

Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Anskaffelse, oppfølging og kontroll av tjenester fra private leverandører innen helse og omsorg



Sammendrag

Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

På oppdrag fra kontrollutvalget i Bergen kommune har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av anskaffelse, oppfølging og kontroll av tjenester fra private leverandører innen helse og omsorg. Gjennom stikkprøver, intervju og dokumentanalyse har revisjonen gjennomgått anskaffelser innen følgende områder: barnevern, institusjoner, praktisk bistand i hjemmet, privat hjemmesykepleie, brukerstyrt personlig assistanse, avlastning og helsevikarer.

Revisjonskriteriene som er lagt til grunn for revisjonen sine vurderinger fremgår av kapittel 3 i rapporten, mens faktagrunnlaget blir presentert i kapittel 4. For revisjonen sine vurderinger blir det vist til kapittel 5 i rapporten. Høringsuttalelse fra kommunen er lagt ved som vedlegg 1. Undersøkelsen gjennomført i perioden november 2013 – juni 2014.

Gjennomgang av revisjonens vurderinger

Bergen kommunes tilbud av helse- og omsorgstjenester ytes i hovedsak gjennom tjenester som utføres i egenregi av kommunen. I tillegg gjennomfører kommunen tjenestekjøp fra private leverandører for flere hundre millioner i året. Anskaffelsene stiller betydelige krav til kommunen når det gjelder planlegging, gjennomføring og oppfølging.

Stikkprøver og fremlagt dokumentasjon viser at i de tilfeller hvor oppdrag er konkurranseutsatt, blir prosessene gjennomført i samsvar med regelverket og de retningslinjer som kommunen har etablert. Samtidig viser undersøkelsen at det på flere områder forekommer direkteanskaffelser som er i strid med lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og i strid med Bergen kommunes interne retningslinjer.

Revisjonen har i dette prosjektet gjennomgått 15 utvalgte stikkprøver som er trukket ut fra utbetalinger i økonomisystemet. Syv av stikkprøvene som er undersøkt er basert på seks gjennomførte anbudskonkurranser. Fremlagt dokumentasjonen viser at for disse syv kjøpene er både konkurranseeksponeringen, tilbudsevalueringen og dokumentasjonen fra anskaffelsesprosessene gjennomført i samsvar med regelverket.

To av de 15 stikkprøvene gjelder ideelle stiftelser som driver alders- og sykehjem. Dette er løpende avtaler med ideelle aktører som er eldre enn EØS-avtalens ikrafttredelse 1. januar 1995, og er ikke omfattet av direktivene om offentlige anskaffelser. I følge Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) tilsier praksis fra EU-domstolen at det offentlige neppe plikter å si opp tidsubegrensede (løpende) avtaler inngått før EØS-avtalens ikrafttredelse (Veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester).

De øvrige seks kjøpene som revisjonen har kontrollert, er direkteanskaffelser uten at konkurranse er lagt til grunn for kjøpet. Dette er anskaffelser av tjenester knyttet til barnevern og helsevikarer, samt et direktekjøp fra én leverandør av brannvernstjenester. Når det gjelder sistnevnte leverandør, omhandler anskaffelsen opplæring/kursing om brann ved institusjonene. Det

foreligger ikke avtale, anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon knyttet til kjøpet, og er etter revisjonens vurdering ikke i samsvar med grunnleggende krav om offentlige anskaffelser jf. § 5 i LOA.

Kjøp av helsevikarer

I rapporten fremgår det at Bergen kommune i kontrollperioden har kjøpt helsevikartjenester fra andre leverandører enn de kommunen har avtale med. Fra en av leverandørene er det foretatt ulovlige direkte anskaffelser for rundt 20 millioner kroner i kontrollperioden. Den ene leverandøren som Bergen kommunen kjøper vikartjenester fra, har tidligere fått sin kontrakt med Bergen kommune sagt opp som en følge leverandørens manglende etterlevelse av vilkår om ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

Kjøp utenfor etablerte rammeavtaler er ikke i samsvar med regelverk for offentlig anskaffelser, kontrakt med avtalepartnere, og Bergen kommunes innkjøpsrutiner. For disse kjøpene er det ikke etablert en forpliktende avtale/kontrakt mellom kommunen og leverandørene.

Leverandørene/tjenestene blir dermed ikke fulgt opp i samsvar med kommunens krav til kontraktsoppfølging. Revisjonen mener at kommunen ikke har tilstrekkelig kontroll med at tjenester som kjøpes inn utenfor avtale har nødvendig kvalitet, at helsepersonell er autorisert, eller at krav til lønns- og arbeidsvilkår blir ivaretatt. Det er også en betydelig risiko for at prisen kommunen betaler for tjenestene vil være høyere enn dersom rammeavtalen ble benyttet.

Kjøp av barneverntjenester

Når det gjelder kjøp innenfor barnevern, viser undersøkelsen at tjenestekjøpene som foretas, med unntak av én rammeavtale på «tiltak i hjemmet», er direktekjøp uten formalisert anskaffelsesprosess forut for kjøpene. Det foreligger ikke kjøpskontrakt for flere av kjøpene, herunder for gjentakende kjøp fra samme leverandører (i mange tilfeller enkeltpersoner). Tjenesteområdet begrunner direktekjøpene med at det foreligger avgjørelser i KOFA som gir hjemmel til å vurdere hvert enkelt kjøp som «enkeltkjøp». Revisjonen mener rekkevidden av KOFA's avgjørelser er uklar og kan være gjenstand for tolkning. Bergen kommune bør derfor være varsom med å tolke avgjørelsene for bredt. Revisjonen mener at kommunen bør utarbeide retningslinjer for kjøp av barnevernstjenester, som blant annet definerer hvilke kjøp som kan unntas ordinære krav i anskaffelsesregelverket.

Et annet forhold som må vurderes inntatt i slike retningslinjer, er hvilke krav som skal stilles til kontraktsinngåelse og kontraktsoppfølging med leverandører (herunder enkeltpersoner). Dette gjelder spesielt i tilfeller hvor kommunen foretar gjentakende kjøp av barnevernstjenester. Revisjonen vil i denne sammenheng peke på at manglende avtaleinngåelse ved kjøp av barnevernstjenester fører til at disse leverandørene ikke blir fulgt opp i forhold til tjenestekvalitet og pris i ordinær driftsoppfølging. Revisjonen mener at dette innebærer en risiko for at kommunen ikke får avdekket forhold i leverandørrelasjonene som ikke er i samsvar med kommunens forventninger til tjenesteleverandører og tjenesteleveranser.

I undersøkelsen er det identifisert enkeltkjøp over NOK 100 000 eks. mva. hvor det ikke er utarbeidet anskaffelsesprotokoll. Dette er ikke i samsvar med regelverkets krav til protokollføring jf. § 3-2 i forskrift om offentlige anskaffelser. Revisjonen mener det må sørges for at enkeltkjøp over NOK 100 000 eks. mva. dokumenteres i anskaffelsesprotokoll i samsvar med regelverket, uavhengig av hva slags tjeneste som er anskaffet.

Driftsoppfølging

I rapporten går det frem at Bergen kommune gjennomfører en årlig driftsoppfølging med leverandører som de har lovlig avtale med. Gjennom driftsoppfølgingen kontrollerer kommunen at leverandørene overholder kontraktsforpliktelser knyttet til tjenestekvalitet, at ansatte har nødvendige autorisasjoner, og ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

Samtidig viser gjennomgangen at det i liten grad gjennomføres substanskontroller av de opplysningene som leverandørene avgir knyttet til autorisasjoner og ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Det er derfor revisjonens vurdering at kommunens oppfølging i stor grad beror på de opplysningene som leverandørene velger å gi kommunen. Manglende etterprøving av leverandørens opplysninger, øker risikoen for at kommunen ikke avdekker forhold hos leverandørene som ikke er i samsvar med kontrakt.

I et tilfelle har kommunen avdekket at en leverandør trekker ansatte i lønn for språkopplæring som er gitt i hjemlandet. Revisjonen mener at kommunen i dette tilfelle burde ha dokumentert sine vurderinger for å sikre tilstrekkelig etterprøvnbarhet.

Bergen kommunes oppsigelse av avtaleforholdet med en leverandør i 2011 på grunn av manglende oppfyllelse av lønns- og arbeidsvilkår, indikerer at kommunen har vilje til å håndheve kontraktskrav hos leverandører. Samtidig viser undersøkelsen at kommunen etter kontraktoppsigelsen har kjøpt tjenester fra denne leverandøren i et betydelig omfang. Revisjonen mener at dette svekker kommunens og byrådets intensjon om å markere at en ikke ønsker en avtalepart som bryter sentrale bestemmelser i lov og avtale.

Etatene som står for driftsoppfølging av kontraktene formidler at de har kompetanse til oppfølging av kvalitet. Det blir samtidig opplyst at det ikke er tilstrekkelig kompetanse til å følge opp kontraktens krav til lønns- og arbeidsvilkår. Revisjonen mener at kommunen må sikre at det er tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp alle deler av kontrakten i samsvar med Bergen kommunes anskaffelsesstrategi.

Ressurssituasjon

Anskaffelser innenfor helse- og omsorgstjenester er et forvaltningsområde som stiller betydelige krav til kommunen når det gjelder planlegging, gjennomføring og oppfølging. Ressurssituasjonen på området gjør kommunen sårbar for eventuelt frafall av nøkkelpersonell, og det kan stilles spørsmål ved om kommunen innenfor BHO er tilstrekkelig dimensjonert for fremtidige anskaffelsesbehov. Revisjonen mener at kommunen bør gjøre en risikokartlegging og vurdering for å sikre forsvarlig dimensjonering og oppgavefordeling innenfor anskaffelsesfunksjonen.

Andre risikoforhold

Det er i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen identifisert to risikoområder som bør være gjenstand for ytterligere gjennomgang og undersøkelser fra Bergen kommune. Dette gjelder for det første at flere av utbetalingene til leverandører innen helse- og omsorg som er ført som tilskudd. I realiteten kan disse utbetalingene være tjenestekjøp. Bergen kommune har ikke utarbeidet kriterier for hva som skal regnes som tilskudd. For det andre har kommunen over en lengre periode utbetalt uriktige fakturer til en tjenesteleverandør. Revisjonen mener at kommunen bør undersøke om dette forekommer i andre kontraktsforhold, og om det er etablert nødvendig internkontroll på området.

Anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsen anbefaler revisjonen at Bergen kommune gjennomfører følgende tiltak:

1. Gjennomfører en risikoanalyse som grunnlag for valg av organisering, oppgavefordeling og dimensjonering knyttet til anskaffelse og kontroll av tjenester fra private leverandører innen helse- og omsorg.
2. Setter i verk tiltak for å unngå at det kjøpes tjenester utenfor rammeavtaler og i strid med regelverk for offentlige anskaffelser.
3. Styrker internkontrollen knyttet til brukerstedenes adgang til å bestille helsevikarer fra vikarbyråer utenfor rammeavtale.
4. Innhenter brukerstedenes erfaringer med dagens vikarbyråavtaler ved fremtidige anskaffelser av vikartjenester.
5. Sørge for at alle enkeltkjøp over NOK 100 000 eks. mva. dokumenteres i anskaffelsesprotokoll i samsvar med regelverket.
6. Utarbeide retningslinjer for kjøp av barnevernstjenester, som blant annet definerer hvilke kjøp som kan unntas ordinære krav i anskaffelsesregelverket. I den sammenheng bør Bergen kommune i tillegg:
 - a) Vurdere om dagens praksis med omfattende direktekjøp innenfor barnevern er ønskelig og nødvendig.
 - b) Vurdere hvilke krav som skal stilles til kontraktsinngåelse og kontraktsoppfølging med leverandører (herunder enkeltpersoner) hvor kommunen foretar gjentakende kjøp av barnevernstjenester.
7. Sørge for samsvar mellom ulike prosedyrer når det gjelder frekvens for driftsoppfølging.
8. Sørger for at alle etatene gjennomfører og dokumenterer oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandørene i samsvar med etablerte rutiner.
9. Styrker kontroll og oppfølging av ansattes lønns- og arbeidsvilkår hos private leverandører. Herunder sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på dette området.

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensning.....	10
2. Metode	11
2.1 Dokumentanalyse.....	11
2.2 Intervju	11
2.3 Stikkprøvegjennomgang.....	11
2.4 Verifiseringsprosesser	12
3. Revisjonskriterier	13
3.1 Revisjonskriterier	13
3.1.1 Grunnprinsipper i anskaffelsesregelverket.....	13
3.1.2 Anskaffelser av helse- og sosialtjenester	14
3.1.3 Krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår.....	16
3.1.4 Innkjøpsrutiner og kontrakter i Bergen kommune	16
4. Data	19
4.1 Organisering av innkjøp av helse- og omsorgstjenester.....	19
4.2 Tjenestekjøp fra leverandører innenfor helse og omsorg	20
4.2.1 Barnevern	20
4.2.2 Institusjoner.....	23
4.2.3 Praktisk bistand i hjemmet.....	24
4.2.4 Privat hjemmesykepleie.....	26
4.2.5 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA).....	26
4.2.6 Avlastning til psykisk utviklingshemmede barn	27
4.2.7 Vikarer.....	28
4.3 Stikkprøvekontroller av anskaffelsesprosesser.....	32
4.3.1 Anbudskonkurranser.....	33
4.3.2 Direkteanskaffelser	35
4.4 Kvalitet som kriterium i anskaffelser av helse- og omsorgstjenester.....	35
4.5 Krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører.....	37
4.6 Kontraktoppfølging.....	38
4.6.1 Krav til rapportering fra leverandørene.....	41
4.6.2 Brukeroppfølging	41
4.6.3 Driftsoppfølging.....	42
4.7 Kapasitet og kompetanse til å gjennomføre- og følge opp anskaffelser av helse- og omsorgstjenester	51
5. Vurdering	53
5.1 Innledning	53
5.2 Har anskaffelser av helse- og omsorgstjenester blitt gjennomført i samsvar med regelverket?	53

5.3 I hvilken grad har kommunen lagt til grunn kriterier knyttet til kvalitet på tjenestene i gjennomføring av anskaffelsene?	56
5.4 I hvilken grad har kommunen inkludert krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører?	57
5.5 I hvilken grad har Bergen kommune innført et hensiktsmessig system for å følge opp at bestemmelser i kontrakt overholdes? I hvilken grad blir det fulgt opp at leverandører utfører tjenestene i henhold til krav i kontrakt?	58
5.6 Har Bergen kommune nødvendige ressurser og kompetanse knyttet til anskaffelse og kontroll av tjenester fra private leverandører innen helse- og omsorg?	60
5.7 Andre forhold	60
6. Anbefalinger.....	61
Vedlegg 1: Høringsuttale.....	63
Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur	65
Vedlegg 3: Dokumentasjon test av anskaffelser	67

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling fra kontrollutvalget 19.6.2013 i sak 43-13, gjennomført en forvaltningsrevisjon av anskaffelse, oppfølging og kontroll av tjenester fra private leverandører innen helse og omsorg.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å gjennomgå Bergen kommunes arbeid med anskaffelser, oppfølging og kontroll av tjenester fra private leverandører innen helse og omsorg. Med bakgrunn i formålet med prosjektet er det formulert følgende problemstillinger:

1. Har anskaffelser av helse- og omsorgstjenester blitt gjennomført i samsvar med regelverket?
 - a. Har anskaffelsene blitt lyst ut i samsvar med krav i anskaffelsesregelverket?
 - b. Er tilbudsevaluering gjennomført på en forutberegenlig måte, med likebehandling av leverandører?
 - c. Er tilbudsevaluering tilstrekkelig dokumentert?
2. I hvilken grad har kommunen lagt til grunn kriterier knyttet til kvalitet på tjenestene i gjennomføring av anskaffelsene?
3. I hvilken grad har kommunen inkludert krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører?
4. I hvilken grad har Bergen kommune innført et hensiktsmessig system for å følge opp at bestemmelser i kontrakt overholdes?
 - a. I hvilken grad har Bergen kommune innført et hensiktsmessig system for å gjøre seg kjent med og sikre at brukerne av private helse- og omsorgstilbud får gode tjenester, og at lover og regler overholdes?
 - b. I hvilken grad sikrer Bergen kommune at private leverandører har nødvendige autorisasjoner?
 - c. Er det rapporteringsplikt for mistanker om brudd på regelverk, økonomiske misligheter eller fare for pasienter?
5. I hvilken grad blir det fulgt opp at leverandører utfører tjenestene i henhold til krav i kontrakt?

6. Har Bergen kommune nødvendige ressurser og kompetanse knyttet til anskaffelse og kontroll av tjenester fra private leverandører innen helse- og omsorg?

1.3 Avgrensning

Prosjektet har undersøkt Bergen kommune sine anskaffelser, oppfølging og kontroll av leverandører av private helse- og omsorgstjenester. Tjenesteutøvelsen til de enkelte leverandører utover det som fremgår av den dokumentasjonen/informasjonen som Bergen kommune besitter, er ikke undersøkt. Undersøkelsen er avgrenset til kjøp innenfor områdene barnevern, institusjoner, praktisk bistand i hjemmet, privat hjemmesykepleie, brukerstyrt personlig assistanse, avlastning og helsevikarer.

2. Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

2.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og kommunale vedtak er gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre er informasjon om kommunen og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk m.m. samlet inn og analysert. Dokumentasjonen omfatter anskaffelsesdokumenter (se vedlegg 3) og referat fra driftsoppfølging av leverandørene mv. Innsamlet dokumentasjon er vurdert opp mot revisjonskriteriene.

2.2 Intervju

Revisjonen har intervjuet utvalgte personer som arbeider med anskaffelser, oppfølging og kontroll av private tjenesteleverandører. Dette har omfattet personell innenfor innkjøpsseksjonen og byrådsavdeling for helse og omsorg. Til sammen er det intervjuet 12 ansatte, fordelt på åtte intervjuer.

2.3 Stikkprøvegjennomgang

Det er gjennomført et uttrekk fra økonomisystemet¹ som viser inn- og utbetalinger fra leverandører i perioden 1. januar 2012 til 1. november 2013. Fra dette uttrekket er det laget en oversikt over leverandører som har blitt betalt over 100 000 kroner eks. mva i perioden (for sykehjem er denne beløpsgrensen satt til 1 million kroner). Innenfor hver av tjenestegruppene er det videre gjort et tilfeldig uttrekk av leverandører til å inngå i et stikkprøveutvalg. Revisjonen har gjennomgått anskaffelser fra 15 leverandører. Stikkprøvene er benyttet som grunnlag for vurdering av anskaffelsesprosessen og kontraktsoppfølgingen.

I stikkprøvene er det gjort kontroller av konkurranseeksponering, likebehandling i tildelingsprosessen og at anskaffelsesprosessene er etterprøvbare. Det er også gjort undersøkelser knyttet til hvilke konkurransekrav som ligger til grunn for tildeling av kontrakt, herunder i hvilken grad det er stilt krav til kvalitet og til ansattes lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører som konkurrerer om avtalene.

Videre har revisjonen for de utvalgte kjøpene undersøkt hvordan kommunen har fulgt opp at leveransene er i samsvar med kontrakten (kontraktsoppfølging). Herunder krav til tjenestekvalitet,

¹ Tallmaterialet som benyttes i denne rapporten baserer seg på et uttrekk fra økonomisystemet som viser innbetalinger og utbetalinger til leverandører, gjort tilgjengelig av Bergen kommune. Deloitte har sammenstilt tallene for bruk i denne rapporten. Et eventuelt manglende samsvar mellom disse tallene og faktisk kjøp fra en leverandør kan skyldes hvilken funksjon/tjenestetype mv. utgiften er ført på.

at ansatte hos private leverandører har nødvendige autorisasjoner, og ansattes lønns- og arbeidsvilkår mv.

