulenttjenester (jfr art 165 for utbetaling av oppgavepliktige konsulentonorar)

#### 3.1.2 Faktabeskrivelse

I forbindelse med kontrollutvalgets behandling av valg av forvaltningsrevisjonsprosjekt for 2008 ble det fra administrasjonen utarbeidet en oversikt over konsulentbruken for 2007. Oversikten viser bruk av konsulenter for 2007 på ca kr 3.300.000.

Revisor har mottatt regnskapsrapporter for drifts- og investeringsregnskapet for 2006 og 2007 som viser følgende bokførte utgifter på art 270

Konto – driftsregnskapet	Regnskap 2007	Rev budsjett 2007	Regnskap 2006
127000 Konsulenttjenester	3.369.018	2.377.000	2.503.370
127010 Juridiske tjenester	270.601	350.000	377.880
127020 Vikarbyrå	1.984.608	300.000	1.549.040
127090 Andre konsulenttjenester	519.155	806.000	647.172
<b>Sum</b>	<b>6.143.383</b>	<b>3.833.000</b>	<b>5 077.463</b>

Fordelt på tjenesteområdene for år 2007.

Driftsregnskapet	Konsulent tjenester	Juridiske tjenester	Vikarbyrå	Andre konsulenttj	Totalt
Sentraladministrasjon	680.046	81.933	916.191	86.799	<b>1.764.969</b>
Oppvekst og kultur	5.419	1.250	594.866	49.429	<b>650.964</b>
Helse og sosial	1.105.500	163.150	335.581	129.772	<b>1.734.003</b>
Teknikk og miljø	721.793	15.043		248.818	<b>985.654</b>
Andre	856.260	9.225	137.970	4.338	<b>1.007.792</b>
<b>SUM</b>	<b>3.369.018</b>	<b>270.601</b>	<b>1.984.608</b>	<b>519.155</b>	<b>6.143.383</b>
<b>I prosent</b>	<b>54,8%</b>	<b>4,4%</b>	<b>32,3%</b>	<b>8,5%</b>	<b>100%</b>

Regnskapsrapporten viser at det er bokført ca 2,3 millioner mer på art 270 enn budsjettet, dette skyldes særlig høyere utgifter til vikarer. Ser man på ansvarsområde 1600 (økonomi) er utgiftsført 802.255 til vikarbyrå, det er budsjettet med 0 kr. Samtidig er det utgiftsført 734.167 mindre på lønn i faste stillinger enn budsjettet på ansvarsområdet. Tilsvarende er det på ansvarsområde 2381 (Vinterbro barnehage) utgiftsført kr 311.000 til vikarbyrå, det er budsjettet

med 0 kr. Her er det utgiftført kr ca 216.000 mindre på fastlønn enn det som er budsjettert. Kommunen hadde i 2007 ingen rammeavtale med noen vikarbyrå.

Innenfor teknikk og miljø ble det i både 2006 og 2007 kjøpt konsulenttjenester som erstatning til en ubesatt stilling innefor avløpsområdet.

Konto – investeringsregnskapet	Regnskap 2007	Regnskap 2006
027000 Konsulenttjenester	2.758.645	180.117
027010 Juridiske tjenester	286.570	
027020 Vikarbyrå		
027090 Andre konsulenttjenester	1.730.211	4.614.251
<b>Sum</b>	<b>4.775.726</b>	<b>4.796.368</b>

Budsjettering på prosjekt i investeringsregnskapet alt på ansvarsområde 7000, eiendom.

Revisor har mottatt en oversikt over hvilke leverandører det er kjøpt konsulenttjenester fra i 2007. Det er delt inn i 3 intervaller for å vise beløpsmessig omfang av kjøp pr leverandør i driftsregnskapet (Dataene er hentet etter innføring av nytt datasystem i 2007):

Opp til 100.000 kr	54 leverandører
100.000 – 500.000 kr	10 leverandører
500.000 og over	2 leverandører

De prosjektene som er valgt ut for nærmere vurdering i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet beløper alle seg over kr 100.000.

### 3.1.3 Revisors vurderinger og funn

Det er vanskelig å si noe om hva som er rett omfang av konsulenttjenester i Ås kommune. Ser man på omfanget av konsulenttjenester i kroner i Ås kommune er det en økning fra 2006 til 2007 i driftsregnskapet med ca 21 %. I investeringsregnskapet er omfanget i 2007 på samme nivå som i 2006. Det er som vurderes videre i rapporten er om det er etablerte systemer og rutiner for strategier, behovsvurderinger, kompetanseoverføringer, evalueringer og lignende.

Oversiktene viser at de fleste kjøp pr leverandør av konsulenttjenester i 2007 ligger under 100.000 kr.