2.4 Verifiseringsprosesser

Referat fra intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering. Datadelen i rapporten er sendt kommunen for verifisering. Den endelige rapporten ble deretter sendt til kommunen for høring. Kommunen sitt høringssvar er lagt ved rapporten som vedlegg 1.

3. Revisjonskriterier

3.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og standarder som revisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser. I tillegg har vi lagt til grunn forskrift av 8. februar 2008 nr. 112. om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, der regjeringen gjorde gjeldende krav som følge av ILO-konvensjon nr. 94 for kommuner mv. fra 1. mars 2008. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

3.1.1 Grunnprinsipper i anskaffelsesregelverket

Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelse (FOA) gjelder for tjenestekontrakter. I lov om offentlige anskaffelser § 1 går det frem at:

«Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.»

I begrepet «forretningsmessighet» ligger det at oppdragsgiver til en hver tid skal vurdere hvordan han kan oppnå en mest mulig fordelaktig anskaffelse. Videre inneholder begrepet en standard om at man ikke skal kunne ta utenforliggende hensyn i prosessen. Kravet til «forretningsmessighet» gjelder gjennom hele anskaffelsesprosessen, fra avgjørelsen om å starte en anskaffelsesprosedyre til tildeling av kontrakt (jfr. NOU 1997:21 kap. 21 til § 1). Sentralt i regelverket er kravene til konkurranse og likebehandling.

Formålsparagrafen definerer overordnede prinsipper som skal ligge til grunn for utformingen av detaljreglene i forskriftene. Prinsippene som fremgår av forskriften er viktige for å sikre at potensielle leverandører har de samme mulighetene til å oppnå kontrakter med det offentlige, samtidig som de skal bidra til at de offentlige foretar effektive anskaffelser og bruker offentlige midler på en økonomisk fornuftig måte. Forskriften må sees i sammenheng med de grunnleggende prinsippene i lovens § 5 (våre uthevinger).

«Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med **god forretningsskikk**, sikre **høy forretningsetisk standard** i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted **forskjellsbehandling** mellom leverandører. En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på **konkurranse**. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til **forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet** ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av **objektive og ikke-diskriminerende kriterier...**»

3.1.2 Anskaffelser av helse- og sosialtjenester

Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) er delt inn i fire deler.

- Del I gir alminnelige bestemmelser om grunnleggende krav og prinsipper som likebehandling og konkurranse, regler om habilitet, taushetsplikt, beregning av terskelverdi og krav om protokoll, skatte- attest og HMS-egenerklæring, som gjelder for alle anskaffelser uavhengig av verdi.
- Del II gir regler for anskaffelser mellom 500 000 kroner og EØS-terskelverdi, samt for **uprioriterte tjenester** over 500 000 kroner. Et sentralt krav for anskaffelser som gjennomføres etter del II er krav til kunngjøring av konkurransen. Del II har regler om hvordan konkurransen skal gjennomføres og hvilke prosedyrer som kan benyttes. I del II kan man velge mellom konkurranse med forhandling eller åpen eller begrenset anbudskonkurranse.
- Del III gir regler for anskaffelser over EØS-terskelverdi (unntatt uprioriterte tjenester). Del III er i stor grad gjennomføring av EU-direktivene om offentlige anskaffelser, og har mer detaljerte regler for gjennomføring av konkurransen enn del II. I del III stilles det krav om at konkurransen kunngjøres både nasjonalt og i EU/EØS. For anskaffelser som følger del III må man i utgangs- punktet benytte enten åpen eller begrenset anbudskonkurranse. Kun i unntakstilfeller kan man benytte konkurranse med forhandling.
- Del IV gir regler for særskilte prosedyrer (plan- og designkonkurranse, bygge- og anleggskonsesjon etc.).

FOA skiller mellom prioriterte og uprioriterte tjenester. Helse- og sosialtjenester er en uprioritert tjeneste (jfr. vedlegg 6 i FOA). Mens prioriterte tjenester er omfattet av alle delene av forskriften, skal uprioriterte tjenester gjennomføres etter del I eller II avhengig av verdien på anskaffelsen. Oppdragsgiver kan likevel velge å bruke del III i forskriften. Hvis oppdragsgiver velger å kunngjøre konkurranse i hele EØS-området bør det fremgå tydelig av kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget hvilket regelverk som gjelder for konkurransen. Videre kan oppdragsgivere velge bare å følge del I dersom noen av unntaksbestemmelsene i forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 kan brukes (for eksempel kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner).

Unntak

I Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sin veileder² for anskaffelser av helse- og sosialtjenester går det frem at anskaffelser av helse- og sosialtjenester reiser noen særlige problemstillinger på grunn av særtrekk ved disse tjenestene. Det er blant annet ofte vanskelig å beskrive alle sider ved tjenesteutøvelsen som har betydning for kvaliteten, og tjenesten som skal anskaffes vil ofte være en del av en større tiltakskjede mv. I veilederen påpekes det videre at anskaffelser av helse- og sosialtjenester er underlagt flere regelverk med dels kryssende hensyn, herunder anskaffelsesregelverket og helse- og sosiallovgivningen.

Særtrekkene ved tjenestene medfører ulike unntak fra forskrift om offentlig anskaffelser. For eksempel er ikke enkeltkjøp av institusjonsplasser til barn kunngjøringspliktig (jfr KOFA i sak 2010/364). Videre kan offentlige oppdragsgivere i kontrakter om utførelse av helse- og sosialtjenester reservere konkurransen for ideelle organisasjoner (organisasjoner uten profitt som formål).³ Bakgrunnen for dette er usikkerhet om kravet til åpen konkurranse i tilstrekkelig grad

² Difi-veileder 2013 nr. 2

³ Begrepet ideelle organisasjoner er ikke definert i forskriften. I FADs veileder for offentlige anskaffelser (2013) går det frem at ideelle virksomheter ikke har profitt som formål (eller at overskuddet benyttes til å drifte og tilby sosiale tjenester til allmennheten), at de ofte vil ha lempet skattebyrde for sine aktiviteter, og at de ofte er organisert som stiftelser. Samtidig er det

ivaretar hensynet til et ønskelig samfunnsmessig engasjement og samarbeid med disse organisasjonene (jfr Ot.prp. 62 (2005-2006) og Difi Veileder 2013:2)

Heller ikke anskaffelse av tiltakstjenester under barnevernlovens kapittel 4 er kunngjøringspliktig (jfr KOFA sak 2011/75). Bakgrunnen for disse unntakene er at hensynet til barnets beste må vektlegges for slike tjenester (jfr. Difi-veileder 2013:2). I barnevernloven § 4-1 *Hensynet til barnets beste* går det frem at:

«Ved anvendelse av bestemmelsene i dette kapitlet skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Herunder skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen.»

I barnevernloven § 4-4 *Hjelpetiltak for barn og barnefamilier* går det videre frem av første og andre ledd at:

«Barneverntjenesten skal bidra til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. Hjelpetiltak skal ha som formål å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.

Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien.»

I følge Difi-veilederen er saksbehandlingstjenester til barnevernet ikke unntatt fra kunngjøringsplikt, og offentlig oppdragsgivere må kunngjøre avtalene ved inngåelse av rammeavtaler om institusjonsplassering av barn.

Når det gjelder sakkyndige vurderinger til barnevernstjenesten, konkluderte KOFA i sak 2011/76 at verdi av ulike kontrakter ikke skal sees samlet ved vurdering av kunngjøringsplikten. Det går frem i KOFAs vurdering om sakkyndige oppdrag:

«På den andre siden utfører de sakkyndige disse oppdragene i henhold til et individuelt og konkret utformet mandat. Mandatene har et svært forskjellig innhold. Slik sett utfører ikke de forskjellige sakkyndige det samme arbeidet; dette i motsetning til for eksempel utføring av saksbehandlingstjenester. De forskjellige sakkyndige innklagede har benyttet for å utrede saker og til å utføre individualterapi og veiledning, er helt uavhengige av hverandre. Innklagedes valg av sakkyndig er avhengig både av fagområde den sakkyndige har spesialisert seg innen, kapasitet til å utføre oppdraget uten forsinkelser, og innspill fra de private partene i saken. Innklagede kan heller ikke forutse når behovet for den enkelte sakkyndige vil oppstå. Basert på dette finner nemnda at verdien av de 13 ulike kontraktene i henhold til forskriften § 2-3 (1) ikke skal ses samlet ved vurderingen av kunngjøringsplikten. Da ingen av kontraktene enkeltvis overstiger nasjonal terskelverdi, foreligger det ikke noen ulovlig direkte anskaffelse.»

Om avtaler inngått før EØS-avtalens ikrafttredelse

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skriver i sin veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester følgende om avtaler inngått før 1. januar 1994:

«Fremdeles eksisterer en rekke tidsbegrensede (løpende) avtaler om levering av helse- og sosialtjenester, inngått med ideelle og andre aktører forut for EØS- avtalens ikrafttredelse 1.

ikke alltid disse virksomhetene vil være organisert som stiftelser, og departementet utelukker ikke at de kan være organisert som foreninger eller aksjeselskap (se og FADs veileder 2013, s 101)

januar 1994. Spørsmålet er om slike avtaler må avsluttes og gjøres til gjenstand for kunngjøring og konkurranse i henhold til anskaffelsesreglene.

Kontrakter inngått før EØS-avtalens ikrafttredelse (dvs. før 1.januar 1994) er ikke omfattet av direktivene om offentlige anskaffelser og EØS-avtalens bestemmelser om fri flyt av tjenester. Anskaffelsesreglene regulerer prosedyrer for inngåelse av kontrakter og påvirker i utgangspunktet ikke innholdet av eksisterende avtaler. Etter kontraktsinngåelse vil anskaffelsesregelverket, herunder kravet om forretningsmessighet og konkurranse, i utgangspunktet ikke gjelde. Praksis fra EU-domstolen tilsier at det offentlige neppe plikter å si opp tidsubegrensede (løpende) avtaler inngått før EØS-avtalens ikrafttredelse.»

3.1.3 Krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår

I forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter går det frem at oppdragsgiver skal stille kontraktmessige krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale⁴, eller en landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje, jf. § 5 (*Krav til kontraktsklausul om lønns- og arbeidsvilkår*):

«Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med denne bestemmelse.

På områder dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende forskrifter.

På områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Med lønns- og arbeidsvilkår menes i denne sammenheng bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen.»

Oppdragsgiver skal også gjennomføre nødvendige kontroller av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes, jf. § 7 (kontroll):

«Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv.»

3.1.4 Innkjøpsrutiner og kontrakter i Bergen kommune

Bergen kommune sine innkjøpsrutiner og kontrakter med leverandørene utgjør i tillegg til overnevnte rettsregler revisjonskriterier i undersøkelsen.

Innkjøpsseksjonen i Bergen kommune utarbeidet i 2011 en veileder for anskaffelser i Bergen kommune. Denne ble oppdatert 22.04.13. I veilederen er anskaffelsesprosessen, og viktige områder i anskaffelsene beskrevet. Veilederen viser til steder på intranett der man kan søke mer informasjon knyttet til de enkelte punkt i veilederen. Den inneholder også en oversikt som beskriver hvilke retningslinjer som er gjeldende for anskaffelser i Bergen kommune. I tillegg til det

⁴ Det finnes forskrifter om allmenngjøring på fire områder: i skips- og verftsindustrien, på byggeplasser, for jordbruka- og gartnerier og i renholdsbransjen.

nasjonale regelverket, har kommunen blant annet utarbeidet følgende interne retningslinjer som berører anskaffelser (ikke uttømmende liste):

- Innkjøpsstrategi, Bystyresak 81/13
- Etisk retningslinjer, Bystyresak 142/08
- Nasjonal utlysning, Bystyresak 103/11
- EØS utlysninger, Byrådssak 374/01
- Reserverte kontrakter, Byrådssak 1313/09
- Sosial dumping, retningslinjer 1.308

I veilederen 3.6 (kontrakt og oppfølging) går det frem at «alle enheter i Bergen kommune er forpliktet til å bruke de rammeavtaler som Bergen kommune har inngått. Brudd på dette kan medføre at aktuell enhet foretar en ulovlig direkteanskaffelse, og påføre Bergen kommune et overtreddelsesgebyr».

På Bergen kommunes intranett er det samlet mer informasjon og eksterne og interne retningslinjer mv. gjennom «innkjøpsnett». Her går det blant annet frem at alle anskaffelsesprosesser skal være sporbar ved reistreing i kommunens saksbehandlersystem. Videre blir det presisert:

«... at når en konkurranse har en samlet verdi på under kr. 500 000 kan en velge om en skal benytte DOFFIN eller annen utlysningskanal. Regelverkets prinsipp om konkurranse er like sterk uavhengig av hvordan utlysningen gjennomføres. Konkurransemaler, kontraktsmaler og protokollmaler hentes i BK-sak. Innkjøpsseksjonen anbefaler bruk av DOFFIN for å sikre at man når flest leverandører/mottar de beste tilbudene»

På innkjøpsnett går det videre frem retningslinje for gjennomføring av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Retningslinjen gjelder for hele Bergen kommune inkluder offentlig rettslige organ som omfattes av anskaffelsesforskriften § 1- 2 (2) og forsyningsforskriften § 4-1 (b).

I de interne retningslinjene går det blant annet frem at (utdrag fra punktene):

- Kontraktsansvarlig hos den etat som «eier» kontrakten (oppdragsgiver) skal sørge for at kommunen følger forskriften i forbindelse med den aktuelle anskaffelsen. Vedkommende skal påse at kommunen stiller krav i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (jfr. punkt 3)
- Kommunen har utviklet en egen standardformulering for bruk i konkurransegrunnlag og kontrakt. Denne eller tilsvarende formuleringer må benyttes for å sikre at forskriften overholdes (jfr. punkt 4).
- Kontraktsansvarlig hos den etat som «eier» kontrakten skal påse at det gjennomføres nødvendige kontroller for å sjekke om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Det vises til at veileder til forskriften angir at slike kontroller gjerne kan gjennomføres som stikkontroller (jf. punkt 5). I samme punkt går det frem at:

«...Dette bør praktiseres slik at det etter en helhetsvurdering tas slike kontroller hos aktører der en anser risikoen for brudd som relativt stor samt der det forekommer konkrete indikasjoner på at forhold ikke er i samsvar med reglene i forskriften. Vi ser at det vil være behov for å gjennomføre denne type kontroller innenfor ordinære tjenestekontrakter, men at det erfaringsmessig er nødvendig med større kontrollvirksomhet i forhold til bygg- og anleggskontrakter.»

- Selve kontrollen gjennomføres ved at dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår kreves fremlagt for personer som medvirker ved selve gjennomføringen av kontrakten. Opplysninger i arbeidskontrakt, lønnslipper og annen dokumentasjon sammenholdes med de krav som fremkommer i allmenngjort tariffavtale evt. landomfattende tariffavtale for aktuelle bransje, dersom området ikke er dekket av forskrift om allmenngjorte tariffavtaler (jfr. punkt 6).
- Ved brudd på forskriften skal kommunen holde tilbake et beløp tilsvarende ca. 2 ganger det leverandøren har spart på overtredelsen. Beløpet utbetales først når forholdet er rett opp (jf. punkt 7)

På innkjøpsnett ligger det videre et forslag til standardtekst som kan benyttes både i konkurransegrunnlag og i selve kontrakten. Denne er tatt inn i innkjøpsseksjonens kontraktsmaler. Standardteksten eller tilsvarende formuleringer skal benyttes ved tjenestekontrakter som ha en anslått verdi på over 1,6 millioner kroner eks. mva.

4. Data

4.1 Organisering av innkjøp av helse- og omsorgstjenester

I Bergen kommune er ansvaret for kjøp og kontraktsoppfølging av helse og omsorgstjenester, delt mellom innkjøpsseksjonen og Byrådsavdeling for helse og omsorg (BHO).

Anskaffelser innenfor vareområder som medisin, strøm, etc., håndteres av innkjøpsseksjonen. Innkjøpsseksjonen er også ansvarlig for anskaffelse og oppfølging av vikaravtaler for Bergen kommune. Dette gjelder også inngåelse av avtaler med vikarbyråer om helsevikarer

Ansvaret for andre tjenestekjøp er i hovedsak lagt til BHO, ved seksjon for *økonomi og budsjett*. Dette gjelder ofte anskaffelser av større kontrakter, der det er betydelig behov for fagkompetanse knyttet til tjenestene som kjøpes inn. Innkjøpsseksjonen er involvert i kvalitetssikring av den innkjøpsfaglige delen av disse anskaffelsesprosessene.

Ved enkelte tjenesteanskaffelser har innkjøpsavdelingen også en mer utvidet rolle, og deltar i anskaffelsesgrupper som er satt sammen for anskaffelsene. Dette gjelder særlig når BHO skal gjennomføre konkurranser på nye tjenesteområder. Leder for innkjøpsseksjonen mener at etatene er flinke til å bruke innkjøpsseksjonen. Hvert år har innkjøpsseksjonen et møte med BHO der planlagte anskaffelser gjennomgås og ressursbruken planlegges med hensyn til hvor mye innkjøpsseksjonen skal involvere seg i anskaffelsene.

I seksjon for *økonomi og budsjett* i BHO er det tre ansatte som har arbeidsoppgaver knyttet til anskaffelser (og kontraktsoppfølging). En spesialrådgiver jobber fulltid med innkjøpsrelaterte oppgaver og kontraktstyring, mens to medarbeidere har økonomioppgaver i tillegg til oppgaver på innkjøpsområdet.

Når seksjon for *økonomi og budsjett* gjennomfører anskaffelser av helse- og omsorgstjenester, involveres fagpersonell fra etatene og/eller fra fagseksjon ved BHO. Hvem som involveres avhenger av anskaffelsen. Det opprettes anskaffelsesgrupper, der spesialrådgiveren eller en av de to andre medarbeiderne fra seksjon for *økonomi og budsjett* leder prosessen og har en kvalitetssikringsrolle i forhold til det innkjøpsfaglige. I gruppene er det personell fra etatene som håndterer faglige problemstillinger knyttet til tjenesten som anskaffes.

De enkelte enhetene foretar innkjøpene/avropene på rammeavtalene basert på sine behov. Driftsoppfølging er begrepet som Bergen kommune benytter om kontraktsoppfølging av private leverandører innen helse- og omsorg. Denne driftsoppfølgingen gjennomføres årlig av etatene, ofte med støtte fra byrådsavdeling for helse og omsorg (BHO).

4.2 Tjenestekjøp fra leverandører innenfor helse og omsorg

Bergen kommunes tilbud av helse- og omsorgstjenester ytes både gjennom tjenester som utføres i egenregi, og gjennom kjøp fra private leverandører.

Revisjonen har i denne undersøkelsen sett nærmere på anskaffelser innenfor områdene barnevern, institusjoner, praktisk bistand i hjemmet, privat hjemmesykepleie, brukerstyrt personlig assistanse, avlastning og helsevikarer. I tillegg til anskaffelser gir BHO tilskudd til ulike aktører. Det blir i intervju opplyst at det flere av utbetalingene som er ført som tilskudd i realiteten kan være tjenestekjøp. Bergen kommune ikke har utarbeidet kriterier for hva som skal regnes som tilskudd. Dette blir også kommentert i Bergen kommune sin anskaffelsesstrategi 2013-2016 – «Fra behov til kontraktsoppfølging», hvor det går frem at det kan være vanskelig å skille mellom rene tilskudd og det som er en gjensidig avtale som etter regelverket skal utsettes for konkurranse.

Kommunen kjøper tjenester fra private leverandører innenfor helse- og omsorgsområdet for flere hundre millioner i året. Kommunen benytter ulike konkurranseformer og ulike kontraktstyper avhengig av hvilke typer tjenester som kjøpes. Det blir i intervju opplyst at karakteristika ved tjenesten som konkurranseutsettes, er avgjørende for valg av prosedyre/kontraktstype. For eksempel kan det være gode grunner til å benytte tjenestekonsesjon med fritt brukervalg på enkelte områder, mens dette ikke er en hensiktsmessig leveranseform på andre tjenesteområder.

BHO gjør grundige vurderinger i samråd med fagpersoner i anskaffelsens forberedelsesfase når det gjelder valg av anskaffelsesprosedyrer og kontraktstype. I noen anskaffelser skiller det seg klart ut et foretrukket alternativ, mens det i andre anskaffelser er fordeler og ulemper med ulike anskaffelsesformer. Et viktig vurderingsparameter, er hvordan anskaffelse på tilsvarende tjeneste er gjennomført i sammenlignbare referansekommuner. Det legges til grunn at referansekommunene har gjort nøye vurderinger før valg av anskaffelsesform.

4.2.1 Barnevern

Innenfor barnevern kjøpes det tjenester fra private knyttet til flere ulike områder som for eksempel:

- Hjelpetiltak i hjemmet
- Sakkyndig vurderinger
- Veiledning av ansatte i barneverntjenesten
- Veiledning av fosterfamilier

Bergen kommune utlyste i 2010 en konkurranse om kjøp av hjelpetiltak for barn og ungdom i henhold til Lov om barnevernstjenester § 4-4. Tilbudsfristen var satt til 16.12.10, og kontakten var anslått til å ha en verdi på 10-12 millioner årlig.

Med en varighet på kontrakten på 3 + 1 år, var den samlede verdien mellom 40 og 48 millioner inklusive opsjoner. Formålet med anskaffelsen var å dekke kommunens behov for tiltak for barn og ungdom som på grunn av forholdet i hjemmet eller av andre grunner har et særlig behov for oppfølging, og som ikke dekkes av kommunens egne tiltak.

I saksutredningen til byrådssak 1070/11 (merket u. off) fremgår det at Bergen kommune frem til anskaffelsen hadde løst dette behovet gjennom egne tiltak, og ved direktekjøp fra leverandører/organisasjoner. Det fremgår videre at «for fremtiden vil slike kjøp bli gjort på

bakgrunn av gjennomført konkurranse i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser». Anskaffelsen ble delt opp i to hjelpetiltak, der hjelpebehovet ble beregnet henholdsvis i antall timer per uke, og antall døgn per uke eller måned.

Totalt 13 leverandører valgte å gi et tilbud, der tre av disse ble avvist på grunn av at de ikke oppfylte samtlige kvalifikasjonskrav. Av de gjenværende ti tilbudene ble det forhandlet med seks leverandører, og inngått kontrakt med to. Av evalueringsmatrise med kvalitets- og prisevaluering etter forhandlinger, fremgår det at to tilbydere (Aleris Unplan & Boi as og Kirkens Sosialtjeneste, Styve Gard) hadde levert de beste tilbudene knyttet til tiltak 1, mens én tilbyder (Aleris Ungplan & Boi) hadde levert det beste tilbudet for tiltak 2. Aleris Ungplan & Boi er valgt ut som stikkprøve og vil inngå i den videre vurderingen knyttet til gjennomføring og oppfølging av anskaffelser.

Resultatet av anbudsprosessen var at Bergen kommune avsluttet samarbeidet med flere organisasjoner som tidligere hadde hatt oppdrag for kommunen gjennom direktekjøp. Dette ble håndtert gjennom en gradvis nedtrapping/overgang fordi kommunen ikke ønsket å ta fra et barn sin kontaktperson for hurtig. Tilbudet ble derfor gradvis flyttet over til Aleris og Styve Gard som nå leverer de tjenestene som tidligere ble kjøpt inn fra de andre aktørene.

4.2.1.1 Sakkyndige vurderinger og andre kjøp

Av avtaleoversikten til Bergen kommune er avtalene med Aleris Ungplan Boi og Styve gård de eneste inngåtte rammeavtalene innenfor barneverntjenesten. For andre innkjøp foreligger det ikke overordnede avtaler. Staten foretar likevel mange kjøp fra andre leverandører. Dette knytter seg i hovedsak til psykologer som benyttes til veiledning i fosterhjem, veiledning av kommunens ansatte og til sakkyndige vurderinger.

Når det gjelder kjøp av sakkyndige vurderinger til barnevernstjenesten er dette behandlet i KOFA sak 2011/76 der konklusjonen var at verdien av ulike kontrakter ikke skulle sees samlet ved vurdering av kunngjøringsplikten. Av intervju går det frem at et påbegynt arbeid med anbudsutlysning på området ble stoppet som et resultat av denne avgjørelsen i KOFA. Siden sakkyndig-vurderingen kunne betraktes som enkeltkjøp, og det ikke var behov for en vurdering av samlet verdi i forhold til kunngjøringsplikten, besluttet kommunen at konkurransen ikke skulle gjennomføres. Staten betrakter nevnte KOFA-avgjørelsen som relevant også for kjøp av veiledning til fosterfamilier og veiledning til ansatte.

Barnevernssjefene i de åtte bydelene gjør innkjøp av sakkyndige vurderinger, veiledning i fosterfamilier og veiledning av de ansatte. I undersøkelsen er det gjort et uttrekk fra økonomissystemet for 2012 og 2013 (frem til 1. november) som viser leverandører innenfor barnevernsrelaterte tjenester der samlet kjøp overstiger NOK 100 000 per leverandør. Uttrekket fremkommer i tabellen nedenfor:

Tabell 1: Kjøp som overstiger NOK 100 000 innenfor barnevernsrelaterte tjenester, etter leverandør.

Leverandør	Type tjeneste	NOK Beløp
DAVID MARTINEZ AS		631 800
PSYKOLOG BJØRN REIDAR KARLSEN,		433 377
STIG FJELLHAUG PSYKOLOG		412 992
BJARTE KYTE		347 889
ARILD GODØ		301 586
AKTIV OPPFØLGING - FRODE GUDVANGEN		295 566
PSYKOLOG ANNE HILDE ANDERSEN		287 740
SÅBRA AS		273 480
AUDUN WORREN		214 835
PSYKOLOG JOVEIG TUNGODDEN		189 247
TILTAKSBISTAND KRISTIAN JOHANNESSEN		161 950
CIRCLE OF SECURITY		132 721
INSTITUTT FOR PSYKOLOGI RÅDGIVNING		131 600
KELLY SERVICES NORGE AS		131 529
RAKNES ORGANISASJONSPSYKOLOGISKE SENTER AS		121 795
INSTITUTT FOR FAMILIE OG RELASJONSUTVIKLING		109 064
BENTE AUSTBØ /INSTITUTT FOR PSYKOLOGISKJ RÅDGIVNING		108 475
CECILIE HONNINGSVÅG		106 271
BODIL SOLHEIM KLINISK PSYKOLOG		104 500

I undersøkelsen er det sett nærmere på kommunens kjøp fra enkelte av disse leverandørene. Det er blant annet gjort følgende observasjoner basert på gjennomgangen av uttrekket fra økonomisystemet:

- Enkelte av kjøpene innebærer enkeltkjøp over NOK 100 000 eks. mva. uten at det foreligger anskaffelsesprotokoll
- Fra enkelte av leverandørene gjøres det gjentakende kjøp av ulike tjenester (ikke betegnet som sakkyndige-vurderinger) som kurs, veiledning til personalet, møter etc. Fra enkelte⁵ leverandører overstiger det samlede kjøpet NOK 100 000 eks. mva.
- I uttrekket fra økonomisystemet er det, for flere av kjøpene⁶ som det refereres til i punktet over, påført at det ikke foreligger kontrakt for kjøpet.

Enkelte av innkjøpene som er nevnt over har inngått som stikkprøvekontroller i undersøkelsen. Disse er omtalt i kapittel 4.3.2. Uttrekk fra økonomisystemet med eksempler knyttet til de omtalte observasjonene i kulepunktene over er presentert i vedlegg 3.

Når det gjelder kjøp fra David Martinez (stikkprøve) er utbetalingene knyttet til «Due-prosjektet», et tiltak som administreres av Utekontakten i Bergen og der Martinez har et koordinator-engasjement. I undersøkelsen blir det blant annet opplyst at DUE består av 53 enkeltprosjekter der hver enkelt ungdom i tiltaket utgjør ett eget prosjekt. Martinez er engasjert som koordinator for flere av disse «enkeltprosjektene». Av intervju går det frem at etaten anser dommen i KOFA

⁵ Observasjonen baserer seg på kjøp fra Audun Worren og Arild Godø

⁶ Observasjonen baserer seg på kjøp fra Audun Worren og Arild Godø

sak 2011/75 som relevant for DUE-prosjektet fordi det er behov for et skreddersydd opplegg rundt den enkelte ungdom, og det er nødvendig å finne en koordinator som er spesielt tilpasset den enkelte. Etaten fremholder således at det er hvert enkeltkjøp som må vurderes i henhold til terskelverdiene i anskaffelsesregelverket. Uttrekk fra økonomisystemet viser mange gjentakende utbetalinger á NOK 15 800 til Martinez, under teksten «Due koordinator», og i tjenestekategori «Tiltak utenfor familien». Revisjonen får opplyst at barneverntjenestens kjøp av tjenester fra DUE og David Martinez er hjemlet i en eller flere av barnevernlovens §§ 4-4, 4-12 og/eller 4-24.⁷

I intervju med representant for seksjon for *økonomi og budsjettering* i BHO, blir det opplyst at KOFA-sakene innenfor barnevernstjenestene trolig ikke gir unntak fra anskaffelsesregelverket i den utstrekning som blir lagt til grunn i kommunens kjøp innenfor dette området. Videre går det frem at Bergen kommunes rutine (om formell prosess) for kjøp over NOK 100 000 eks. mva., trolig ikke alltid blir fulgt i kjøp av barnevernrelaterte tjenester. BHO har ikke blitt involvert eller konsultert i forbindelse med direkteanskaffelser innenfor barnevernstjenesten.

4.2.2 Institusjoner

Bergen kommune driver 21 institusjoner i egen regi, samt har avtale med 19 private institusjoner. Av de private institusjonene er 17 alders- eller sykehjem som er driftet av ideelle private aktører på langvarige drifts- og husleieavtaler med Bergen kommune. De øvrige to avtalene er kjøp av sykehjem drevet av én kommersiell privat aktør.

Avtalene med de ideelle aktørene går langt tilbake i tid, og flere av disse institusjonene er eldre enn kommunes egne institusjoner. Det går videre frem at avtalene med de private ideelle institusjonene er basert på en standardavtale med et tilskudd for hver plass. Tidligere fikk institusjonene et generelt tilskudd, men dette er blitt standardisert slik at prisen er mer lik det som kommunale institusjoner bruker i forhold til antall plasser. Institusjonene har videre anledning til å være med på rammeavtaler som Bergen kommune inngår, og flere av dem er tilsluttet Bergen kommune sin rammeavtale for helsevikarer mv.

I flere intervjuer går det frem at det i løpet av de kommende årene kan være aktuelt å fase ut avtalen med noen av de private ideelle institusjonene, særlig knyttet til aldershjem.⁸ Frem til nå har det ikke vært aktuelt med utfasing eller ordinær anbudsutlysning på driften av disse institusjonsplassene av flere grunner. I intervju pekes det blant annet på underkapasitet i kommunens egen tjenesteproduksjon, et politisk ønske om å ha ideelle aktører representert, og at stiftelsene eier egne bygninger.

Selv om en eventuell konkurranse etter dagens regelverk kan begrenses til ideelle aktører, er det i diskusjonen vektlagt at en eventuell endring av leverandør kan medføre flytting av beboere siden det er stiftelsene som eier bygningsmassen. Så lenge driftsavtalene og husleiene oppfattes som fornuftig og kommunen sikrer avtalt kvalitet, så har det ikke vært prioritert å gjøre noe med disse avtalene. Det blir også pekt på i intervju at selv om kommunen på et tidspunkt må gjøre noe med de gamle avtalene, er det usikkert om det er en ordinær anbudskonkurranse som blir løsningen.

⁷ Revisjonen har ikke undersøkt enkeltvedtak ettersom dette ikke omfattes av revisjonen.

⁸ 7. mai 2014 ble det gjort offentlig kjent at Bergen kommune ønsker å legge ned fire aldershjem, herunder «Stiftelsen det private gamle hjem» (stikkprøve), og at flere omgjøres til sykehjemsplasser eller omsorgsboliger innen utgangen av 2018. <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsavd-for-helse-og-omsorg/349/article-115717>

Odinsvei boseenter og Søreide sykehjem er drevet av en kommersiell aktør. Bergen kommune utlyste i 2007 for andre gang en konkurranseutsetting av drift av disse sykehjemmene. Av utlysningen går det frem at Odinsvei bosenter (30 sykehjemsplasser) skulle driftes fra og med 1. april 2008 og Søreide sykehjem (90 plasser) fra og med 1. april 2009, begge med tilbudsfrist 23. november 2007.

Det var ikke anledning til å gi tilbud på bare ett av sykehjemmene. Kontraktperioden var på hhv fem og seks år, slik at kontraktperioden for de to institusjonene ble harmonisert. I tillegg ble det åpnet for at kommunen kunne utløse en opsjon på ytterligere to års drift. Kontrakten ble anslått til å ha en årlig verdi på mellom 62 og 64 millioner kroner i 2007. Basert på et slikt anslag vil kontrakten samlet sett ha en verdi rundt 500 millioner for hele kontraktperioden (2007-kroner inklusiv ev. opsjoner).

Det ble nedsatt en tverrfaglig anskaffelsesgruppe med kompetanse innenfor tjenesteområde (pleie/omsorg), innkjøp, økonomi og juss, samt en referansegruppe for å gjennomføre prosessen. Fem leverandører leverte tilbud, der tre ble invitert til forhandlinger. Aleris Omsorg AS vant konkurransen. Denne anskaffelsen er valgt ut som stikkprøve og vil inngå i den videre vurderingen knyttet til gjennomføring og oppfølging av anskaffelser.

I tillegg er Solsletten alders- og sykehjem og Stiftelsen det private gamlehjem valgt ut som stikkprøver i forbindelse med denne revisjonen. For Solsletten alders- og sykehjem har revisjonen mottatt dokument knyttet til avtale, avtaleforlengelser, indeksregulering av vederlaget. Revisjonen har videre mottatt eksempel på både driftsavtale og husleieavtale, som blir opplyst å være den normale avtalevarianten overfor ideelle eiere. Det er ikke mottatt dokumentasjon knyttet til avtale med Stiftelsen Det Private Gamleheim.

Bergen kommune har ikke inngått formalisert avtale med denne stiftelsen. Det blir opplyst om at avtalene med Solsletten alders- og sykehjem og Stiftelsen det private gamlehjem går lengre tilbake enn 1994 og EØS-avtalens ikrafttredelse. Kjøp knyttet til disse vil derfor ikke bli behandlet som direkteanskaffelser i stikkprøvegjennomgangen i kapittel 4.3.2. En gjennomgang av driftsoppfølgingen av institusjonene vil imidlertid bli presentert i kapittelet om kontraktoppfølging (kapittel 4.6).

4.2.3 Praktisk bistand i hjemmet

Praktisk bistand i hjemmet (PBH) er organisert etter en brukervalgmodell der brukerne kan velge mellom kommunen og private leverandører. Brukerne får et tidsbegrenset vedtak (vanligvis for ett år om gangen) om rett til hjelp i en tilmålt tid, og brukerne kan selv velge leverandøren innenfor sine vedtakstimer.

Den største leverandøren av praktisk bistand i hjemmet er kommunen selv. Bergen kommune har en markedsandel på 83 til 85 prosent av brukerne. Frem til 2014 var den kommunale enheten drevet som et kommunalt foretak (KF) med 110 årsverk, men denne enheten er nå innlemmet i kommunen og organisert under etat for hjemmebaserte tjenester. Etaten har også ansvar for driftsoppfølging av private leverandører. I dag er det fem private leverandører som supplerer det kommunale tilbudet gjennom brukervalgordningen.

I byrådssak 1365/09 (merket u.off) fremgår det at Bergen kommune siden 2005 har hatt en brukervalgordning for tjenesten praktisk bistand i hjemmet. Frem til 2009 var det syv private firma

som har hatt avtale med kommunen, og brukere som var tildelt tjenesten kunne velge mellom kommunalt tilbud eller disse aktørene som leverandør. Ved utløp av denne avtalen lyste Bergen kommune ut en åpen anbudskonkurranse med tilbudsfrist 3. september, med sikte på å inngå avtale med tre til seks leverandører. Etersom konkurransen gjelder brukervalgordning, er prisen lik for alle tilbydere. Verdien på kontrakten vil avhenge av brukernes valg, men ble anslått til å utgjøre rundt 12,5 prosent av totalomfanget basert på tall for 2009. Gitt samme omfang vil dette gi kontrakten en samlet årlig verdi på 8,4 millioner eller totalt drøyt 50 millioner for avtaleperioden inkluderer opsjoner (4 + 2 år). Totalt ni leverandører leverte tilbud, og seks av disse var eksisterende leverandører. Alle leverandørene møtte kvalifikasjonskravene, og de seks leverandørene som ble rangert høyest basert på deres beskrivelse av 26 områder ble valgt. Dette innebar at to eksisterende og en ny tilbyder ikke fikk tildelt kontrakt. En av de ikke-foretrukne leverandørene valgte å klage på tildelingen, men klagen ble ikke tatt til følge. Av intervju går det frem at tilbudene ble vurdert av en faggruppe bestående av en representant fra forvaltningsetaten og to helse- og sosialrådgivere.

De seks valgte leverandørene ble:

- En hjelpende hånd
- Hjelp i hjemmet AS
- Norsk kontor og industrirenhold AS
- ASOR AS
- Seniorstøtten AS
- Citymaid Hjemmeservice AS

Av intervju går det frem at ASOR AS trakk seg som leverandør grunnet etableringsutfordringer. Av nettsidene til Bergen kommune går det frem at brukerne i hele kommunen kan velge leverandørene Bergen Kommune, City Maid, NKI Renhold og Seniorstøtten. Brukerne i Årstad kan i tillegg velge «Hjelp i hjemmet», mens brukerne i Fyllingsdalen, Laksevåg og Ytrebygda også kan velge «En hjelpende hånd».

En gjennomgang av uttrekket fra økonomisystemet for 2012 og 2013 (frem til 1. november) for det aktuelle tjenesteområdet indikerer en jevn beløpsmessig fordeling mellom fire av leverandørene, mens Citymaid ligger vesentlig over de andre aktørene. Fordelingen er illustrert i tabellen nedenfor.

Tabell 2: Kjøp innen praktisk bistand i hjemmet, etter leverandør.

Leverandør	NOK Beløp
Citymaid	5 979 393
Hjelp i Hjemmet	3 808 143
En Hjelpende hånd	3 696 879
NKI	3 512 863
Seniorstøtten	2 934 203

Det går frem av intervju at de fleste av leverandørene har kapasitet til flere oppdrag, og at kommunen/leverandørene gir jevnlig ut informasjon om hvordan man kan benytte seg av brukervalgsystemet. Samtidig blir det opplyst at det er en lav andel av brukere som bytter leverandør, men de som bytter gjerne er aktive ved at de bytter ofte.