Kommunen hadde i 2007 ingen rammeavtale med noen vikarbyrå. Oversikter som revisor har mottatt viser at det ble kjøpt vikartjenester for over 1,1 millioner kroner fra en bestemt leverandør i 2007. Når man inngår en vikaravtale vil det i utgangspunktet være for en gitt periode, men kan i tilfeller bli forlenget eksempelvis grunnet sykdom eller lignende som gjør at det kan være behov for å forlenge bruken av vikar. Regelverket om offentlige anskaffelser regulerer kjøp av varer og tjenester og når tjenester skal legges ut på anbud. I dette tilfellet må kommunen vurdere kjøp av vikartjenester opp mot regelverket for offentlige anskaffelser.

Kommunen benytter art 270 i forbindelse med konsulenttjenester. Det skilles mellom konsulenttjenester, juridiske tjenester, vikartjenester og andre konsulenttjenester. Dette er en inndeling som tilfredsstillende Veileder for rapportering om ressursbruk og tjenesteproduksjon i kommuner og fylkeskommuner for regnskapsåret 2007(KOSTRA).

IT- avdelingen fikk i 2007 ett nytt årsverk med bakgrunn i økte arbeidsoppgaver. Kommunen er nå i ferd med å inngå en ny rammeavtale innfor IT-tjenester. Det opplyses at omfanget av behovet av tjenester vil være redusert i forhold til inngåelse av forrige kontraktsperiode, blant annet fordi det er ønske om å redusere konsulentbruken og ta inn flere arbeidsoppgaver selv. Effekten av om bruk av eksterne konsulenter har gått ned er noe tidlig å måle. Det opplyses fra IT-avdelingen at det for 2008 er budsjettert med kr 120.000 til konsulenter. Det anbefales at kommunen følger opp dette, og vurderer om effekten av ny stilling har resultert i mindre bruk av konsulenter innefor IT og telefoni i tiden fremover.

## 3.2. PROBLEMSTILLING NR 2

Foretas det en vurdering av behovet for konsulent og finnes det en strategi og retningslinje for bruk og utvelgelse av konsulenter?

### 3.2.1 Revisjonskriterier til problemstilling 2

Det er ingen revisjonskriterier som regulert i lov eller forskrift. Det er anbefalt at en konsulentstrategi<sup>1</sup> minst bør inneholde:

- Beskrivelse av virksomhetens egen kompetanse.
- Omtale av behovet for kompetanse på kort og lang sikt.
- Hvilke tjenester som skal regulere kjøp av konsulenttjenester.
- Krav til resultat og kompetanseoverføring.

### 3.2.2 Faktabeskrivelse

Ås kommune har ingen felles skriftelig strategi eller retningslinje for bruk eller utvelgelse av konsulenter som gjelder for hele kommunen. Gjennom intervju og dokumentanalyse er det innhentet informasjon om behovsvurderingen som ligger som bakgrunn til hver av de kontrollerte konsulentanskaffelsene.

#### **Konsulenttjenester ved Moer sykehjem, byggeledelse.**

Ås kommune har en egen eiendomsavdelingen. I forbindelse med bygging av nytt sykehjem ble det kjøpt inn konsulenttjenester i forbindelse til prosjektadministrativ bistand- og byggeledelse. Bakgrunn for at tjenesten ble kjøpt inn er at kommunen ikke har ressurser og kompetanse i egen avdeling. Valget av byggeledelsesfirma ble behandlet i Plankomiteen 16.06.2005, sak 0008/05. I følge eiendomsavdelingen er det nedfelt i plankomiteens instruks at før det skal innhentes tilbud på byggeleder, fremmes behovet som egen sak i plankomiteen. I Ås kommunes kvalitetshåndbok er det nedfelt i pkt 4.2 at hvert prosjekt skal ha fortløpende byggeledelse, om nødvendig ved eksternt engasjement.

#### **Konsulenttjenester i forbindelse med anbud på tjenestepensjon.**

I forbindelse med at kommunen ønsket en anbudskonkurranse om forvaltning av kommunens ansattes tjenestepensjon benyttet kommunen seg av eksterne konsulenter. I kommunestyresak 34/07 ble det vedtatt å legge kommunal tjenestepensjon ut på anbud. I saksdokumentene blir det beskrevet at det vil være behov for ekstern bistand for å kunne gjennomføre et anbud på kommunal tjenestepensjon. Det var ønske om å benytte seg av en uavhengig konsulent til oppdraget. Kommunens hadde på gjeldende tidspunkt en avtale med en pensjonsmegler, men i forbindelse med at det kunne stilles spørsmål rundt uavhengighet ved å benytte kommunens egen megler.

#### **Konsulenttjenester i forbindelse med oppgradering av fagsystemer og Konsulenttjenester i forbindelse med service på telefoni.**

Når det gjelder oppdatering av fagsystemer foretar IT-avdelingen en vurdering i forkant av eventuell konsulentbruk om man kan løse problemet med egne ressurser. Denne vurderingen gjøres i samarbeid med leverandøren av fagsystemet. Ved hovedoppgraderinger er det krav fra leverandørene at de selv skal utføre dette, for å garantere for stabil drift.