Hjelp i Hjemmet AS er valgt ut som stikkprøve og vil inngå i den videre vurderingen knyttet til gjennomføring og oppfølging av anskaffelser.

4.2.4 Privat hjemmesykepleie

Bystyret vedtok 27. april 2009 at det skulle innføres fritt brukervalg av hjemmesykepleie i Bergen. Vedtaket innebar at det ble åpnet for at brukerne kunne velge mellom kommunen som leverandør av tjenestene, og et antall private aktører som Bergen kommune har godkjent. Det ble besluttet at det skulle inngås avtale med de to beste leverandørene. En anbudskonkurranse med tilbudsfrist 3. september 2009 ble gjennomført. Anskaffelsen var en konkurranse med forhandlinger i ett trinn. Den samlede verdien ble anslått å utgjøre en årlig omsetning på 25-50 millioner basert på en antakelse om at 5 til 10 prosent av brukerne ville velge en privat aktør. Tre leverandører leverte tilbud, der en av disse ble avvist grunnet manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav og vesentlig forbehold mot kontraktsvilkår. Det ble inngått kontrakt med de to øvrige tilbyderne, Orange Helse AS og Seniorstøtten AS, med en avtaleperiode på fire år og opsjon for 2 års forlengelse. Orange Helse AS er en del av stikkprøveutvalget som gjennomgås i vurderingen knyttet til gjennomføring og oppfølging av anskaffelser senere i rapporten.

Først ble brukervalgmodellen organisert slik at brukerne i bydelene Sandviken og Åsane kunne velge mellom kommunalt tilbud og Orange Helse, mens brukerne i Årstad kunne velge mellom kommunalt tilbud og Seniorstøtten. Seniorstøtten trakk seg fra avtalen fordi de ble valgt av få brukere. Brukerne ble da tilbakeført til kommunens hjemmesykepleie, eller de kunne velge Orange Helse. Det går frem av nettsidene til Bergen kommune at brukere i Bergen sentrum, Fyllingsdalen, Laksevåg, Landås, Sandviken og Åsane i 2013 kunne velge å benytte seg av Orange Helse, og fra 1. februar 2014 ble ordningen utvidet til å omfatte brukere i Fana, Solheim og Ytrebygda.

Det er i dag er 7-8 prosent av brukerne som har valgt privat hjemmesykepleie gjennom brukervalgmodellen. Samtidig er andelen brukere som benytter seg av det private tilbudet stigende. For noen brukere er det likevel ikke aktuelt å velge et privat tilbud. Syke eldre som får et akutt behov for hjemmesykepleie vil automatisk få tildelt kommunal hjemmesykepleie om ikke de ber spesielt om en annen leverandør. Det er også kun den kommunale tjenesten som har et tilbud på nattestid mellom klokken 23.00 – 06.00. Dette innebærer at brukere som har valgt den private leverandøren, og som må ha tjenester på nattestid, må forholde seg til to leverandører (kommunen og den private). I forbindelse med utlysning av oppdraget ble det vurdert å kreve heldøgntilbud. Kommunen valgte likevel kun å lyse ut et dag- og kveldstilbud fordi noe annet hadde blitt svært kostbart. I etterkant har man utvidet betjeningsperioden noe, og Orange Helse skal være operativ fra klokken 06.00 til klokken 23.00. En årsak til utvidelsen har vært å redusere presset på den kommunale natttjenesten.

4.2.5 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Personer med sterk funksjonsnedsettelse som har behov for praktisk og personlig hjelp i dagliglivet, kan søke om BPA. I Bergen kommune er det innført et system med tjenestekonsesjoner for denne tjenesten. Dette innebærer at brukerne kan velge hvem de vil ha som hjelper(e) og hva assistenten(e) skal gjøre innenfor for det timetallet brukeren får tildelt. For BPA gjennomføres det med andre ord ikke ordinære anskaffelser, og per i dag er det åtte private aktører som har konsesjon på BPA oppdrag. Av nettsidene til kommunen går det frem at brukerne kan velge mellom Bergen kommune og følgende private aktører:

- Uloba
- Bergen Helsevikar
- Allhelse
- Assister Meg
- JAG Assistanse
- CityMaid Hjemmesericxe
- HAV
- Orange helse

Selv om det er åtte private aktører som har konsesjon, er det i praksis bare Uloba som har oppdrag. Den eneste av de andre leverandørene som har oppdrag er «Assister Meg» som er valgt av én bruker. Bakgrunnen for at Uloba er en betydelig mer brukt leverandør enn de andre, er at det var Uloba som kjempet frem ordningen om BPA. Etaten påvirker ikke hvilken leverandør brukere skal velge.

Konsesjonene lyses ut hvert andre år av byrådsavdeling for av Byrådsavdeling for helse og omsorg. Det er en løpende kontrakt, men med gjensidig mulighet for oppsigelse på 6 måneder. Bergen kommune betaler de private tjenesteleverandørene innen BPA en fastpris per time som skal dekke alle omkostninger. Leverandørene fakturerer Bergen kommune, og innenfor året skal antall vedtakstimer stemme overens med det som er fakturert. Etat for forvaltning har ansvar for tildeling av tjenesten, samt for kontroll og driftsoppfølging av leverandørene. Etaten har videre ansvar for å følge opp at brukerne er fornøyd med tjenestene som leveres. Dette gjøres blant annet gjennom en årlig brukerundersøkelse per telefon.

4.2.6 Avlastning til psykisk utviklingshemmede barn

Når det gjelder tjenester til psykisk utviklingshemmede barn benyttes private aktører til å levere hjemmetjenester til beboere i bofellesskap, og til avlastningstjenester overfor utviklingshemmede som bor hjemme hos sine foreldre. Av intervju går det frem at det i hovedsak er tilfeldig om brukerne får tilbud gjennom kommunal egenproduksjon eller fra private leverandører når det gjelder slike avlastningstjenester. Samtidig finnes det eksempler på at noen foreldre ønsker en spesiell leverandør på grunn av pedagogikken som tilbys, og kommunen forsøker å imøtekomme slike ønsker. Bergen kommune kjøper tjenester fra følgende private aktører:

- Rostadheimen bofellesskap
- Stiftelsen Helgeseter
- NKS Fayehagen avlastningsbolig
- Omsorgshjelperen A/S
- Stiftelsen Verdandi (Vestliveien bofellesskap)
- Konow senter Bofellesskapet
- Christiegården dagsenter og avlastning

Kommunen utlyste i september 2007 en konkurranse om kjøp av avlastningstjenester til barn og unge med psykisk utviklingshemming. I saksfremstillingen til byråds sak 1677/07 fremgår det at kommunen tidligere har kjøpt disse tjenestene direkte fra private leverandører. Det går videre frem at kommunen anslo størrelsen på oppdraget til å være inntil 2800 avlastningsdøgn i året, eller 10-11 millioner kroner på årsbasis. Med en avtaleperiode på 4 + 1 +1 år fra og med 1. april 2008, var anslaget på kontraktens samlede verdi 60 – 66 millioner kroner inkludert opsjoner. Det var tre leverandører som ga tilbud på leveransen (åtte plasser). Alle leverandørene møtte

kvalifikasjonskravene. Omsorgshjelperen AS ble vurdert å ha det beste tilbudet, og ble tildelt kontrakten. Denne leverandøren har hatt oppdraget siden 2008, og har det fortsatt. Revisjonen får opplyst at det i 2014 var en konkurranse med forhandling på dette oppdraget.⁹

Omsorgshjelperen AS er valgt ut som stikkprøve og vil inngå i den videre vurderingen knyttet til gjennomføring og oppfølging av anskaffelser.

4.2.7 Vikarer

Kommunen har inngått avtaler med flere leverandører for kjøp av vikartjenester knyttet til helse og omsorg. I 2011 sa Bergen kommune opp avtalen med en av leverandørene som leverte flest helsevikarer til kommunen. Bakgrunnen for oppsigelsen var at kommunen avdekket brudd på avtale lønns- og arbeidsvilkår overfor utenlandske ansatte hos leverandøren. Etter dette ble den eksisterende rammeavtalen (2010-2012) for helsevikarer avsluttet, og en prosess med å inngå ny avtale igangsatt.

Kommunen gjennomførte i 2012 en åpen anbudskonkurranse med tilbudsfrist 1. juni klokken 12. Konkurransen ble kunngjort i Doffin gjennom anbudsverktøyet Merzell (MSS). Den samlede verdien på kontraktene ble i konkurransegrunnlaget av 23.05.12 anslått til en verdi på 170-180 millioner kroner, og det ble fastlagt at oppdragsgiver skulle velge tre til fem leverandører. Under pkt. 5.1 «tildelingskriterier» går det frem at tilbyderne med laveste pris vil bli valgt.¹⁰

Totalt tolv tilbydere valgte å levere inn anbud, men to av disse ble avvist med begrunnelse i forhold hos leverandøren. Den ene leverandøren oppfylte ikke kvalifikasjonskravet for gjennomføringsevne for personell på grunn av manglende dokumentasjon i tilbudet. Samme leverandør hadde også mangler knyttet til soliditetskravet og «erfaring fra lignende oppdrag» da dokumentasjonen var knyttet til et annet selskap enn det som var tilbyder.

Den andre leverandøren ble avvist med henvisning til forskrift om lov om offentlige anskaffelser § 11-10 (1), bokstav a. Det ble vurdert at selskapet ikke oppfylte kvalifikasjonskrav knyttet til gjennomføringsevne/personellkapasitet grunnet manglende dokumentasjon. Selskapet møtte heller ikke kravet om karakteren «tilfredsstillende» innenfor minst to av kriteriene likviditet, lønnsomhet og soliditet i Proff forvalt. Endelig vurderte kommunen at selskapet ikke hadde tilstrekkelig erfaring fra lignende oppdrag til å gjennomføre kontrakten.

Av de totalt ti godkjente anbudene, ble fem leverandører valgt. Leverandøren og deres andel av kontrakten går frem av tabellen under.¹¹ I tillegg skal de fem leverandørene konkurrere på 20 prosent av kontrakten. Hastebestillinger sendes til alle samtidig, der den som først tilbyr vikar får oppdraget. I kommunen sitt evalueringsskjema og «meddelelse av tildeling av kontrakt av 21. juni 2012» går det frem at tilbyderne ble rangert etter administrasjonsgebyret, der de fem mest prisgunstige tilbudene ble valgt. I et brev til tilbyderen som ble rangert på sjette plass og som ba om utvidet begrunnelse, peker kommunen på at det er et «tydelig skille» og en «markant avstand» mellom prisen på de fem mest prisgunstige tilbudene og de andre tilbudene.

⁹ Revisjonen får opplyst per telefon 14.05.14 at Omsorgshjelperen ikke vant den nye konkurransen. Oppdraget tiltalt Aleris Ungplan & Boi AS og Norsk Samson AS

¹⁰ Leverandørene skal oppgi ett administrasjonsgebyr per vikartime beregnet ut fra driftskostnader, sykefravær og eventuelt bolig- og reisekostnader. Timelønn og sosiale utgifter er fast, mens leverandørene har konkurrert på administrasjonsgebyret. Timeprisen utgjør følgende timelønn (etter KS tariff) + sosiale utgifter + administrasjonsgebyr.

¹¹ Hvor stor andel som skulle tilfalle de ulike leverandørene dersom det ble valgt hhv 3, 4 eller 5 leverandører er tildelt som angitt i konkurransegrunnlaget pkt. 1.4 «Kontraktens omfang».

Tabell 3: Avtalt fordeling av oppdragsmengde mellom leverandører i avtale om helsevikarer

Vikarbyrå	Oppdragsmengde
1. Orange Helse	30 prosent
2. Vacant Helse	15 prosent
3. Manpower	15 prosent
4. Ambio Helse	10 prosent
5. Dedicare	10 prosent
Fri andel	20 prosent

Avtaleperioden for disse kontraktene er fra 15.08.2012 til 14.08.2014, med opsjon på forlengelse inntil 2 år. Orange Helse (nr. 1) og Dedicare (nr. 5) utgjør to av leverandørene i stikkprøveutvalget, og vil bli kommentert videre i rapporten.

Revisjonen har ved hjelp av et uttrekk av leverandørutbetalinger for perioden 1. januar 2012 til 1. november 2013 undersøkt i hvilken grad det forekommer kjøp av vikarer innenfor helse og omsorg fra andre enn de kommunen har inngått avtale med. For perioden har Bergen kommunen kjøpt vikartjenester fra følgende leverandører uten avtale (kjøp over 100 000 kroner ført på konto «vikartjenester»¹² er inkludert i oversikten):

Tabell 4: Kjøp av vikartjenester utenom rammeavtale i perioden 01.01.12 til 01.11.13, etter leverandør.

Leverandør	NOK Beløp	Rammeavtale
SMART BEMANNING AS	19 943 738	Nei
ADECCO HELSE AS	2 674 181	Delvis, deler av 2012
HELSE PERSONAL AS	1 790 713	Nei
HELSENOR AS	1 586 363 *	Nei, sagt opp i 2011
SYKEPLEIER SERVICE /H.M.B.KINDT LIEN	206 685	Nei
LENAS HELSEPERSONELL AS	149 977	Delvis, deler av 2012
SUM	26 351 657	

*Det er også en rekke innbetalinger/fratrekk fra denne leverandøren slik at netto utbetaling er markant lavere. Nettobeløp er 561 315 grunnet av innbetalinger/fratrekk fra leverandøren som er omtalt nærmere nedenfor.

Som tabellen over viser har kommunen kjøpt inn vikarer fra flere leverandører som kommunen ikke har en rammeavtale med. Dette gjelder spesielt fra Smart Bemanning (tidligere Bergen Helsevikar) hvor kommunen har kjøpt vikartjenester for ca. 20 millioner i den gitte perioden. Bergen kommune opplyser at Adecco Helse og Lenas helsepersonell hadde avtale med Bergen kommune frem til de nye rammeavtalene fra 15.08.2012, mens avtalen med Konstali Helsenor

¹² I tillegg observerer vi at det er foretatt utbetalinger til disse leverandørene som er ført som «tjenestekjøp fra andre». Dersom dette dreier seg om vikartjenester vil det for eksempel bety at summen for Smart Bemanning blir rundt 70 000 kroner høyere enn det som fremgår av tabellen (samlet kroner 20 013 317). Tilsvarende vil tallene for flere av leverandørene øke noe.

AS ble sagt opp i 2011.¹³ Bergen kommune har ikke (hatt) avtaler med leverandørene Smart bemanning, Helse Personal AS eller Sykepleier Service verken denne eller forrige avtaleperiode.

I intervju går det frem at det har vært en utfordring å få etatene og de ulike tjenestestedene i kommunen til å være tilstrekkelig lojale mot rammeavtalen for helsevikarer. Smart Bemanning leverte tilbud i forbindelse med anbudsutlysningen, men ble ikke valgt fordi de var dyrere enn byråene som det ble inngått avtale med. Smart Bemanning har lokal tilknytning, og det går det frem i intervju at brukere innen for eksempel hjemmesykepleien har hatt en fast vikar fra Smart Bemanning. I 2013 brukte Bergen kommune 9,3 millioner på kjøp av helsevikarer fra denne virksomheten.

Det har også blitt gjennomført kjøp av vikartjenester for ca. 1,6 millioner (brutto) fra Konstali Helsenor AS i 2012 og 2013, selv om avtalen med denne leverandøren ble sagt opp i 2011.

I byrådsnotat datert 17. juni 2011 (saksnr. 201007787-94) går det frem at det ble gjennomført ytterligere kontroll med Konstali Helsenor AS etter funn fra en tidligere kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for kommunens leverandører av helsevikartjenester. De nye kontrollene avdekket avvik knyttet til overtredelse av bestemmelser om arbeid, lovfestede tillegg, og feil ved fakturering. Det går videre frem at «selv om kommunen ser en gradvis bedring hos Konstali Helsenor AS, finner en fortsatt avvik fra bestemmelser om arbeidstid og hviletid». Byrådsnotatet inneholder en vurdering av «hvilken konsekvens det skal få at Konstali Helsenor AS fortsatt ikke leverer uten avvik. En oppfatter at selskapet har fått tilstrekkelig tid til retting, jfr. kontrakt». Av notatet går det blant annet frem at:

«Gjennom oppfølging av selskapet fra kommunens side mener Innkjøpsseksjonen at faren for brudd på lønns- og arbeidsvilkår vil være betraktelig mindre, enn dersom tjenestestedene på grunn av mangel på vikarer, blir henvist til å kjøpe vikartjenester fra leverandører uten avtale med kommunen.»

Byråden presiserer likevel følgende:

«Byråden mener på sin side at det er svært viktig at kommunen markerer at en ikke ønsker en avtalepart som bryter sentrale bestemmelser i lov og avtale.»

Byrådsnotatet avsluttes med følgende konklusjon:

«Byrådet beslutter å heve kontrakt inngått 29.04.2010. mellom Konstali Helsenor AS og Bergen kommune med samarbeidspartnere. Alle forhåndsbestillinger som er foretatt hos selskapet frem til 15.08.2011 gjennomføres. Byrådets beslutning får umiddelbar konsekvens ved at en stopper alle nye bestillinger hos Konstali Helsenor AS.»

Gjennomgangen av uttrekket fra økonomisystemet viser at det er foretatt en rekke fratrekke/tilbakebetalinger fra Konstali Helsenor til Bergen kommune for drøyt 1 million kroner i perioden 1. januar 2012 til 1. november 2013. Dette gjør at det er en differanse mellom netto og brutto utbetalinger til selskapet i perioden. Flere av fratrekke/tilbakebetalingene er merket, eksempelvis «Jamfør helsenor sak fra 2011» og «Tilbakebetalt vedr fakt 2300669» mv. På spørsmål fra revisjonen om hva disse referansene viste til svarte innkjøpsseksjonen i en e-post 7. mai 2014 følgende:

¹³ Epost 17.12.2013: SV: Dokumentasjonsforespørsel - helsevikarer

«Ved gjennomgang av lønns og arbeidsforhold hos Konstali Helsenor a/s, ble det avdekket flere tilfeller av dobbeltfakturering. Selskapet fikk derfor beskjed om å gå igjennom all fakturering som var gjennomført i hht. avtale. Det ble avdekket omfattende feil som fra selskapets side ble forklart som feil i deres faktureringssystem. LRS (v/Inngående faktura) hadde jobben med å sikre at oppgjøret overfor den enkelte bestiller av vikartjenester ble korrekt. Feil og rot knyttet til fakturering var et element ved oppsigelsen av avtalen med selskapet.»

Tilbakebetalingene/fratrekk er knyttet til oppgjør for disse forholdene som har blitt avdekket. Revisjonen legger til grunn at det er mottatt og kjøpt helsevikartjenester for i underkant av 1,6 millioner fra denne leverandøren i 2012 og 2013, selv om nettoutbetalt beløp er mindre.

I intervju går det frem at byråene som ikke er en del av rammeavtalen, faktureres Bergen kommune den prisen som avtales mellom brukerstedet som bestiller og byrået. Det går videre frem¹⁴ at i praksis sjelden vil være en forhandling om pris i forbindelse med bestilling, men at brukerstedet tar for gitt den pris som leverandøren har. Prisen er kjent for brukerstedene. I intervju blir det opplyst at leverandørene er ikke bundet til å tilby vikarer til prisen som ble tilbudt i forbindelse med anbudskonkurransen, og prisene kan være langt høyere enn for de vikarene som formidles gjennom rammeavtalen.

Leverandørene med rammeavtale har blitt informert om at det er lekkasjer på rammeavtalen. Det store omfanget av kjøp utenfor rammeavtale medførte at innkjøpsseksjonen sommeren 2013 iverksatte tiltak, herunder å gi informasjon til brukerstedene. Av intervju går det frem at bruken av vikarbyrå uten for rammeavtalen har blitt redusert siden oktober 2013. Revisjonen fikk under intervju fremlagt tall som indikerer at kjøp av helsevikarer utenom rammeavtalen har variert mye fra måned til måned, og viser en tydelig nedadgående tendens gjennom 2013.

Av tabellen under går det frem at fordelingen av oppdrag i rammeavtalen så langt i perioden i varierende grad stemmer overens med avtalt fordeling mellom byråene. Selv om det tas høyde for at hele den frie delen på 20 prosent tilfaller Ambio Helse, ligger denne leverandøren over avtalt andel. Orange Helse ligger så langt i perioden under lovet andel. Av intervju går det frem at hele perioden må sees under ett ved en vurdering av oppdragsmengden som tilfaller hvert av byråene. Dersom et av byråene ser ut til å få en større andel enn det som er angitt i avtalen, må Bergen kommune stoppe tjenestestedenes mulighet til å bestille vikarer fra det aktuelle byrået. Oppnådd andel er i tabellen regnet ut i fra andel av kjøp innenfor rammeavtale. Dersom kjøpene utenfor rammeavtalen inkluderes vil andelen reduseres for alle byråene.

¹⁴ Telefonsamtale med etatsjef for alders- og sykehjem 14.05.14

Tabell 5: Fordeling av oppdragsmengde mellom leverandører i avtale om helsevikarer 1. januar til 31. november 2013¹⁵

Vikarbyrå (avtalt andel)	Kjøp i 2013 (per 1. november)	Oppnådd andel av kjøp innenfor rammeavtale
1. Orange Helse (30 prosent)	11 127 131 kroner	23 prosent
2. Vacant Helse (15 prosent)	7 665 179 kroner	16 prosent
3. Manpower (15 prosent)	5 806 120 kroner (31.10.13)	12 prosent
4. Ambio Helse (10 prosent)	17 728 059 kroner	37 prosent
5. Dedicare (10 prosent)	5 806 120 kroner	12 prosent
Sum	48 132 609 kroner	100 prosent

4.3 Stikkprøvekontroller av anskaffelsesprosesser

For hver av kategoriene (barnevern, institusjoner, hjemmesykepleie, praktisk bistand i hjemmet, avlastning, helsevikarer og brukerstyrt personlig assistanse) som er undersøkt i denne revisjonen, er det gjort et tilfeldig utvalg av en eller flere leverandører som kommunen kjøper tjenester fra. For kjøp fra disse leverandørene, har revisjonen gjort undersøkelser knyttet til om regelverket er fulgt i anskaffelsesprosessen som ligger til grunn for kjøpet. Unntaket er brukerstyrt personlig assistanse (BPU) der det ikke gjennomføres ordinære anskaffelser, men hvor tjenestekonsesjoner tildeles etter søknad. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.2.5.

Revisjonen har bedt om dokumentasjon knyttet til kjøp fra 13 leverandører.¹⁶ Kjøp fra flere av disse leverandørene er omtalt i kapittel 4.2.1 – 4.2.7. Under vil vi først se nærmere på kjøp fra syv leverandører gjennom anbudskonkurranser (4.3.1) før vi ser på direktekjøp fra seks leverandører (4.3.2).

¹⁵ Beregningen er gjort ut i fra kjøp av helsevikarer fra de aktuelle byråene i perioden 01.01.2013 til 31.11.2013 ved hjelp av tall presentert i powerpoint til vikarbyråene fra innkjøpsseksjonen. Tall fra innkjøpsseksjonen benyttes her fordi de inkluderer en ekstra mnd. sammenlignet med vårt uttrekk fra økonomisystemet. Ettersom avtaleperioden for den aktuelle kontrakten er fra 15.08.2012 til 14.08.2014, med opsjon på to års forlengelse, er fordelingen ment som en indikasjon og må tolkes med varsomhet.

¹⁶ I tillegg har revisjonen bedt om dokumentasjon på ytterligere 2 leverandører som er ideelle stiftelser som driver institusjoner som inngår i de 15 stikkprøvene i denne revisjonen. Disse er omtalt i kapittel 4.2.2, og driftsoppfølgingen vil bli drøftet ytterligere i avsnitt 4.6.3.2. Ettersom dette er avtaler som strekker seg lengre tilbake enn 1. januar 1994, vil disse ikke bli omhandlet videre her (jfr. kapittel 3.1.2).

4.3.1 Anbudskonkurranser

Kjøp fra syv¹⁷ av leverandørene i revisjonens utvalg er basert på at kommunen har gjennomført anbudskonkurranse på aktuelt tjenesteområde. De syv leverandørene er gruppert i tabellen under:

Tabell 6: Leverandører og tjenesteområde

Leverandør	Tjenesteområde
Aleris Omsorg AS	Institusjon
Hjelp i Hjemmet AS	Praktisk bistand i hjemmet
Aleris Ungplan & Boi AS	Barnevern – Hjelpetiltak unge
Orange Helse AS	Hjemmesykepleie
Omsorgshjelperen drift AS	Avlastningstiltak – tjenester til utviklingshemmede
Dedicare AS	Helsevikarer
Orange Helse AS	Helsevikarer

Nedenfor er revisjonens gjennomgang av de seks anbudskonkurransene oppsummert.

¹⁷ Det er seks ulike leverandører, men omtales her som syv ettersom leverandøren Orange Helse både er leverandør innen både hjemmesykepleie og helsevikarer gjennom ulike avtaler.

Tabell 7: Oppsummering av anbudskonkurranser innenfor helse- og omsorgsområdet

Tjenesteområde/ kunnngjøring	Konkurransform/ Tildelingskriterier	Gjennomføring av tilbudsevaluering	Dokumentering av anskaffelsen
Helsevikarer «Helsevikarer til Bergen kommune med flere». Kunngjort på Doffin 11.05.2012	Åpen anbudskonkurranse 100 % pris Deltakelse forutsetter innfrielse av kvalifikasjonskrav	Samsvar mellom tildelingskriterier og evalueringskriterier. Samsvar mellom evaluering og tildeling	Alle vesentlige forhold dokumentert
Barnevern «Hjelpetiltak for barn og ungdom». Kunngjort på Doffin 26.10.2010	Konkurransform med forhandling Pris (40 %) Kvalitet (60 %)	Samsvar mellom tildelingskriterier og evalueringskriterier. Samsvar mellom evaluering og tildeling	Alle vesentlige forhold dokumentert
Institusjoner «Drift av Odinsvei bosenter og Søreide sykehjem» Kunngjort på Doffin 10.10.2007	Konkurransform med forhandling Pris (30 %) Kvalitet (60 %) Kompetanse (10 %)	Samsvar mellom tildelingskriterier og evalueringskriterier. Samsvar mellom evaluering og tildeling	Alle vesentlige forhold dokumentert
Hjemmesykepleie «Fritt brukervalg av hjemmesykepleie» Kunngjort på Doffin 08.06.2009	Konkurransform med forhandling Kvalitet (60 %) Samarbeidsevne og fleksibilitet (40 %)	Samsvar mellom tildelingskriterier og evalueringskriterier. Samsvar mellom evaluering og tildeling	Alle vesentlige forhold dokumentert
Praktisk bistand i hjemmet – fritt brukervalg Kunngjort på Doffin 08.06.2009.	Åpen anbudskonkurranse Kvalitet (50 %) Oppdragsforståelse (50 %)	Samsvar mellom tildelingskriterier og evalueringskriterier. Samsvar mellom evaluering og tildeling	Alle vesentlige forhold dokumentert
Avlastning - tjenester til utviklingshemmede «Avlastningstjenester for Bergen kommune» Kunngjort på Doffin 04.09.2007	Konkurransform med forhandling Pris (40 %) Kvalitet (20 %) Fleksibilitet (20 %) Kompetanse (20 %)	Samsvar mellom tildelingskriterier og evalueringskriterier. Samsvar mellom evaluering og tildeling	Alle vesentlige forhold dokumentert

Revisjonens gjennomgang av anbudskonkurransene er nærmere presentert i vedlegg 3 til rapporten.

I intervju blir det opplyst at det ikke har kommet inn klager til kommunen eller saker i KOFA som har påvist manglende etterlevelse av regelverket i disse anskaffelsesprosessene. I enkelte av anbudskonkurransene har det kommet klager fra leverandører som kommunen ikke har tatt til følge.

4.3.2 Direkteanskaffelser

I tillegg til leverandørene omtalt i kapittel 4.3.1, har revisjonen etterspurt dokumentasjon knyttet til kjøp fra følgende leverandører: Smart Bemanning AS, Konstali Helsenor AS, Helse Personal AS, David Martinez AS, Psykolog Anne Hilde Andersen og Johnson Winner Team AS. Disse leverandørene har ikke avtaler¹⁸ med Bergen kommune.

Kjøp fra disse leverandørene er oppsummert i tabellen nedenfor.

Tabell 8: Oppsummering av direktekjøp fra utvalgte aktører innenfor helse- og omsorgsområdet

Leverandør	Tjenestemråde	Kjøp i NOK i perioden 1. jan 12 til 1. nov 13.	Kommentar
Smart Bemanning AS	Helsevikarer	19 943 739	Deltok og tapte i konkurranse om rammeavtale på helsevikarer. Se kapittel. 4.2.7
Konstali Helsenor AS	Helsevikarer	1 586 363	Deltok og tapte i konkurranse om rammeavtale på helsevikarer. Se kapittel. 4.2.7
Helse Personal AS	Helsevikarer	1 790 714	Deltok ikke i konkurranse om rammeavtale på helsevikarer. Se kapittel. 4.2.7
Johnson Winner Team AS	Hjemmesykepleie Sykehjem Dagsenter	494225	I intervju blir det opplyst at leverandøren er en brannmann som driver med opplæring/kursing om brann ved institusjonene. Utbetalinger fremkommer av uttrekk fra økonomisystemet. Det foreligger ikke avtale, anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon knyttet til kjøpet
Psykolog Anne Hilde Andersen.	Barnevern	287740	Alt kjøp er i følge uttrekket fra økonomisystemet, relatert til sakkyndige-vurderinger. Ett enkeltkjøp over NOK 100 000 som ikke er protokollført. Omtalt i kapittel 4.2.5
David Martinez AS,	Barnevern	631800	Ekstern koordinator i DUE-prosjektet ved Utekontakten i Bergen. Omtalt i kapittel 4.2.5.

4.4 Kvalitet som kriterium i anskaffelser av helse- og omsorgstjenester

Gjennomgangen av anbudskonkurransene (jf. kapittel 4.3.1) viser at *kvalitet* er benyttet som tildelingskriterium i samtlige konkurranser med unntak av anbud på helsevikarer. I konkurranse om kjøp av helsevikarer er pris eneste tildelingskriterium, men leverandørene må innfri kvalifikasjonskrav som blant annet inkluderer krav til system for kvalitetsstyring for å få delta i konkurransen.

Tabell nedenfor gir en oppsummering av hvordan *kvalitet* er benyttet som tildelingskriterium i anbudskonkurransene innenfor helse- og omsorgstjenestene.

¹⁸ Det kan foreligge oppdragsavtaler for spesifikke oppdrag knyttet til barnevernstjenestene, for eksempel i f m sakkyndig-vurderinger.

Tabell 9: Kvalitet som tildelingskriterium i anbudskonkurransene

Tjenesteområde	Tildelingskriterium	Kort beskrivelse av tilbudsevalueringen
Barnevern – Hjelpetiltak unge	Pris (40 %)	Evalueringsskjema benyttes for vurdering av tilbudene. Tilbudene ble evaluert etter tolv kvalitetskrav, og gitt en score mellom 0 og 10. For hvert av punktene gis det en kvalitativ begrunnelse for tallkarakteren. Også prisvurdering der leverandørene gis en poengsum mellom 1 og 10 (laveste pris får 10).
	Kvalitet (60 %)	Etter første evaluering ihht tildelingskriteriene ble det forhandlet med seks av ti leverandører. I evalueringsskjema etter forhandlinger, er det gjort en samlet vurdering der pris er vektet 40 prosent og kvalitet 60 prosent, som grunnlag for tildeling av kontrakt
Institusjon		Tverrfaglig anskaffelsesgruppe med kompetanse på fag (pleie/omsorg), innkjøp, økonomi og juss, samt en referansegruppe, nedsatt for å gjennomføre prosessen for valg av leverandør. Det ble etter innledende vurdering, forhandlet med tre av fem tilbydere. I evalueringsskjema ble leverandørene gitt en score ved at poeng fra vurdering på de ulike kriteriene ble justert for vektning (summen av kvalitetspoeng multiplisert med 0,6 og kompetansepoeng multiplisert med 0,1). Tilbudt pris ble deretter dividert på score (nytte). Desto lavere pris og/eller høyere score på kvalitetsrelaterte kriterier, desto mer økonomisk fordelaktig. Dokumentasjonen viser at to leverandører evalueres nesten likt. Det påpekes i tildelingsbrevet at resultatet ble jevnt, og at bedre evaluering på kvalitetskriteriet ble utslagsgivende for tildeling av kontrakt til den leverandøren som vant.
	Pris (30 %)	
	Kvalitet (60 %) Kompetanse(10 %)	
Hjemmesykepleie – fritt brukervalg	Kvalitet (60 %)	Det går frem av dokumentasjonen at det bare var to leverandører som innfridde kvalifikasjonskriteriene. Da det uansett skulle velges to tilbydere, fremholdes det i saksdokumentasjonen at rangeringen ikke blir interessant. I saksfremstillingen evalueres likevel tilbudene i forhold til tildelingskriteriene
	Samarbeidsevne og fleksibilitet (40 %)	
Praktisk bistand i hjemmet – fritt brukervalg	Kvalitet (50 %)	Det går frem av dokumentasjon at en gruppe bestående av tre fagpersoner vurderte tilbudene. Fagpersonene vurderte hvordan leverandørene i sine tilbud beskrev ivaretagelse av 26 områder knyttet til tjenesteleveransene. Hvert område ble vurdert og kategorisert som «meget tilfredsstillende» (10 poeng), «tilfredsstillende» (8 poeng), mindre tilfredsstillende» (4 poeng), «ikke tilfredsstillende» eller «ikke beskrevet» (begge 0 poeng).
	Oppdragsforståelse (50 %)	Det var i konkurransegrunnlaget åpnet for tildeling av kontrakt til 3 – 6 leverandører. Ni tilbud ble vurdert, og de seks med høyest samlet score på de 26 områdene ble tildelt kontrakt.

		I saksfremstilling fra konkurransegjennomføringen står det at kriteriene kvalitet, fleksibilitet og kompetanse alle inneholder elementer som gjelder kvaliteten, og at kvalitet (kvalitetsrelaterte kriterier) er vektet mer enn pris, men at pris likevel er en vesentlig faktor.
Avlastning - tjenester til utviklingshemmede	Pris (40 %)	I konkurransen ble det mottatt tre tilbud, og leverandørene ble vurdert på bakgrunn av skriftlige tilbud og forhandlingsmøter.
	Kvalitet (20 %)	Kvalitet, fleksibilitet og kompetanse er vurdert med hhv ti indikatorer
	Fleksibilitet (20 %)	hver, og leverandørene fikk ett poeng for hver kategori der vurderingen var tilfredsstillende.
	Kompetanse (20 %)	Vurderingen av tilbudene er dokumentert i en evalueringsskjema der leverandørene ble gitt en score ved at poeng fra vurdering på de ulike kriteriene ble justert for vektning.
		Om tildeling står det i saksfremstillingen at tilbyder 1 kan gi det beste tilbudet med klar margin. I begrunnelsen heter det at tilbyderen er noe høyere på pris enn tilbyder 2, men betydelig bedre på de kvalitetsrelaterte kriteriene.
Helsevikarer	Priskonkurranse etter innfrielse av kvalifikasjonskrav	Det er benyttet et evalueringsskjema som vurderer krav knyttet til mva., skatt, firmaattest, HMS, soliditet, godkjenning som bemanningsbyrå, leveringsdyktighet, erfaring fra lignende oppdrag, kvalitetsstyring og pris. Leverandørene som møtte kvalifikasjonskravene ble vurdert på pris.

I intervju med en representant for seksjon for *økonomi og budsjett*, blir det opplyst at kommunen legger stor vekt på leverandørenes evne til å yte kvalitet i tjenestene i konkurranser om helse- og omsorgstjenester. BHO søker derfor, så langt regelverket tillater det, og det ikke åpenbart er en ineffektiv konkurranseform, å gjennomføre konkurranse med forhandlinger. Dette gir mulighet til å oppnå mer inngående kjennskap om leverandørene og deres arbeid for å sikre kvalitet i tjenestene. I forhandlingsmøtene stiller kommunen med fagekspertise innenfor det aktuelle tjenesteområdet. De som er intervjuet mener at kommunen klarer å skille leverandører på kvalitet når dette er et tildelingskriterium.

4.5 Krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører

Kommunen har etter 2008 sørget for å innlemme kravet til lønns- og arbeidsvilkår i kommunens konkurransedokumenter, kontrakter, og kontraktsoppfølgingsmaler. Krav til oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører fremgår også av kommunens anskaffelsesstrategi.

Bergen kommune har i de anbuds konkurransene revisjonen har gjennomgått, med to unntak, inkludert krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og eventuelle underleverandører i konkurransegrunnlag og kontrakt. Unntakene gjelder anbuds konkurranser som ble gjennomført før kravet til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, ble lovfestet i 2008 (jfr. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 8. februar 2008 nr. 112). I de aktuelle kontraktene som har vært relevant for revisjonens gjennomgang har kommunen innlemmet et krav til leverandøren om å innrette seg etter aktuelle endringer i lov og forskrifter som berører hans virksomhet som kan knyttes til kontrakten. I intervju blir det opplyst at dette innebærer at kravene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter også er gjeldende for de kontraktene som er inngått før 2008.

Det blir i intervju opplyst at det ikke blir gjennomført regelmessige dokumentasjonskontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og deres underleverandører. Det blir gjort kontroller hvis det foreligger informasjon som tilsier at økt kontroll er nødvendig. Eksempelvis ble det etter «Adecco-saken» satt mer fokus på lønns- og arbeidsvilkår i driftsoppfølgingen, og det ble blant annet innhentet lønns slipper i oppstartsfasen av kontraktsforhold. Et annet eksempel er at det ble gjennomført stikkprøvekontroller av en leverandør etter at det var rykter om utilfredsstillende lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte hos denne leverandøren. Kontrollen avdekket ikke avvik.

Revisjonen får opplyst at kommunen har hatt en sak der det var usikkerhet knyttet til om leverandørens praksis var i henhold til gjeldende avtale med kommunen når det kom til ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Den aktuelle leverandøren har utenlandske ansatte som blir trukket i lønn for språkopplæring utført i hjemlandet. Siden kommunen har krav om at vikarene skal avlønnes på nivå med gjeldende tariffavtale mellom KS og kommunene, har kommunen vurdert leverandørens adgang til slikt trekk. Revisjonen får opplyst at kommunen sin vurdering er at siden det er frivillighet for den ansatte, er dette innenfor rammen av hva som kan tillates. Dette blir i intervju forklart at vurderingen underbygges av at de ansatte ikke har bindingstid, og at de kan velge å betale språkopplæringen i forkant eller i en engangssum. Kommunen har derfor ikke motsatt seg ordningen som innebærer at ansatte velger lønnstrekk. Innkjøpsseksjonen kjenner ikke til at det foreligger noe dokumentasjon / skriftlig vurdering knyttet til kommunens konklusjon.¹⁹ Av dokumentasjon knyttet til driftsoppfølgingen av aktuell leverandør, fremkommer det at Arbeidstilsynet har foretatt undersøkelser knyttet til arbeidstids- og lønnsvilkår til utenlandske arbeidere hos denne leverandøren, uten å finne kritikkverdige forhold.