---

<sup>1</sup> Henvising til Statskonsult i Riksrevisjonens rapport om bruk av konsulenttjenester

Ved serviceoppdrag innen telefoni og data er det ofte knyttet opp mot krav til sertifisering som kommunen ikke innehar, slik at man må hente inn tjenester utenfra. Denne sertifiseringen er kostbar og tidskrevende, og oppdragsmengden opplyses å være så liten at det ikke vil være lønnsomt for kommunen å oppgradere sine ansatte til dette. Derfor velges konsulenter til slike oppdrag.

**Konsulenttjenester i forbindelse med innhenting og vurdering av anbud, inventar og utstyr, oppfølging av arbeidsgruppene og bygget, Moer sykehjem.**

Kjøp av denne konsulenttjenesten ble gjort med bakgrunn i at kommunens egen prosjektleder gikk over i ny stilling i kommunen. Det ble derfor gjort et valg å kjøpe tjenester fra et firma som hadde vært engasjert av kommunen i en tidligere fase. Konsulenten hadde vært inne tidligere og utført en oppgave for kommunen i forbindelse med nytt sykehjem, og var således kjent med prosjektet. Dette var bakgrunnen til at konsulenten ble kontaktet.

**3.2.3 Revisors vurderinger og funn**

Kommunen har ingen felles skriftelig strategi for anskaffelse av konsulenttjenester som beskriver egen kompetanse, kapasitet eller prosedyrer for å vurdere kompetanseoverføring og hvordan denne skal gjennomføres. Det er likevel riktig å si at det for de kontrollerte anskaffelsene er foretatt en form for behovsvurdering i forkant av anskaffelsene. Innenfor eiendomsavdelingen er det nedfelt i plankomiteens instruks at før det skal innhentes tilbud på byggeleder, fremmes behovet som egen sak i plankomiteen. I de øvrige anskaffelsene er det oppgitt at det er foretatt en behovsvurdering som ikke er skriftlige. Manglende kapasitet og kompetanse oppgis som begrunnelser.

Konsulenten opererer ofte med høye timepriser, det er derfor viktig at det er etablert en strategi for konsulentbruken. Innholdet i en strategi vil naturlig nok variere fra virksomhet til virksomhet, og det vil være viktig å finne en praksis som fungerer. I forkant av anskaffelsen av konsulenttjenester vil det være behov for å foreta en vurdering av hvilket behov en konsulenttjeneste skal løse. Spørsmål man kan stille seg kan være av typen:

- Kan man løse problemet ved bruk av egne ressurser? Har man mulighet til å benytte intern kompetanse i andre virksomheter?
- Kan man benytte seg av engasjement som oftest vil være en billigere løsning enn konsulenttjenester?
- Bør man benytte seg av en konsulentbistand der konsulenten engasjeres som ressursperson internt i organisasjonen, eller bør man benytte seg av et konsulentoppdrag der konsulenten engasjeres til et konkret oppdrag, som er konkretisert og avgrenset.

Det anbefales at kommunen utarbeider en skriftlig strategi eller retningslinje for bruk og utvelgelse av konsulenter.

### 3.3. PROBLEMSTILLING NR 3

Er anskaffelsesprosessen hensiktsmessig og i tråd med kommunens kvalitetssikringsregler? (bl.a oppdragsbeskrivelse – konkurranse – kontrakt).

#### 3.3.1 Revisjonskriterier til problemstilling 3

##### **Interne retningslinjer i Ås kommune:**

Prosessbeskrivelse innkjøp, opprettet 24. april 2007, sist revidert 22. mai 2007

##### **Forskrift om offentlige anskaffelser:**

I § 3-1 i forskrift om offentlige anskaffelser er det beskrevet grunnleggende krav for alle anskaffelser:

- (1) Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse uansett hvilken anskaffelsesprosedyre som benyttes.

##### § 3-2 Protokollføring

- (1) Oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner eksklusive merverdiavgift.

#### 3.3.2 Faktabeskrivelse

Kommunen har en prosessbeskrivelse av innkjøp. Prosessbeskrivelsen gjelder for alle innkjøp av varer og tjenester i kommunen.

I følge kommunens prosessbeskrivelse skal ethvert innkjøp, uavhengig av innkjøpsmetode, så langt det er mulig baseres på konkurranse. Ved innkjøp mellom 100.000 – 500.000 er det protokollplikt. Et viktig punkt i anskaffelsesprotokollen er hvilke tiltak som gjennomføres for å sikre reell konkurranse. På kommunens intranettsider foreligger det en mal til kontrakt som skal benyttes ved inngåelse av avtaler.

Gjennom intervju og dokumentanalyse er det innhentet informasjon oppdragsbeskrivelse, form for konkurranse og kontrakter som ligger som bakgrunn til hver av de kontrollerte konsulentanskaffelsene.

##### **Konsulenttjenester ved Moer sykehjem, byggeledelse.**

I forbindelse med anskaffelsen ble det utarbeidet et konkurransegrunnlag som beskriver oppdraget.

Anskaffelsen ble kunngjort på Doffinbasen 09.05.2005. Det var 13 byggelederfirmaer som meldte sin interesse. Av disse var det 5 som leverte tilbud. Anbudsprotokoll er datert 07.06.2005. I tillegg er det ført et eget skjema over vurderingskriterier.