I intervju med forvaltningsetaten blir det opplyst at det i et kontraktsforhold ble gjort grundigere kontroller av lønns- og arbeidsvilkår i forbindelse med de første driftsoppfølgningene. Ved senere driftsoppfølginger har kommunen hatt fokus på brukerne, og mindre på ansattes forhold. Det blir opplyst at for å utføre mer detaljerte kontroller om ansattes lønns- og arbeidsvilkår, kreves det mer kompetanse på området. Det blir vist til at leverandøren har detaljert kunnskap om regelverket og mer kompetanse på området enn etaten ofte besitter på dette området.

I intervju med byrådsavdelingen for helse og omsorg går det frem at kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter oppfattes som et område med komplekse problemstillinger. Det savnes fokus på dette området i kommunes oppfølging av leverandørene, herunder en mer felles tilnærming på tvers av enheter i kommunen. I intervju blir det pekt på at det kan stilles spørsmål ved om kommunen burde gjennomføre risikovurderinger som grunnlag for å utforme felles system og rutiner for dette området i kommunen.

Revisjonen har for leverandører som var valgt ut i stikkprøvekontrollen gått gjennom referater fra etatenes kontrakts- og driftsoppfølgingsmøter i 2011, 2012 og 2013. Gjennomgangen viser at oppfølging av krav til lønns- og arbeidsvilkår, med ett unntak, er omtalt i referatene. Unntaket er for oppfølgingen av leverandør «Omsorgshjelperen» som leverer tjenester til utviklingshemmede (kategori avlastningstjenester).

4.6 Kontraktsoppfølging

Det er etatene som er ansvarlig for oppfølgingen av tjenestekontraktene innenfor helse- og omsorg. Formålet med oppfølgingen er å påse og stimulere til at leverandøren leverer i henhold til de forpliktelsene leverandørene har påtatt seg i kontraktene med kommunen.

¹⁹ Innkjøpsseksjonen bekreftet per telefon 08.05.14 at det ikke foreligger videre dokumentasjon rundt vurderingen.

Nye rammeavtaler skal innrapporteres til innkjøpsseksjonen via et skjema tilgjengelig på intranett. Av «Enkel veileder for anskaffelser i Bergen kommune» under kapittel 3.6 Kontrakt og oppfølging, går det frem at kommunen har et kontraktadministrasjonsverktøy (KAV). KAV skulle være et verktøy som ga enkomplett oversikt over alle rammeavtalene i Bergen kommune.

Innkjøpsseksjonen opplyser at KAV ikke har fungert etter intensjonen. Systemet har manglet funksjonalitet knyttet til varsling når det er behov for å gjøre noe med kontraktene, og det har ikke vært tilgang til systemet for brukerstedene. Av denne grunn har innkjøpsseksjonen til nå vært nødt til å lage en manuell oversikt over avtalene til Bergen kommune på intranett slik at alle kan få tilgang til denne oversikten. Innkjøpsseksjonen opplyser at et nytt elektronisk kontraktoppfølgingsystem vil bli implementert om kort tid (sommeren 2014). Det nye systemet som er bygd opp rundt Merccell / konkurransegjennomføringssystemet (KGV). Siktemålet med overgangen er å oppnå bedre funksjonalitet med hensyn til «varsling» og «brukertilgang», samt en integrasjon med BK-sak. Den nye varslefunksjonen skal gi kontraktsforvalter beskjed om når det er behov for aksjoner knyttet til den aktuelle avtale. For alle områder omtalt i denne rapporten vil kontraktsforvalter være BHO, men unntak av helsevikarer som ligger til innkjøpsseksjonen. En tettere integrasjon med BK-sak vil videre sørge for at alle relevante dokumenter vil være tilgjengelig i kontraktoppfølgingsystemet. Systemet åpner videre for en nivådifferensiert brukertilgang slik at brukerstedene kan gå inn å søke på relevante avtaler for sitt område og behov.

Bergen kommune har utarbeidet veiledningen «forberedelse til kontraktoppfølging». Denne er publisert på kommunens intranett. Utover veilederen og maler for driftsoppfølging, er det ingen overordnede sentrale rutiner for driftsoppfølging/kontraktoppfølging.

I kommunens veiledning for kontraktoppfølging, er det fastsatt at det minimum skal gjennomføres to årlige kontraktoppfølgingsmøter med leverandørene. Per i dag gjennomføres det årlige driftsoppfølgingsmøter med leverandørene innenfor helse- og omsorgsområdet, unntatt for helsevikaravtalene hvor det gjennomføres driftsoppfølging to ganger i året.

Det settes av 2-3 timer til driftsoppfølgingsmøte med den enkelte leverandør. I møtene besvarer leverandøren etatenes spørsmål, og fremviser system og dokumentasjon som det i oppfølgingen er ønske om å undersøke. Leverandøren kan også komme med forbedringsforslag til kommunens rolle i kontraktsforholdet.

Det er i BHO utarbeidet en felles mal/skjema [Referat fra Kontraktoppfølging], med sjekkpunkter som skal besvares og dokumenteres gjennom driftsoppfølgingsmøtene. Sjekkpunktene i malen inkluderer blant annet leverandørens ivaretagelse av kvalitetskrav, internkontroll og avvikshåndtering, brukertilfredshet, økonomi, og ivaretagelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår.

De ulike etatene innenfor BHO kan tilpasse den standardiserte kontraktoppfølgingsmalen ut i fra sine behov for oppfølging. Kontraktoppfølgings skjemaet oversendes leverandøren i forkant av driftsoppfølgingsmøtene. I tillegg varsles leverandøren hvis det er spesielle forhold oppdragsgiver (etaten) ønsker å ha fokus på i driftsoppfølgingsmøtet. Driftsoppfølgingsmøtene refereres i etatenes skjema for kontraktoppfølging. I skjemaet skal også eventuelle aksjonspunkter for videre oppfølging påføres. Driftsoppfølging blir dokumentert i BK-sak.

I skjemaet [Referat fra Kontraktoppfølging] er det anført at det minimum skal gjennomføres oppfølgingsmøte én gang i året.

Kontroll av autorisasjoner er ikke et eget punkt i kontraktsoppfølgingsmalen, men er inntatt i kontraktsoppfølgings skjemaene til enkelte av etatene (se også gjennomgangen i kap. 6.4.3 for hvilke etater som kontrollerer dette).

For helsevikaravtalene gjennomføres det periodisk kontraktsoppfølging to ganger i året. Det blir opplyst at driftsoppfølgingen av vikarbyråene følger en fast agenda der innkjøpsseksjonen og leverandørene går igjennom tall for hva de ulike leverandørene har levert til Bergen kommune samt andre tema som leveringsgrad, avvik, vikarbyrådirektivet, uklarheter mv.

Oppfølgingsmøtene på dette området dokumenteres ikke i BHO sitt skjema [Referat fra Kontraktsoppfølging]. Dokumentasjonen fra gjennomføring av disse møtene, består av møtepresentasjoner samt oppfølgingsbrev som sendes ut i etterkant av møtet. Revisjonen kjenner ikke til at det foreligger referater fra disse møtene.

I tillegg til etatenes faste driftsoppfølgingsmøter, gjennomføres det også leverandøroppfølging ved behov. I perioder gjennomføres det hyppigere driftsoppfølging av enkelte leverandører dersom det er avdekket risikoforhold. Eksempelvis var det en periode hvor en av leverandørene ikke leverte tilfredsstillende tjenester. Denne leverandøren ble fulgt tettere opp, og partene ble enige om å terminere kontraktsforholdet. I andre sammenhenger har det skjedd bedring i leverandørens tjenesteleveranser etter kommunens oppfølging.

Kommunen gjennomfører i liten grad systematiske kontroller av leverandørene ved bruk av for eksempel stikkprøvekontroller. Per i dag er det ikke kapasitet til regelmessig gjennomføring av slike kontroller. Kommunens tilnærming er heller at den gjennomfører nærmere undersøkelser, hvis det dukker opp informasjon som tilsier behov for styrket oppfølging. Eksempelvis ble det gjennomført kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos en leverandør, etter at det ble avdekket mangler på dette området hos leverandøren i en annen kommune. Det blir i intervju opplyst at kommunen opplever at de har god oversikt over eventuelle forhold hos leverandører som ikke er tilfredsstillende, og som må følges nærmere opp.

I intervju blir det også pekt på at det har vært et ønske om å gjennomføre kvalitetsrevisjoner av leverandørene, slik Helsetilsynet gjennomfører. Slike revisjoner varer normalt 2-3 dager og ville krevd en annen ressursinnsats enn det som er tilgjengelig ut i fra dagens kapasitet i kommunen. Det blir opplyst at relevant fagpersonell i etatene har oversikt over resultatene fra Helsetilsynets revisjoner, og bruker dette målet i driftsoppfølgingsmøtene.

I intervju med BHO går det frem at det i de fleste kontraktsforholdene vurderes å være tilstrekkelig med årlige driftsmøter, forutsatt at planlegging, gjennomføring og oppfølging av møtene holder tilstrekkelig kvalitet. Det blir opplyst at kontraktsoppfølging gjennomføres så godt som det kan gjøres ut i fra tilgjengelig kapasitet. Frekvens og innhold i kontraktsoppfølgingen er en avveining mellom risiko og bruk av ressurser. Det blir opplyst at kommunen burde vurdere å gjennomføre en formalisert risikovurdering som grunnlag for dimensjonering og organisering av kontraktsoppfølgingen. Ønskes det mindre risiko i kontraktsforholdet, må det tildeles mer ressurser til kontraktsoppfølgingsaktiviteter enn det som er tilgjengelig i dag.

En etatssjef opplyser i intervju at kommunen benytter mindre ressurser på kontraktsoppfølgingen på helse- og omsorgsområdet enn sammenlignbare kommuner. Vedkommende har fremmet forslag om å lage en egen driftsoppfølgingsenhet som får ansvar for oppfølging av kontrakter og leverandører på tvers av etatene. Etatssjefen mener at denne oppfølgingsenheten bør settes sammen av fagpersoner med kompetanse innen henholdsvis helse- og omsorg og revisjon. I

intervju med en annen etatsjef blir det trukket frem at det oppleves som en uryddig situasjon i dag på de områdene der samme etat både har oppfølgingsansvaret for private leverandører samtidig som de har ansvaret for kommunens egne tjenesteleveranser på samme område.

I kapittel 4.2 og 4.3 fremkommer det at kommunen foretar kjøp av helse- og omsorgstjenester fra leverandører de ikke har avtale med, blant annet av helsevikarer. I intervju blir det påpekt at det ikke er mulig for kommunen å føre kontroll med leverandører som kommunen ikke har avtale med.

I flere intervju pekes det på at årlige driftsoppfølgingen er en viktig form for kontraktsoppfølging med private leverandører innen helse- og omsorgsområdet. Revisjonen har mottatt utfylte driftsoppfølgingsreferater for 2011-2013 for 9 av 15 leverandørene som er valgt ut til stikkprøvekontroll innenfor de tjenestoområdene som undersøkes. De øvrige 6 leverandørene er det ikke gjennomført driftsoppfølging av ettersom de ikke har avtale med kommunen og/eller er direktekjøp (se også kapittel 4.3.2). Det er også gjennomført intervjuer med personell i de ulike etatene som er involvert i kontraktsoppfølgingen.

Undersøkelsen viser at det på tvers av etatene er relativt lik praksis for gjennomføring av driftsoppfølgingsmøter. Alle undersøkte etater gjennomfører årlige driftsoppfølgingsmøter, benytter BHOs mal [Referat fra Kontraktsoppfølging] med etatsvise tilpasninger, og gjennomfører ekstra leverandøroppfølging ved behov. I kapittel 4.6.3 følger en beskrivelse av driftsoppfølgingen innenfor de tjenestoområdene som er undersøkt i denne revisjonen.

4.6.1 Krav til rapportering fra leverandørene

Et av standardpunktene i BHOs mal for kontraktsoppfølging, er hvorvidt leverandøren har ivarettatt sin løpende rapporteringsplikt overfor oppdragsgiver. En gjennomgang av referatene fra kontraktsoppfølgingsmøtene i 2013, viser at oppfølging av dette punktet har vært tatt opp i møter med alle de utvalgte leverandørene fra de ulike tjenestoområdene.

Det blir i intervju opplyst at det i kontraktoppfølgingen er stilt krav om at leverandørene har et system for rapportering og oppfølging av avvik. På enkelte av tjenestoområdene er det stilt krav til leverandørene om å benytte Bergen kommunes system for avviksrapportering. Alvorlige hendelser skal meldes fortløpende til kommunen. Utover slike hendelser får etatene rapporter om avvik i forbindelse med ordinær driftsoppfølging. Det er et krav om at Bergen kommune skal ha kopi av avvik som er meldt til fylkeslegen

4.6.2 Brukeroppfølging

Oppfølging av kvalitet i tjenesten er et fast punkt i driftsoppfølgingsmøtene. Det blir opplyst at eventuelle klager fra brukere eller pårørende alltid blir tatt opp innledningsvis i oppfølgingsmøtene.

Av intervju går det frem at det gjennomføres som hovedregel ikke bruker- eller pårørendeundersøkelser i kommunal regi blant brukere av private tjenesteleverandører innenfor helse- og omsorgsområdet. Det er imidlertid flere unntak: Private ideelle institusjoner deltar private deltar på lik linje med de kommunale institusjonene i bruker- og pårørendeundersøkelser i regi av kommunen. Det blir i intervju også opplyst at byrådsavdelingen med ujevne mellomrom har gjennomført brukerundersøkelser innenfor avlastningstjenester som også har omfattet de private virksomhetene. I tillegg gjennomfører Bergen kommune gjennomfører

brugerundersøkelser innen brukerstyrt personlig assistanse (BPA) ved å ta årlig kontakt med brukerne per telefon for å kontrollere tjenestekvaliteten og å få synspunkter fra brukerne på hvordan de oppfatter leverandørenes tilbud.

Undersøkelsen viser videre at leverandører innenfor enkelte av tjenesteområdene, selv gjennomfører brukerundersøkelser der resultatene er blitt gjort tilgjengelige for kommunen (jfr. gjennomgang av stikkprøver i 4.6.3).

4.6.3 Driftsoppfølging

Under følger en beskrivelse av de ulike tjenesteområdenes driftsoppfølging med vekt på våre stikkprøver.

4.6.3.1 Barnevern

Etat for barnevern gjennomfører driftsoppfølging med Aleris ungplan & Boi AS som er en av leverandørene som er plukket ut som stikkprøve i forbindelse med revisjonen. I tillegg gjennomfører etaten driftsoppfølging med Styve Gard som er en annen leverandør som ble tildelt oppdrag i samme konkurranse som Aleris ungplan & Boi AS. Den første driftsoppfølgingen av disse leverandørene ble gjennomført som et fellesmøte med etaten. Fra 2013 har etaten valgt å dele opp driftsoppfølgingen i en fellessekvens med nevnte leverandører, og en sekvens med den enkelte aktør alene. Tema for driftsoppfølgingen er responstid, at de leverer det de sa de skulle levere, kvalitetssystem, kompetanse, samarbeid med hverandre, sammensetning på personalet mht utdanning/kompetanse m.m.

Etaten benytter seg av BHOs mal for driftsoppfølging, men har gjort tilpasninger til sitt område. Malen sendes til leverandørene i forkant av driftsoppfølgingsmøte, som grunnlag for møtegjennomføringen. Et referat blir utformet som sendes til leverandørene for godkjenning før ferdigstilling og arkivering i BK-sak.

Det er de enkelte barnevernstjenestene som løpende kontrollerer og følger opp at barna får de tjenestene de skal ha. I forkant av driftsoppfølgingen undersøker derfor etaten med barnevernstjenestene om det har vært avvik i henhold til leveransen. Tilbakemeldingene fra tjenestene fremlegges for leverandørene med ønske om tilbakemelding. Et eksempel kan være at leverandørene må redegjøre for hvorfor de har avvist å ta et oppdrag eller dersom de har lang ventetid.

Revisjonen har fått tilgang til referat for driftsoppfølging av Aleris ungplan & Boi AS for årene 2011 (november), og 2012 & 2013 (mars 2013). Etaten har videre opplyst i e-post (av 31.03.14) at det er gjennomført driftsoppfølgingsmøte 24.03.14, men at referat for 2014 ikke er ferdigstilt per dags dato.

Under driftsoppfølgingene ble det blant annet gjennomgått:

- Fordeling av oppdrag
- Ivaretagelse av kvalitetskrav
- Hvilke avvik Aleris Ungplan hadde registrert i løpet av året
- Brukertilfredshet
- Leverandørtilfredshet
- Samarbeid og informasjon

I begge driftsoppfølgingsmøtene bekreftet Aleris Ungplan blant annet at:

- De ivaretar kontraktens kompetansekrav for personell
- De følger arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid
- Det er samsvar mellom lønn (inkl. tillegg) og arbeid
- Det er samsvar mellom ansettelsesavtale, timeliste/vaktbok og utbetalt lønn, overtid og annet berettiget tillegg.

Innenfor barnevern er det i kontrakten vedrørende hjelpetiltak for barn og ungdom stilt krav om at leverandøren har rutiner og opplæring som sikrer at kravet om meldeplikt etter barnevernloven § 6-4 blir ivare tatt. Referater fra driftsoppfølgingsmøter viser at dette kravet er tatt opp av barnevernsetaten i kontraktsoppfølgingen.

Det fremgår ikke av referatene om leverandøren har blitt spurt om de undersøker eventuelle autorisasjoner ved ansettelser. Samtidig går det frem at Aleris Ungplan oppgir at 50 prosent av de ansatte har høyskoleutdanning, mens 50 prosent av de ansatte er andre faglærte (jfr. referat fra 2013).

4.6.3.2 Institusjoner

Etat for alders- og sykehjem ved etatssjef har ansvaret for driftsoppfølging av kommunale, kommersielle og ideelle institusjonene. Til sammen utgjør dette 40 enheter som skal følges opp, herav 19 private (hhv 17 som er driftet av ideelle aktører og to som er driftet av en kommersiell aktør) og 21 kommunale. Selve oppfølgingen gjøres av etatssjefen sammen med en spesialrådgiver, eventuelt av en av disse. Ved driftsoppfølging av private leverandører deltar en representant fra BHO.

Etaten har følgelig ansvaret for driftsoppfølging av leverandører som er plukket ut som stikkprøve i forbindelse med revisjonen:

- Aleris Omsorg AS
- Solsletten alders- og sykehjem
- Stiftelsen det private gamle hjem

Før driftsoppfølgingen sender etaten et brev med melding om driftsoppfølging. Et etatstilpasset standard skjema vedlegges sammen med spørsmål knyttet til områder som etaten vil ha fokus på det aktuelle året²⁰. Skjemaet gjennomgås på et møte mellom leverandør og etaten som varer om lag to timer.