Kontraktsum er avtalt til kr 1.222.500 inkl mva med et tillegg på kr 92.250, økonomiske oversikter fra byggeleder viser at pr 31.10.2007 var det påløpt kr 1.258.882.

Kontrakt er inngått med valgte byggelederfirma. Kontrakten er signert.

### **Konsulenttjenester i forbindelse med anbud på tjenestepensjon.**

Til denne anskaffelsen ble det utarbeidet en oppdragsbeskrivelse fra leverandøren. Kommunen tok kontakt og beskrev hva oppdraget skulle inneholde og fikk et tilbud fra leverandøren. Det ble ikke innhentet tilbud fra flere enn valgte leverandør i forbindelse med anbudskonkurransen av kommunal tjenestepensjon. Det opplyses fra kommunen at det var ønskelig å benytte en uavhengig konsulent og at det kun var valgte leverandør som kommunen kjente til hadde kompetanse til å bistå. Det ble vurdert at det kunne stilles spørsmål om uavhengighet dersom man benyttet kommunens egen megler. Det ble i saken i kommunestyret opplyst at det ble budsjettert med ca 125.000 kr til bruk av konsulent, merarbeid er regulert i kontrakten til maks 10% av det som er avtalt. I anskaffelsesprotokollen er det beskrevet årsaken til at det ikke ble gjennomført konkurranse. Begrunnelsen som er benyttet er at det er få aktører i markedet og at leverandøren er anbefalt av partene ved et anbud som en uavhengig konsulent.

Kontraktsum er avtalt til kr 125.000 ekskl. mva med et tillegg maks 10%, regnskapsrapporter viser at det påløp kr 138.290, som er i tråd med kontrakten.

Det ble inngått avtale mellom kommunen som oppdragsgiver og konsulenten. Den kopi som revisor har mottatt er ikke signert, det opplyses at det heller ikke er arkivert signert avtale i kommunens arkiver.

### **Konsulenttjenester i forbindelse med oppgradering av fagsystemer og Konsulenttjenester i forbindelse med service på telefoni**

Når det gjelder bestilling av konsulenttjenester på IT-oppdrag er det avhengig av hva som skal gjøres. For oppdrag på fagsystemene mottar kommunen i forkant et informasjonsskriv fra leverandøren over hva som skal gjøres og hvor lang tid oppdateringen tar, og det faktureres en fastpris. Når det gjelder bruk av konsulenter utover fagsystemer sendes det som oftest en mail til leverandøren med en beskrivelse av feil eller hva som skal utbedres. IT-avdelingen mottar en oppdragsbeskrivelse fra leverandøren som viser hva leveransen skal inneholde. Det gis et tilbud med rammebetingelser som pris, tid og ressurser.

Kommunen har inngått en rammeavtale på fast- og mobiltelefonitjenester gjennom et interkommunalt innkjøpssamarbeid. Innenfor IT skal kommunen i løpet av 2008 starte arbeidet med å inngå en rammeavtale med en leverandør av IT-tjenester. Kommunen har hatt en rammeavtale på IT-tjenester, avtaleperioden har gått ut, men kommunen benytter seg av denne til ny avtale er på plass. Kommunen har de siste årene utvidet IT-avdelingen og fått en høyere kompetanse, slik at det vil være oppgaver som kommunen benyttet seg av konsulenter til, som de nå vil utføre selv.

Når det gjelder fagsystemer inngår det som en del av avtalen at ved kjøp av systemet inngår oppgraderinger og bruk av konsulenter fra leverandøren av fagsystemet.

IT-avdelingen opplyser at de fleste rene konsulentoppdragene er på mindre enn 100.000 kr. De fleste er på 1-3 dager og da i forbindelse med oppgraderinger av fagsystemene.

### **Konsulenttjenester i forbindelse med innhenting og vurdering av anbud, inventar og utstyr, oppfølging av arbeidsgruppene og bygget, Moer sykehjem.**

I forbindelse med anskaffelsen utarbeidet kommune et brev der det er beskrevet hvilke konsulenttjenester som kommunen kan trenge.

Anskaffelsen av denne konsulenttjenesten ble gjort med bakgrunn i at kommunens prosjektleder gikk over i ny stilling i kommunen. Det ble behov for en ny prosjektleder. Det ble derfor gjort et



valg om å kjøpe tjenester fra et firma som hadde vært inne i kommunen i en tidligere fase. Andre leverandører ble ikke invitert til å delta i konkurransen. Det er ikke utarbeidet noen protokoll av anskaffelsen.

Det ble inngått kontrakt mellom kommunen som oppdragsgiver og konsulenten. Kontrakten er signert.

Kontrakten inneholder avtalt timepris. Avtalen beskriver at det skal leveres detaljert timeliste med ytelsesbeskrivelse. Det ble ikke inngått noen avtale på øvre tak for oppdraget. Det ble avtalt en timepris på kr 850, oppdragsbeskrivelsen/tilbudet fra leverandøren viser et estimert timeforbruk på 292 timer, det gir et tilbud på kr 248.200 ekskl mva. Kommunen inngikk i 2007 en ny avtale med konsulentfirma, denne kontrakten inneholder et øvre tak på kr 90.000 ekskl mva. Totalt ble det utgiftsført kr 453.205 ekskl mva på denne leverandøren i 2007

### **3.3.3 Revisors vurderinger og funn**

Ved alle anskaffelser utover direkte anskaffelser skal det utarbeides et konkurransegrunnlag. Konkurransegrunnlaget skal inneholde en spesifisering av oppgaven. Uanhengig av om kjøpet skal konkurranseutsettes bør det for alle konsulentkjøp utarbeides en oppdragsbeskrivelse. For alle de kontrollerte anskaffelsene er det utarbeidet en beskrivelse av oppdraget.

For 2 av de 5 kontrollerte anskaffelsene ble det ikke foretatt en konkurranse slik at andre leverandører kunne delta. Det er ikke utarbeidet noen anskaffelsesprotokoll for disse en av disse to. Anskaffelsen det ikke er utarbeidet protokoll for var beløpsmessig over 100.000 kr. All anskaffelse skal i utgangspunktet skje på grunnlag av konkurranse. For alle anskaffelser over 100.000 kr skal det føres en anskaffelsesprotokoll. En protokoll vil være dokumentasjon på at det har vært en konkurranse mellom flere leverandører. I henhold til forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 skal tildeling av offentlige anskaffelseskontrakter skje på grunnlag av konkurranse. Dersom det er årsaker til at det ikke skal gjennomføres konkurranse om kontrakten skal dette fremkomme i protokollen, jfr vedlegg 3 i forskrift om offentlige anskaffelser.

For anskaffelsen der det mangler anskaffelsesprotokoll, har kommunen benyttet en konsulent som har vært inne og utført et oppdrag tidligere. Det vil være fordeler og ulemper ved å benytte samme konsulent. Det vil være en fordel med tanke på effektiv arbeidstid ved at konsulent kjenner kommunen fra før. Ulempen kan være at det kan stilles spørsmål rundt avhengigheten.

Kontrakt eller avtaledokument er inngått for alle de kontrollerte anskaffelsene. For en av anskaffelsene er avtaledokument ikke signert.

Kommunen har innarbeidet i sin prosessbeskrivelse for innkjøp at det er protokollplikt for alle anskaffelser mellom 100.000 og 500.000. Kommunen skal gjennom denne ha rutiner som skal sikre at det blir utarbeidet protokoller i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Ved bruk av konsulenter er det viktig at det stilles krav til dokumentasjon som viser hvilke tjenester det faktureres for og som ligger ved faktura. Ved konsulentbruk av byggeledelse stilles det krav til at det skal vises påløpte utgifter så langt i prosjektet for hver faktura. Dette vil gi den som skal følge opp prosjektet en oversikt om man holder seg innefor avtalte rammer. Dette er noe som man bør stille krav om til alle kommunens leverandører av konsulenttjenester.

### 3.4. PROBLEMSTILLING NR 4

Følges konsulentoppdraget opp på en hensiktsmessig måte (blant annet fremdriftsplan – milepæler – læringseffekt)

#### 3.4.1 Revisjonskriterier til problemstilling 4

Her er revisjonskriteriene hentet fra rapport fra riksrevisjonens rapport om bruk av konsulenttjenester, og benyttes som "best practice". De blir her gitt som anbefaling for hvordan kompetanseoverføring bør foregå:

- Kompetanseoverføringen bør kontraktsfestes, det bør avklares hvilket formål kompetanseoverføringen har, hvem som er mottakere, hva den skal omfatte etc.
- Virksomheten må sette av tid til å delta i arbeidet sammen med konsulentene.
- Kompetanseoverføringen bør inngå som en del av evalueringen av konsulentoppdraget.
- Kunnskapen som er framkommet i et konsulentoppdrag, bør spres videre i virksomheten.

#### 3.4.2 Faktabeskrivelse

Gjennom intervju og dokumentanalyse er det innhentet informasjon konsulentoppdragene følges opp på en hensiktsmessig måte til hver av de kontrollerte konsulentanskaffelsene.

##### **Konsulenttjenester ved Moer sykehjem, byggeledelse.**

I forbindelse med byggingen av nytt sykehjem ble det utarbeidet en egen fremdriftsplan. I avtalen med konsulent om byggeledelse er det tatt inn eget punkt om tidsfrister i kontrakten. Det er presisert når oppdraget skal starte og avsluttes. Konsulent har hatt ansvar for å utarbeide referater fra byggemøter. I tillegg rapporterer byggeleder til eiendomsavdelingen. Konsulent videreformidler blant annet fremdrift til eiendomsavdelingen som videreformidler denne informasjonen til plankomiteen. I Ås kommunes kvalitetshåndbok er det nedfelt i pkt 4.2 månedlige rapporter om fremdrift, økonomisk status og fremdriftsmessige eller kostnadmessige avvik utarbeides.