I intervju går det frem at driftsoppfølgingen av kommunale enheter er noe mer omfattende ved at det foretas en observasjonsrunde der etaten snakker med tilfeldige ansatte. Dette gjøres ikke ved driftsoppfølging av private institusjoner. En annen forskjell er at det ved driftsoppfølging av kommunale institusjoner er vanlig at også verneombud og tillitsvalgt deltar.²¹

I intervju går det frem at driftsoppfølgingen av de private viser at bemanning i helgene er et kritisk punkt. Etaten har ved ett tilfelle undersøkt hvem som var planlagt på jobb, og hvem som faktisk var på jobb. Kommunens undersøkelse viste at leverandøren i hovedsak klarte å skaffe kvalifisert

²⁰ Eksempler på slike områder kan være legemiddelhåndtering, samarbeid med pårørende, lønns- og arbeidsvilkår mv.

²¹ Unntaket er året det var fokus på lønns- og arbeidsvilkår og etterlevelse av arbeidsmiljøloven. I intervju går det frem etaten dette året ba de private leverandørene å ha med virksomhetens tillitsvalgte på driftsoppfølgingsmøte.

personell ved fravær, men at det var forskjell mellom institusjonene på hvor god fagdekningen var. Etaten undersøkte også arbeidstid ved å gjennomgå turnuser og arbeidslister. Ellers er metoden for driftsoppfølgingen stort sett muntlig rapportering fra leverandørene, eller at kommunen ber om å få se på ulike dokument i form av for eksempel rutiner i møtet. Det tas i liten grad stikkprøver.

Kommunen gjennomfører omtrent hvert andre år bruker- og pårørendeundersøkelse hvor de private ideelle institusjonene deltar på lik linje med de kommunale institusjonene. De kommersielle institusjonene gjennomfører egne brukerundersøkelser. Resultatene fra undersøkelsene er tema for driftsoppfølgingene.

Revisjonen har fått tilgang til referat for driftsoppfølging av Aleris Omsorg, Solsletten alders- og sykehjem og Stiftelsen det private gamlehjem for årene 2011, 2012 og 2013.

Aleris Omsorg AS

Aleris Omsorg AS drifter Odinsvei bosenter og Søreide sykehjem. Revisjonen har fått tilgang til driftsoppfølging av Odinsvei for årene 2011, 2012 og 2013, og fra Søreide for årene 2012 og 2013.

Når det gjelder Odinsvei går det frem av driftsoppfølgingene at Aleris for alle tre år har hatt kompetanse og størrelse på bemanning i samsvar med det som er kontraktsfestet. Det går videre frem at Aleris sjekker om nyansatte har nødvendige autorisasjoner, men Aleris ble i driftsoppfølgingen i 2011 anbefalt å sjekke identitet på nyansettelser. Under driftsoppfølgingene gjennomgås meldte avvik mv. Av driftsoppfølging for 2012 går det frem at Aleris jobber med å skape en god kultur for å melde avvik.

Av driftsoppfølgingene går det også frem at bemanningen vurderes som faglig forsvarlig. Under driftsoppfølging for 2013 ble Aleris anbefalt å gjennomgå en tilfeldig helg tre ganger årlig der en vurderer planlagt og faktisk bemanning og forsvarlighet knyttet mot hjelpebehovet.

Når det gjelder ansattes lønns- og arbeidsvilkår bekrefter Aleris i driftsoppfølgingene i 2011 og 2013 at:

- De har gjort avtale med tillitsvalgte om gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstid i tråd med arbeidsmiljøloven § 10-5.
- De følger arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid
- Det er samsvar mellom lønn (inkl. tillegg) og arbeid
- Det er samsvar mellom ansettelsesavtale, timeliste/vaktbok og utbetalt lønn, overtid og annet berettiget tillegg.

Når det gjelder driftsoppfølging for 2012 går det frem at kommunen ble fremlagt en oversikt over planlagt og reell bemanning for 9. september, men det er ikke referatført noen vurdering av dette.

Aleris har heller ikke ved Søreide sykehjem blitt pålagt tiltak fra kommunen i perioden (her har revisjonen mottatt driftsoppfølging for 2012 og 2013). Av driftsoppfølgingene går det frem at faktisk kompetanse og størrelse på bemanning vurderes å være i samsvar med det som er kontraktsfestet. Samtidig oppgis det en noe lavere sykepleierdekning enn det som opplyses som det anbefalte intervallet i driftsoppfølgingsskjemaet. Av driftsoppfølgingen for 2012 går det frem at kommunen har utført et ekstraordinært tilsyn ved institusjonen med fokus på lønns- og personalforhold som følge av Adecco-saken. Det går videre frem at kommunen har foretatt av

punktmåling 27. november når det gjelder planlagt og faktisk bemanning ved Søreide. i referat for driftsoppfølging for 2013 anbefales det at Aleris gjør vurderinger knyttet til bemanning på tilfeldig valgte helger i forhold til faglig forsvarlighet.

Når det gjelder ansattes lønns- og arbeidsvilkår bekrefter Aleris driftsoppfølgingene i 2012 og 2013 at:

- De har gjort avtale med tillitsvalgte om gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstid i tråd med arbeidsmiljøloven § 10-5.
- De følger arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid
- Det er samsvar mellom lønn (inkl. tillegg) og arbeid
- Det er samsvar mellom ansettelsesavtale, timeliste/vaktbok og utbetalt lønn, overtid og annet berettiget tillegg.

Solsletten alders- og sykehjem

Solsletten har ikke blitt pålagt tiltak fra Bergen kommune i noen av de tre årene. Det fremgår videre av driftsoppfølgingene at leverandøren oppgir at det ikke har kommet klager fra pårørende i perioden. For alle årene er det trukket frem at pårørende kommer med positive tilbakemeldinger. Referatene viser videre at det er gjennomgått mange tema knyttet til system, rutiner og faglighet mv. Blant annet har kommunen spurt om kontroll av autorisasjoner, sykepleierdekning, tilsynsbesøk, og bruk av taushetserklæringer mv.

Av driftsoppfølgingene går det frem at Solsletten undersøker om de ansatte har nødvendige autorisasjoner via nett, og i driftsoppfølging for 2013 fremgår det at de sjekker ID ved ansettelser. Videre fremgår det at bemanningen oppleves som forsvarlig, ettersom de har et tiltak i form av en bakvaktordning for å håndtere manglende sykepleiere på noen vakter.

Når det gjelder ansattes lønns- og arbeidsvilkår går det frem av driftsoppfølging for 2011 at det dette året ble fremvist turnus, og at institusjonen bekreftet at lov og avtaleverk rundt ansettelser og arbeidsforhold ble fulgt. For årene 2012 og 2013 bekrefter Solsletten at:

- De har gjort avtale med tillitsvalgte om gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstid i tråd med arbeidsmiljøloven § 10-5.
- De følger arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid
- Det er samsvar mellom lønn (inkl. tillegg) og arbeid
- Det er samsvar mellom ansettelsesavtale, timeliste/vaktbok og utbetalt lønn, overtid og annet berettiget tillegg.

Av driftsoppfølgingen for 2013 går det frem at en brukerundersøkelse fra januar 2013 viste «fornøyde brukere og pårørende, men behov for å reflektere videre rundt brukermedvirkning hvor det var lavest skår både hos brukere og pårørende».

Stiftelsen det private gamlehjem (DPG)

DPG har ikke blitt pålagt tiltak fra Bergen kommune i noen av de tre årene, men ble i 2013 anbefalt å sjekke identitet i tillegg til autorisasjoner ved ansettelser. Det fremgår videre av driftsoppfølgingene at leverandøren oppgir at det ikke har kommet klager fra pårørende i perioden. For alle årene er det trukket frem at pårørende kommer med positive tilbakemeldinger. Referatene viser videre at det er gjennomgått flere tema knyttet til system, rutiner og faglighet mv.

Blant annet er det spurt om kontroll av autorisasjoner, sykepleierdekning, tilsynsbesøk, og bruk av taushetserklæringer mv. Driftsoppfølging fra 2012 inneholder ikke opplysninger om sykepleierdekning mv., men det oppgis at bemanningen er faglig forsvarlig.

Spørsmål knyttet til lønns- og arbeidsvilkår for ansatte er ikke inkludert i 2011. I 2012 fremgår det av driftsoppfølgingsreferatet at dette har vært tema, men det er ikke referatført hvilke svar leverandøren har gitt knyttet til disse forhold. Det fremgår imidlertid at det 26.08.12 ble foretatt en gjennomgang av planlagt og reell bemanning ved DPG og at partene (Bergen kommune og DPG) vurderte resultatet som forsvarlig. I 2013 bekrefter DPG at:

- De har gjort avtale med tillitsvalgte om gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstid i tråd med arbeidsmiljøloven § 10-5.
- De følger arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid
- Det er samsvar mellom lønn (inkl. tillegg) og arbeid
- Det er samsvar mellom ansettelsesavtale, timeliste/vaktbok og utbetalt lønn, overtid og annet berettiget tillegg.

Av referat for driftsoppfølging for 2013 går det frem at DPG ikke deltok i brukerundersøkelsen til Bergen kommune.

Det går også frem at avvik føres, men at DPG ikke alltid er fornøyd med føringssystemet i Profil. De bruker derfor den gamle papirversjonen fra Bergen kommune.

4.6.3.3 Privat hjemmesykepleie

Etat for forvaltning (FVE) gjennomfører driftsoppfølging med Orange Helse som per dato er kommunes eneste private leverandør innen hjemmesykepleie (HSY). Orange Helse er en av leverandørene som er plukket ut som stikkprøve i forbindelse med revisjonen.

Av intervju går det frem at FVE gjennom driftsoppfølging skal følge opp kvaliteten i tjenestetilbudet til den private leverandøren på vegne av kommunen. Denne oppfølgingen er i utgangspunktet årlig, men det kan også være ad hoc oppfølgingen dersom det er forhold som gjør at kommunen er urolig for tjenestekvaliteten. Revisjonen har fått tilgang til referat fra driftsoppfølgingen for 2011, 2012 og 2013.

Av referatene fra driftsoppfølgingene går det frem at leverandøren ikke har blitt pålagt tiltak fra kommunen i nevnte periode, og at Orange Helse har løpende oppfylt sin rapporteringsplikt ovenfor oppdragsgiver knyttet til alvorlige hendelser, lengre fravær av nøkkelpersonell m.m. Det går videre frem at leverandøren har bedret sin rapportering i perioden, noe som også har blitt påpekt i intervju med FVE. Av referat fra driftsoppfølgingen i 2011 går det frem at leverandøren har jobbet med opplæring i Profil og hva som skal dokumenteres. Det går videre frem at stikkprøver viser en klar forbedring på dette feltet siden forrige driftsoppfølging.

I intervju går det frem at en del av leverandørens rutiner sjekkes gjennom driftsoppfølging ved at FVE får se rutinene på PC-skjerm under møtet. FVE sender også ut mail til kommunale soneledere for å få tilbakemelding på samhandlingen med de private leverandørene. Etaten innhenter altså både opplysninger fra leverandøren direkte og fra de kommunale tjenestene som samhandler med den private tjenesteleverandøren. Dette bekreftes av referatene fra driftsoppfølgingene, der det vises til at ulike rutiner har blitt fremlagt. For eksempel ble HMS-systemet fremvist under driftsoppfølging i 2011, og kvalitetssystem og internkontrollsystem ble

fremvist 05.12.11. Av driftsoppfølging for 2013 går det frem at leverandøren fortsatt benyttet seg av samme system per dato.

Alle avvik som meldes skal føres i kommunens fagsystem. FVE opplever at den private leverandøren ikke er like flink å føre avviksmeldinger som den kommunale hjemmesykepleien. Det vises til at en forklaring på dette kan være dårlige språkkunnskaper hos (enkelte) ansatte. Det går videre frem at FVE opplever bedring på området.

Av driftsoppfølgingene går det frem at det har vært få skriftlige klager. Det vises til en klage til fylkeslegen fra pårørende i 2013, men klagen ble henlagt og bruker valgte å fortsatt benytte den private leverandøren. Selv om det ikke har vært andre formelle skriftlige klager, er utfordringer og klager knyttet til dårlige språkkunnskaper hos de ansatte et tema som er trukket frem alle tre år. I 2011 vises det i driftsoppfølgingen til at leverandøren har fått tilbakemeldinger fra pasienter om dårlige språkkunnskaper hos ansatte. I denne sammenheng vises det til at leverandøren har hatt fokus på bedre opplæring av de ansatte før de kommer til Norge ved at Soneledere har undervist nyansatte i hjemlandet. Ansatte har også fått tilgang til e-læringskurs i tillegg til de offentlige norskkursene.

Når det gjelder ansattes lønns- og arbeidsvilkår går det frem av intervju at FVE under driftsoppfølging fikk fremlagt en rapport fra Arbeidstilsynet av 20.08.12 der det ikke var avdekket avvik. Det er videre kommentert at Orange Helse meldte et avvik til arbeidstilsynet på arbeidstid i 2012, men at dette ble lukket før driftsoppfølgingen. Av referat fra 2013 går det også frem at Arbeidstilsynet har hatt tilsyn yten merknader. For alle år bekrefter Orange at:

- De har gjort avtale med tillitsvalgte om gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstid i tråd med arbeidsmiljøloven.
- De følger arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid (vaktlengde/hviletid/mm.)
- Det er samsvar mellom lønn (inkl. tillegg) og arbeidstid
- Det er samsvar mellom ansettelsesavtale, timeliste/vaktbok og utbetalt lønn, overtid og annet berettiget tillegg.

I tillegg går det frem av driftsoppfølging fra 2011 at Sykepleierne i Orange Helse AS er innmeldte i KLP, samt at de ansatte som ikke er hjemmehørende i Bergen er innkvartert i et hus med hvert sitt rom. Det pekes på at huset er møblert og av god standard, og at representanter fra kommunen fikk omvisning i huset.

I 2012 ble det påpekt at norske ansatte som jobber med barn og/eller utviklingshemmede må fremlegge vandelsattest. Ansatte fra Baltikum hadde en slik attest. Det fremgår ikke av referatene om Orange Helse har blitt spurt om de undersøker om sykepleierne har nødvendig autorisasjon ved ansettelse.

Av referatene går det frem at Orange Helse har gjennomført pårørende- og brukerundersøkelser i 2011 og 2013, og en arbeidsmiljøundersøkelse i 2013. I 2011 ble brukere og pårørende kontaktet per telefon, mens 30 brukere deltok i Bergen kommune sin undersøkelse. I 2013 viste brukerundersøkelsen at 70-80 prosent av brukerne var meget tilfredse. Av intervju går det frem at leverandøren fremlegger både positive og negative resultater fra brukerundersøkelsene, og at FVE derfor ikke har indikasjoner på at leverandøren presenterer uriktig informasjon.

Av referatene går det frem at leverandøren flere ganger har påpekt at de opplever at det er manglende informasjon om brukervalg i kommunen. I 2011 stilte leverandøren spørsmål ved om FVE gir god og nøytral informasjon til nye brukere. FVE har på sin side i 2011 oppmodet leverandøren til å være nøyaktig med annonsetekster og tydeliggjøre regler om tildeling av HSY.

4.6.3.4 Praktisk bistand i hjemmet

Etat for hjemmebaserte tjenester gjennomfører driftsoppfølging med private leverandører innen praktisk bistand i hjemmet. Av intervju går det frem at ettersom etaten selv leverer praktisk bistand i kommunen, opplever etaten det som uryddig at de skal ha dette kontrollansvaret. Etatssjef har meldt til BHO at de oppfatter at de gjennom driftsoppfølging har ansvaret for å kontrollere etatens konkurrenter.

Etat for hjemmebaserte tjenester gjennomfører årlig driftsoppfølging med «Hjelp i Hjemmet AS» og fem andre private leverandører innen praktisk bistand i hjemmet. «Hjelp i hjemmet AS» er en av leverandørene som er plukket ut som stikkprøve i forbindelse med revisjonen, og revisjonen har fått tilgang til referat fra driftsoppfølgingsmøtene for årene 2011, 2012 og 2013.

Av intervju går det frem at det per i dag gjennomføres driftsoppfølging én gang i året, men at etaten har anledning til å gjennomføre flere oppfølgingsmøter dersom det skulle være behov for dette. Før det årlige oppfølgingsmøte sender etaten ut et skjema/sjekkliste over tema som skal gjennomgås: Klagesaker, avvik som er rapportert, endringer i nøkkelpersonell m.m. Etaten merker særlige områder som de ønsker mer informasjon om. Videre undersøkes det om det har vært tilsyn, klager fra brukere, om de mottar positive tilbakemeldinger, om taushetsklæringer, hvordan personalet følges opp, arbeidsuhell, hva gjøres dersom det skjer noe akutt i hjemsituasjonen mv. Leverandøren fyller ut skjemaet i forkant av møtet, og så brukes driftsoppfølgingen (1-2 timer) til å gjennomgå svarene i fellesskap.

Av referatene fra driftsoppfølgingene går det frem at «Hjelp i Hjemmet AS» ikke har blitt pålagt tiltak fra kommunen i nevnte periode, og at leverandøren har løpende oppfylt sin rapporteringsplikt ovenfor oppdragsgiver knyttet til alvorlige hendelser, lengre fravær av nøkkelpersonell m.m. Det går videre frem at det ikke har vært skriftlige klager, men at det hvert år har vært noen klager per telefon. Av referat for 2013 går det frem at eksempel på klager er hjelpere som ikke er kommet til avtalt tid og at bruker ønsker en annen hjelper.

Dokumentasjon på leverandørens kvalitetssystem har blitt fremlagt alle år, og var i 2012 fremhevet som et fokusområde for driftsoppfølgingen. Her går det frem av referatet at etat for hjemmesykepleie ikke hadde merknader til kvalitetssystemet. Etat for hjemmebaserte tjenester fikk under driftsoppfølgingen fremvist 20 ulike rutiner i virksomhetens kvalitetssystem og internkontrollsystem, og det er ikke kommentarer knyttet til disse. Disse rutinene ble også fremvist i forbindelse med driftsoppfølging for 2013.

Når det gjelder ansattes lønns- og arbeidsvilkår går det frem av referat for driftsoppfølging at dette var et fokusområde i 2011. Det vises til at de ansatte har individuell avlønning, men alle mottar en lønn som ligger over satsene for relevant tariffavtale. Videre går det frem at de ikke benytter overtidsarbeid eller underleverandører, og at leverandøren gir sine ansatte kjøregodtgjørelse.

I 2012 bekrefter «Hjelp i Hjemmet AS» at:

- At virksomheten ikke benytter overtidsarbeid
- At de ansatte får dekket utgifter til reise
- At de ansatte får tarifflønn eller det som er normalt for vedkommende yrke
- At de ikke har underleverandører.

I driftsoppfølging for 2013 bekreftes de samme punktene. Samtidig går det her frem at fagarbeidere får tarifflønn, mens assistenter/ufaglærte får fra 163 kroner per time. Virksomheten betaler obligatorisk tjenstepensjon.

4.6.3.5 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Etat for forvaltning (FVE) gjennomfører driftsoppfølging med private leverandører innen brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Driftsoppfølgingen skjer bare av de leverandørene i konsesjonsordningen som blir benyttet av brukere. Av intervju går det frem at driftsoppfølgingen skjer ved at leverandører får oversendt et skjema sammen med varsel om driftsoppfølging på forhånd, etterfulgt av et møte der svarene drøftes i fellesskap. Det går videre frem at etaten ikke vurderer det som tilstrekkelig med ordinær driftsoppfølging med hensyn til kontroll, og har derfor i tillegg årlig kontakt med brukerne per telefon for å kontrollere tjenestekvaliteten og høre hvordan brukerne oppfatter leverandør/tilbud. Etaten har utviklet et spørreskjema som benyttes til den telefonbaserte brukerundersøkelsen. Oppfølgingen har vært avgrenset til brukerne som får tjenester av private leverandører

Det er ingen leverandører innen BPA som er valgt ut som stikkprøve i forbindelse med denne revisjonen.