##### **Konsulenttjenester i forbindelse med anbud på tjenestepensjon.**

I forbindelse med konsulentoppdraget er det jevnlig utarbeidet notat fra konsulent til kommunen. Konsulenten utarbeidet også et forslag på prosjektplan som viser frister for når ulike aktiviteter skulle gjennomføres. I tillegg er det utarbeidet en sluttrapport som kommunen har benyttet i sitt videre arbeid i forbindelse med å legge tjenestepensjon ut på anbud. I avtalen som er inngått med konsulent er det et eget punkt for tidsplan og når arbeidet skal være ferdigstilt.

##### **Konsulenttjenester i forbindelse med oppgradering av fagsystemer og Konsulenttjenester i forbindelse med service på telefoni.**

IT-avdelingen har en innarbeidet rutine der en av de ansatte fra IT-avdelingen deltar i utbedringen sammen med konsulent, på den måten vil det skje en kompetanseoverføring fra konsulent til ansatte i kommunen.

Når konsulenter har vært inne og utbedret en feil eller foretatt oppdateringer skriver de en rapport over hva som er gjort, som kommunen mottar. Dette gjelder både IT og telefoni.

### **Konsulenttjenester i forbindelse med innhenting og vurdering av anbud, inventar og utstyr, oppfølging av arbeidsgruppene og bygget, Moer sykehjem**

I forbindelse med byggingen av nytt sykehjem ble det utarbeidet en fremdriftsplan. I kontrakten som er inngått med kommunen er det tatt inn et eget punkt om framdrift. Det er presisert oppstart av prosjektet. Oppdraget ansees avsluttet med deltakelse på ferdigbefaringer, overtakelse og idriftssetting av bygget i henhold til de fremdriftsplanene som fastsettes.

Det opplyses fra kontaktperson i kommunen at prosjektgruppa der konsulenten var prosjektleder har hatt jevnlig møter og referater ble utarbeidet etter hvert møte.

#### **3.4.3 Revisors vurderinger og funn**

Kontrollen viser at det er praksis i kommunen å innarbeide et eget punkt om tidsplan i kontrakter/avtaledokumenter.

Undersøkelsen har vist at det er noe ulik praksis for kompetanseoverføring fra konsulent til avdeling/etat. I de fleste tilfeller foreligger det referater fra møtevirksomhet, rapporter eller muntlig orientering. I kontraktene som er inngått for de kontrollerte anskaffelsene er det ikke innarbeidet noe skriftlig om kompetanseoverføring. Der kommunen kjøper inn konsulenttjenester på bakgrunn av mangel på kapasitet, men innehar kompetansen, vil det være lite hensiktsmessig å fokusere på kompetanseoverføring. Hvorvidt kompetanse skal overføres fra konsulent til kommunens egen ansatte bør dette inngå som en del av strategien og behovsvurderingen i forkant av anskaffelsen av konsulent. Der det er ønsket slik fokusering bør det avtales hvordan denne skal foregå.

Det anbefales at kommunen vurderer å ta inn et eget punkt angående kompetanseoverføring i avtaledokumenter/kontrakter fra konsulent til oppdragsgiver der det vil være relevant.

### **3.5. PROBLEMSTILLING NR 5**

Evaluering (bl.a. måloppnåelse – kost/nytte effekt – faglig kvalitet på produkt/rapport)

#### **3.5.1 Revisjonskriterier til problemstilling 5**

Her er revisjonskriteriene hentet fra rapport fra riksrevisjonens rapport om bruk av konsulenttjenester, og benyttes som ”best practice”.

- Er målet med konsulenten oppfylt?
- Står de resultatene som er oppnådd i et fornuftig forhold til konsulenthonorar (kost/nytt)?
- Er eventuelle mål om kompetanseoverføring oppfylt?

#### **3.5.2 Faktabeskrivelse**

I kommunen er det ingen felles skriftelig rutine for evaluering av konsulenter etter at oppdraget er avsluttet. Gjennom intervju er det innhentet informasjon om hvilken evaluering som er foretatt til hver av de kontrollerte konsulentanskaffelsene.

#### **Konsulenttjenester ved Moer sykehjem, prosjektering – byggeprosjekt.**

I forbindelse med dette oppdraget ble det ikke dokumentert noen evaluering av leveransen fra konsulenten. Det ble ikke foretatt noen skriftlig vurdering av kost/nytte.

#### **Konsulenttjenester i forbindelse med anbud på tjenestepensjon.**

Konsulenten har utarbeidet en fremdriftsplan for videre fremdrift av anbudsprosessen rundt å legge tjenestepensjon ut på anbud, og vurderinger er dokumentert i egen rapport. Rapporten fra konsulenten ligger som vedlegg til sak 34/07 i kommunestyret.

#### **Konsulenttjenester i forbindelse med oppgradering av fagsystemer og Konsulenttjenester i forbindelse med service på telefoni.**

IT-avdelingen foretar en vurdering av arbeidet som er utført i etterkant, men det er ingen rutine på å dokumentere dette. Avdelingen har ofte et evalueringsmøte med leverandøren der man går gjennom selve leveransen.

#### **Konsulenttjenester i forbindelse med innhenting og vurdering av anbud, inventar og utstyr, oppfølging av arbeidsgruppene og bygget.**

I forbindelse med dette oppdraget ble det ikke dokumentert noen evaluering av leveransen fra konsulenten. Det ble ikke foretatt noen skriftlig vurdering av kost/nytte.

#### **3.5.3 Revisors vurderinger og funn**

Det er ingen etablert felles rutine på hvordan evalueringen av konsulenttjenesten skal foregå i kommunen. Undersøkelsen viser at det er liten praksis for skriftlig evaluering av konsulenttjenester. Kommunen benytter seg av andre tiltak for å evaluere konsulenten. Det er opplyst at IT-avdelingen benytter seg av evalueringsmøte med leverandøren. I tillegg vil de som har arbeidet nærmest konsulenten ha en oppfatning av om målene med anskaffelsen er nådd og om resultatene er i henhold til oppdraget gjennom en kost nytte analyse.

De som har benyttet seg av en konsulenttjeneste vil inneha en oppfatning av leveransen som kan være til nytte for andre i organisasjon. Skriftlig evaluering av konsulenttjenester vil bidra til å sikre av viktig informasjon og erfaringer fra tjenesten oppsummeres og arkiveres og kan være til verdi for andre i organisasjonen og ved senere anskaffelse av konsulenttjenester. En evaluering bør inneholde en vurdering om resultatet er i overensstemmelse med bestilling av oppdraget. De

kontrollerte anskaffelsene av konsulenttjenester viser at det foreligger rapporter og annen dokumentasjon fra konsulent som kan være et utgangspunkt for slik rapportering.

Det anbefales at kommunen vurderer å innføre en rutine for skriftlig evaluering av kjøpte konsulenttjenester.

#### 4 TOTALKONKLUSJON OG ANBEFALINGER

I rapporten har det vært fokusert på å kartlegge omfanget av konsulentbruk, om kommunen har strategier og retningslinjer for bruk av konsulenter. Videre å se på anskaffelsesprosessen, kompetanseoverføring fra konsulent til oppdragsgiver og om kommunen har etablert et system for å evaluere konsulentbruken.

Det har ikke vært vurdert om kommunens bruk av konsulenter har vært berettiget. Undersøkelsen gir derfor heller ikke grunnlag til å hevde at de kontrollerte konsulentkjøpene ikke har vært berettiget.

Det er som har blitt vurdert i gjennomgangen er om det er etablerte systemer og rutiner for strategier, behovsvurderinger, kompetanseoverføringer, evalueringer og lignende.

Ser man på regnskapstallene viser tallene en økning fra 2006 til 2007 i forhold til bruk av konsulenter. Kommunen hadde i 2007 ingen rammeavtale for bruk av vikarer. Omfanget av vikarbruk har også økt fra 2006 til 2007. Regelverket for offentlige anskaffelser regulerer kjøp av varer og tjenester og når disse skal legges ut på anbud. Vikarbruk må sees opp mot lønnsutgifter, og der det har vært bruk av vikartjenester har også utgifter til fastlønn vært lavere enn budsjettet.

Kommunen har ingen felles skriftelig strategi for anskaffelse av konsulenttjenester som beskriver egen kompetanse, kapasitet eller prosedyrer for å vurdere kompetanseoverføring og hvordan denne skal gjennomføres. Det er likevel riktig å si at det for de kontrollerte anskaffelsene er foretatt en form for behovsvurdering i forkant av anskaffelsene. Valg av konsulent framfor egne ansatte begrunnes i manglende kapasitet og kompetanse. Det kan være rimelige begrunnelser. Dersom det dreier seg om en permanent kompetanse kommunen bør ha i egen organisasjon bør dette fremkomme. I forkant av anskaffelsen av konsulenttjenester vil det være behov for å foreta en vurdering av hvilket behov en konsulenttjeneste skal løse. Spørsmål man kan stille seg kan være av typen:

- Kan man løse problemet ved bruk av egne ressurser? Har man mulighet til å benytte intern kompetanse i andre virksomheter?
- Kan man benytte seg av engasjement som oftest vil være en billigere løsning enn konsulenttjenester?
- Bør man benytte seg av en konsulentbistand der konsulenten engasjeres som ressursperson internt i organisasjonen, eller bør man benytte seg av et konsulentoppdrag der konsulenten engasjeres til et konkret oppdrag, som er konkretisert og avgrenset.

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser skal bidra til en effektiv ressursbruk, og en anskaffelse skal så langt som mulig være basert på konkurranse. For 2 av de kontrollerte anskaffelsene ble det ikke innhentet tilbud fra flere leverandører enn valgte leverandør. I det ene tilfellet begrunnes dette med at det er få aktører i markedet og at leverandøren var den eneste kommunen kjente til som hadde kompetanse til å bistå. I det andre tilfellet benyttet kommunen en konsulent som hadde vært inne og utført et oppdrag tidligere. Det vil være fordeler og ulemper ved å benytte samme konsulent. Det vil være en fordel med tanke på effektiv arbeidstid ved at konsulent kjenner kommunen fra før. Ulempen kan være at det kan stilles spørsmål rundt avhengigheten.

For alle de kontrollerte anskaffelsene av konsulenttjenester er det utarbeidet oppdragsbeskrivelse. For en av anskaffelsene er det ikke utarbeidet anskaffelsesprotokoll. En protokoll vil være

dokumentasjon på at det har vært en konkurranse mellom flere leverandører. I henhold til forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 skal tildeling av offentlige anskaffelseskontrakter skje på grunnlag av konkurranse. For anskaffelsen der det mangler anskaffelsesprotokoll, har kommunen benyttet en konsulent som har vært inne og utført et oppdrag tidligere. Det vil være fordeler og ulemper ved å benytte samme konsulent. Det vil være en fordel med tanke på effektiv arbeidstid ved at konsulent kjenner kommunen fra før. Ulempen kan være at det kan stilles spørsmål rundt avhengigheten. I henhold til kommunens prosessbeskrivelse av innkjøp skal det innhentes tilbud fra flere leverandører når anskaffelsen overstiger 100.000 kr og protokoll skal utarbeides.

Kompetanseoverføring fra konsulent til virksomhet/etat er viktig når man engasjerer en konsulent. Undersøkelsen har vist at det er ulik praksis i kommunen for kompetanseoverføring fra konsulent til virksomhet/etat. Det har ikke vært praksis å ta inn et eget punkt om kompetanseoverføring i avtaledokumenter.

Det er ingen etablert felles rutine på hvordan evalueringen av konsulenttjenesten skal foregå i kommunen. Undersøkelsen viser at det er liten praksis for skriftlig evaluering av konsulenttjenester. Kommunen benytter seg av andre tiltak for å evaluere konsulenten.

De som har benyttet seg av en konsulenttjeneste vil inneha en oppfatning av leveransen som kan være til nytte for andre i organisasjon. Skriftlig evaluering av konsulenttjenester vil bidra til å sikre av viktig informasjon og erfaringer fra tjenesten oppsummeres og arkiveres og kan være til verdi for andre i organisasjonen og ved senere anskaffelse av konsulenttjenester. En evaluering bør inneholde en vurdering om resultatet er i overensstemmelse med bestilling av oppdraget.

På bakgrunn av vår gjennomgang av bruk av konsulenter vil vi fremme følgende anbefalinger for administrasjonen:

1. Det anbefales at kommunen vurderer sin bruk av vikartjenester opp mot regelverket for offentlige anskaffelser.
2. Det anbefales at kommunen følger opp om ny stilling ved IT-avdelingen resulterer i mindre bruk av eksterne konsulenter.
3. Det anbefales at kommunen utarbeider en skriftlig strategi eller retningslinje for bruk og utvelgelse av konsulenter.
4. Det anbefales at kommunen vurderer å ta inn et punkt om kompetanseoverføring fra konsulent til oppdragsgiver der det vil være relevant i avtaledokumenter/kontrakter.
5. Det anbefales at kommunen vurderer å innføre en rutine for skriftlig evaluering av kjøpte konsulenttjenester.



Ingar M. Holmen Berge  
Oppdragsansvarlig revisor  
Statsautorisert revisor

Halden 13.oktober 2008



Hilde S. Lind  
Prosjektleder  
Diplomert Internrevisor

## **5 RÅDMANNENS UTTALELSE PÅ RAPPORTENS INNHOLD**

### **5.1. RÅDMANNENS KOMMENTAR**

Rådmannen har i mail kommentert at rapporten er en god gjennomgang av et viktig område som gir verdifulle korreksjoner som vil bli hensyntatt.

### **5.2. REVISJONENS KOMMENTAR TIL RÅDMANNENS UTTALELSE**

Revisor har ingen kommentarer til rådmannens tilbakemelding.



## 6 KILDEHENVISNINGER

Dokumenter fra Ås kommune:

- Lokale rutiner i Ås kommune.
- Regnskaper for 2006-2007.
- Kontraktsdokumenter

Litteratur

- Kommuneregnskapet 4. utgave forfatter Øyvind Sunde
- Riksrevisjonens rapport om bruk av konsulenter

Lover, forskrifter, veiledninger m.m

- Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner.
- Forskrift om årsbudsjett for kommuner.
- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Telefonsamtaler og besøk

- Møte mellom Mikal Johansen og Hilde Lind 18. juni 2008
- Møte mellom Mikal Johansen, Arnt Øybekk og Hilde Lind 11. august 2008
- Møte mellom Ole Aarseth og Hilde Lind 15. august 2008
- Møte mellom Thora Bakka, Ståle Martinsen og Hilde Lind 15. august 2008.
- Møte mellom Thora Bakka, Andreas Brodahl og Hilde Lind 21. august 2008.
- Møte mellom Mikal Johansen og Hilde Lind 4. september 2008.

Internett

- [www.as.kommune.no](http://www.as.kommune.no)
- [www.lovdata.no](http://www.lovdata.no)
- [www.doffin.no](http://www.doffin.no)