4.6.3.6 Avlastningstjenester

Etat for tjenester til utviklingshemmede gjennomfører driftsoppfølging med Omsorgshjelperen som er en privat leverandør innen avlastningstjenester til psykisk utviklingshemmede barn. Totalt har etaten ansvaret for driftsoppfølging av syv private leverandører. Omsorgshjelperen er en av leverandørene som er plukket ut som stikkprøve i forbindelse med revisjonen, og revisjonen har fått tilgang til referat fra driftsoppfølging av leverandøren for årene 2011, 2012 og 2013.

Av intervju går det frem at driftsoppfølgingen gjennomføres årlig ved hjelp av et standardisert skjema. Tidligere gjennomførte etaten to driftsoppfølginger i året, men har redusert dette til én da de opplevde at det ikke var behov for to. I intervju går det frem at fokuset for driftsoppfølgingene er på tjenestekvalitet, men det er også spørsmål knyttet til lønns- og arbeidsvilkår for ansatte, autorisasjon, lengde på utdanning hos personalet, sykefravær, opplæringsplaner, kompetanseplaner med mer. Det gjennomføres ikke stikkprøver eller lignende, men leverandørene varsles på forhånd om at etaten ønsker å se ulik dokumentasjon i møtet, for eksempel på avvikshåndtering.

Av referatene fra driftsoppfølgingene går det frem at Omsorgshjelperen ikke har blitt pålagt tiltak fra kommunen i nevnte periode, og at leverandøren har løpende oppfylt sin rapporteringsplikt ovenfor oppdragsgiver knyttet til alvorlige hendelser, lengre fravær av nøkkelpersonell m.m. Det går videre frem at det har vært få klagesaker, og mange positive tilbakemeldinger. I referat for driftsoppfølging i 2012 er det vist til at både Omsorgshjelperen og Bergen kommune mottar gode tilbakemeldinger fra brukere og pårørende, og at leverandøren har et godt omdømme.

Alle år er det påpekt at leverandøren har utarbeidet kvalitetssystem og registrerer avvik, og at de fleste avvik er innenfor medikamenthåndtering.

Alle år vurderes bemanningen som faglig forsvarlig, og Omsorgshjelperen bekrefter at:

- Virksomhet kontrollerer autorisasjoner ved nyansettelser
- At det innhentes politiattest ved tjenesteytelse til mindreårige

Det er ikke referatført at ansattes lønns- og arbeidsvilkår har vært tema for noen av driftsoppfølgingene.

Omsorgshjelperen gjennomfører ikke egne bruker- og/eller pårørendeundersøkelser, men deltar i undersøkelser i regi av Bergen kommune. I referat fra driftsoppfølging for 2011 etterspør Omsorgshjelperen resultatene fra undersøkelsen i 2009. I referat fra 2012 går det frem at leverandøren ble orientert om at Bergen kommune hadde sendt ut brukerundersøkelse.

4.6.3.7 Helsevikarer

Oppfølging av leverandørene av helsevikarer gjennomføres av innkjøpsseksjonen i Bergen kommune. Av intervju går det frem at innkjøpsseksjonen har to hovedoppfølgingsmøter i året med vikarbyråene. I tillegg følger seksjon opp spesifikke avvik og klager som seksjonen mottar. Slike avvik/klager sendes til byråene for uttalelse, og kan omhandle alt fra manglende språkopplæring, til at vikaren ikke dukker opp. Det er brukerstedene som melder disse avvikene inn til innkjøpsseksjonen ved å bruke et standard skjema.

Revisjonen har valgt ut kjøp fra fem vikarbyråer som stikkprøver i forbindelse med denne revisjonen: Orange Helse AS, Dedicare AS, Helse Personal AS, HelseNor AS, Smart Bemanning AS. To av disse leverandørene, Orange Helse og Dedicare, er leverandører i Bergen kommune m.fl. sin rammeavtale om helsevikarer, og blir fulgt opp av innkjøpsseksjonen. For de øvrige tre byråene, er det ingen oppfølging ettersom disse ikke har kontrakt med kommunen.

Revisjonen har fått oversendt veiledningsmateriell knyttet til kontraktsoppfølging, agenda og presentasjon på møter med Orange helse AS og Dedicare AS, eksempler på oppfølgingsbrev /epost. gjennomgang hos Orange Helse vedr. lønns- og arbeidsforhold, skjema for tilbakemeldinger på avtalene og en avviksoversikt (arbeidsdokument)

Av intervju går det frem at innkjøpsseksjonen er i tett dialog med etatssjefene for hjemmebaserte tjenester og for alders- og sykehjem i forbindelse med oppfølgingen av vikarbyråene. En oversikt over bruken av byråer fordelt på de ulike brukerstedene oversendes til de to etatssjefene, som i neste omgang informerer sine ledere. Etatene er som hovedregel ikke involvert i selve driftsoppfølgingen. Involvering av etatene avgrenses til situasjoner hvor det er et spesielt behov for dette. Det går videre frem at driftsoppfølgingen av vikarbyråene følger en fast agenda der innkjøpsseksjonen og leverandørene går igjennom tall for hva de ulike leverandørene har levert til Bergen kommune. Her fremlegger kommunen også tall for hvor mye som er handlet utenom avtalen. Oversendte powerpoint-presentasjoner avholdt i møte med Orange Helse AS og Dedicare, bekrefter dette.²²

Andre tema for driftsoppfølging er leveringsgrad, avvik, vikarbyrådirektivet, uklarheter mv. Det skrives oppfølgingsbrev sammen med eventuelle presentasjoner som har vært avholdt. Av arbeidsdokumentet «Registrering av avvik» går det frem at brukerstedene har meldt inn totalt 146

²² Presentasjoner Dedicare 17.12.13 og 24.01.13, presentasjoner Orange 17.12.13 og 11.01.13

avvik knyttet til vikarbyråene i perioden 21.08.12 til 07.09.13. Disse avvikene omfatter alle vikarbyråene i rammeavtalen, og ikke bare Orange Helse og Dedicare.

Innkjøpsseksjonen gjennomfører stikkprøver knyttet til ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Av intervju går det frem at slike stikkprøver ikke gjennomføres på fast basis, men gjerne i forkant av kontraktsoppfølgingsmøte eller når innkjøpsseksjonen ser behov for dette. I referat fra oppfølgingsmøte med Orange Helse fra 25.10.12 går det frem at Arbeidstilsynet ikke fant noen avvik hos Orange Helse i et tilsyn som i hovedsak var knyttet til arbeidstid.

Revisjonen har fått tilgang til en e-post som innkjøpsseksjonen sendte til Orange Helse 6. mars 2013. Her går det frem at et vikarbyrå som ikke nådde opp i konkurransen om rammeavtalen anklaget virksomheten for uregelmessigheter knyttet til lønns- og arbeidsvilkår. I e-posten skriver innkjøpsseksjonen at de på bakgrunn av denne anklagen ønsket å fremskynde en planlagt kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, og ba om å få oversendt dokumentasjon i form av lønns slipper og arbeidskontrakter for vikarer som hadde hatt oppdrag hos kommunen januar 2013. I et brev til Orange helse av 12. april 2013 går det frem at innkjøpsseksjon ikke hadde merknader. Kontrollen hadde omfattet en gjennomgang av timelister og arbeidskontrakter for 22 vikarer, og sjekket avlønning i forhold til kommunens tariff, samt evt. lønnstrekk for kurs, bolig og reise for den enkelte vikar. Innkjøpsseksjonen hadde videre vurdert i hvilken grad inngåtte arbeidsavtaler var gjensidig balansert i forhold til rettigheter og plikter.

I et brev fra innkjøpsseksjonen til Orange Helse av 10.05.14 ber Bergen kommunen om at leverandøren så snart som mulig sender en plan for når kontraktens krav knyttet til organisatoriske forhold vil være oppfylt (jfr. krav i bilag 1, pkt. 1.8 i kontrakt). Kravet er knyttet til at det ikke skal benyttes underleverandører, det vil si at alle vikarene skal være ansatt i Orange Helse. Revisjonen har ikke blitt fremlagt leverandørens tilbakemelding.

I følge innkjøpsseksjonen (telefonsamtale 8. mai 2014) undersøker de ikke hvorvidt Dedicare og Orange Helse (eller andre leverandører) sikrer at sykepleierne har nødvendig autorisasjon ved ansettelser i forbindelse med oppfølging. Dette betraktes som et arbeidsgiveransvar og forutsettes kontrollert av arbeidsgiver i henhold til gjeldende kontraktsvilkår.

4.7 Kapasitet og kompetanse til å gjennomføre- og følge opp anskaffelser av helse- og omsorgstjenester

Kommunen har satt av til sammen ca ett årsverk når det gjelder det rent innkjøpsfaglige for å gjennomføre anskaffelsene på de store tjenesteavtalene innenfor BHO. Innsats fra medarbeidere med fagkompetanse på det aktuelle området kommer i tillegg.

Det blir i intervju opplyst at det er et krevende regelverk som skal ivaretas i anskaffelsesprosessene. Det blir blant annet vist til at det bare de seneste 1,5 årene, er kommet flere nye bøker knyttet til anskaffelser av helse- og omsorgstjenester. En KS rapport viser at anskaffelsene på helse- og omsorgsområdet, er de mest komplekse anskaffelsene i kommunen. Det blir pekt på at kompleksiteten i prosessene, sammenholdt med at anskaffelsene er store i omfang, gjør at anbudsprosessene krever mye ressurser. Også kontraktsoppfølgingsdelen av anskaffelsene blir opplyst å være ressurskrevende.

BHO står overfor en rekke store anskaffelser fremover. Det forventes at det i anbudsprosessene vil være kritiske og aktive leverandører. Det forventes videre at noen av leverandørene i tillegg vil

ha bistand fra advokater. Det blir i intervju påpekt at kommunen da må da sørge for at det legges til rette for at anskaffelsene gjennomføres på best mulig måte.

Det blir i intervju vist til at det er flere alternative måter å organisere anskaffelsesprosessene på, blant annet med hensyn på graden av sentralisering versus desentralisering. Det blir i intervju opplyst at dimensjoneringen av anskaffelsesfunksjonen i Bergen på helse- og omsorgstjenester er langt mindre enn tilsvarende funksjon i Oslo, også når det tas hensyn til kommunenes størrelse.

Det blir i intervju opplyst at det med tanke på kompleksiteten og størrelsen på anskaffelsene på helse- og omsorgsområdet, kanskje burde bli foretatt en analyse av hvordan kommunen er organisert for å gjennomføre slike anskaffelser. Vedkommende mener blant annet det bør vurderes mer involvering av innkjøpsseksjonen i anskaffelsesprosessene. Et alternativ kan være at det rapporteres til innkjøps sjefen i selve anskaffelsesprosessen for å involvere innkjøpsseksjonen ytterligere i prosessen.

Det blir opplyst at manglende tilgang på ressurser og den sterke personavhengigeten gjør BHO sårbar på anskaffelsesområdet. Skulle sentrale personer slutte, vil det skape utfordringer i forhold til å få gjennomført planlagte anskaffelser. Det blir i intervju gitt uttrykk for at det ville være naturlig om personavhengighet innenfor anskaffelsesprosessen ble diskutert og vurdert. Det blir blant annet vist til at Oslo kommune har en dimensjonering innenfor anskaffelsesfunksjonen som gir langt mindre sårbarhet enn tilfellet er i Bergen kommune.

I intervju med etatene går det frem at enkelte opplever det som krevende å følge opp private leverandører med dagens ressursituasjon. I ett intervju blir det opplyst at det er tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å følge opp forhold som gjelder faglig kvalitet, men ikke når det kommer til ansattes arbeidsbetingelser og andre kontraktsmessige forhold. Eksempelvis blir det pekt på at det i liten grad gjøres kontroller av ansattes lønns- og arbeidsvilkår. En faktor på dette området, er at leverandørene i mange tilfeller har mer kompetanse om regelverket enn etatene. En annen etat viser til at det vil bli utfordrende dersom de får mange leverandører (med få brukere for hver leverandør) som de får et kontrollansvar for. Det blir påpekt at dersom kommunen ønsker å øke antall tilbydere for å styrke valgmuligheten til brukerne, må kostnader til driftsoppfølging og kontroll tas med i betraktningen. Fra en av etatene som i dag har ansvar å kontrollere flere private leverandører, blir det opplyst at det er ressurskrevende å skulle følge opp mange aktører og at det er viktig at kommunen ved kommende utlysninger har et bevisst forhold til dette.

Når seksjon for *økonomi og budsjett* har foretatt kontroller i regnskapet knyttet til avtaleetterlevelse med mer, viser det seg at det har vært for lite internkontroll i etatene knyttet til bruk av rammeavtaler. Det blir opplyst at etablert internkontroll ikke er tilstrekkelig til å avdekke alle avvik i innkjøp av helse- og omsorgstjenester. Det blir opplyst at manglende personellkapasitet er en faktor som påvirker kontrollomfanget. I intervju blir det pekt på det burde bli foretatt en risikoanalyse som grunnlag for valg av organisering, oppgavefordeling og dimensjonering knyttet til anskaffelse og kontroll av tjenester fra private leverandører innen helse- og omsorg.

5. Vurdering

5.1 Innledning

Revisjonen har i dette prosjektet gjennomgått Bergen kommunes arbeid med anskaffelser, oppfølging og kontroll av tjenester fra private leverandører innen helse og omsorg.

Gjennomgang av noen utvalgte anskaffelser viser at i de tilfeller der det er gjennomført en anbudsprosess, er disse gjennomført i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og kommunens krav og retningslinjer. For disse oppdragene som er konkurranseutsatt i samsvar med krav i regelverket, dokumenterer Bergen kommune at det blir gjennomført jevnlig drifts/kontraktoppfølging av leverandørene.

Undersøkelsen avdekker samtidig at Bergen kommune gjennomfører kjøp av tjenester av et vesentlig omfang utenfor etablerte rammeavtaler, og uten at disse er konkurranseutsatt. Dette gjelder spesielt kjøp av vikartjenester. Direktekjøp av vikartjenester er brudd på regelverk om offentlige anskaffelser, kommunens avtaler og kommunens interne retningslinjer knyttet til bruk av rammeavtaler. Kjøp utenfor inngåtte rammeavtaler kan også medføre erstatningsansvar for kommunen. Revisjonen vil spesielt påpeke at en av leverandørene som kommunen fortsatt kjøper tjenester fra har fått sin tidligere kontrakt med Bergen kommune sagt opp som en følge av brudd på lønns- og arbeidsvilkår.

Når kommunen kjøper tjenester fra leverandører uten avtale blir ikke leverandørene, og tjenestene som leverandøren leverer, fulgt opp i samsvar med kommunens krav til kontraktoppfølging. Revisjonen mener at kommunen ikke har tilstrekkelig kontroll med at tjenestene som leveres har tilstrekkelig kvalitet, at helsepersonell er autorisert, eller at krav til lønns- og arbeidsvilkår blir ivaretatt. Det også en betydelig risiko for at prisen kommunen betaler for tjenestene vil være høyere enn dersom rammeavtalen ble benyttet.

5.2 Har anskaffelser av helse- og omsorgstjenester blitt gjennomført i samsvar med regelverket?

Revisjonen har undersøkt 15 stikkprøver knyttet til kjøp av helse og omsorgstjenester.²³ Syv av stikkprøvene som er undersøkt er basert på seks gjennomførte anbudskonkurranser. Revisjonen mener at disse anbudsprosessene er gjennomført i samsvar med regelverket. Dokumentasjonen viser at Bergen kommunen i disse seks anskaffelsesprosessene har ivaretatt krav til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet i samsvar med grunnleggende krav til offentlige anskaffelser, jf. LOA § 5. Ett av kjøpene knyttet til barneverntjenester er unntatt kravet til offentlig kunngjøring på grunnlag av avgjørelse i KOFA.

Undersøkelsen viser at de øvrige anskaffelsene som revisjonen har kontrollert, er direkteanskaffelser uten forutgående konkurranse. Direkteanskaffelsene er knyttet til barnevern

²³ Kjøp fra to av disse leverandørene er kjøp fra ideelle stiftelser med avtaler som går lengre tilbake enn 1994. Som det fremgår i kap 3.1.2 regulerer anskaffelsesreglene prosedyrer for inngåelse av kontrakter og påvirker i utgangspunktet ikke innholdet i eksisterende avtaler. I følge Difi tilsier praksis fra EU-domstolen at det offentlige neppe plikter å si opp tidsubegrensede (løpende) avtaler inngått før EØS-avtalens ikrafttredelse. De to kjøpene fra ideelle stiftelser omtales derfor ikke nærmere her.

og helsevikarer, samt direktekjøp fra én leverandør av brannvernstjenester. En oppsummering av direktekjøpene med revisjonens vurdering fremkommer i tabellen under:

Tabell 10: Revisjonens vurdering av direktekjøpene

Leverandør	NOK Beløp	Kommentar	Revisjonens vurdering
Smart Bemanning AS	19 943 739	Deltok og tapte i konkurranse om rammeavtale på helsevikarer. Se kapittel. 4.2.7. Det foreligger ikke avtale, anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon knyttet til kjøpet.	Direktekjøp uten konkurranse. Ikke i samsvar med de grunnleggende krav om offentlige anskaffelser jf. § 5 i LOA og forskrift om offentlige anskaffelser kap. 3, og interne retningslinjer om at rammeavtaler skal benyttes (jf. veileder for anskaffelser i Bergen kommune pkt 3.6)
Helse Personal AS	1 790 714	Deltok ikke i konkurranse om rammeavtale på helsevikarer. Se kapittel. 4.2.7. Det foreligger ikke avtale, anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon knyttet til kjøpet	Direktekjøp uten konkurranse. Ikke i samsvar med grunnleggende krav om offentlige anskaffelser jf. § 5 i LOA og forskrift om offentlige anskaffelser, kap. 3.
Konstali Helsenor AS	1 586 363	Deltok og tapte i konkurranse om rammeavtale på helsevikarer. Se kapittel. 4.2.7. Det foreligger ikke avtale, anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon knyttet til kjøpet	Direktekjøp uten konkurranse. Manglende protokollføring av enkeltkjøp over NOK 100 000 er ikke i samsvar med § 3-2 i FOA.
Johnson Winner Team AS	494 225	I intervju blir det opplyst at leverandøren er en brannmann som driver med opplæring/kursing om brann ved institusjonene. Utbetalinger fremkommer av uttrekk fra økonomisystemet. Det foreligger ikke avtale, anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon knyttet til kjøpet	Flere direktekjøp uten konkurranse. I de tilfeller hvor kjøp er hjemlet i barnevernloven §§ 4-4, 4-12 og/eller 4-24 er det ikke krav til offentlig kunngjøring (jf. KOFA sakene 2011/75 og 2011/76).
Psykolog Anne Hilde Andersen.	287 740	Alle kjøp er i følge uttrekk fra økonomisystemet, relatert til sakkyndige-vurderinger. Ett enkeltkjøp over NOK 100 000 som ikke er konkurranseeksponert og som ikke er protokollført. Omtalt i kapittel 4.2.5	
David Martinez AS.	631 800	Ekstern koordinator i DUE-prosjektet ved Utekontakten i Bergen. Omtalt i kapittel 4.2.5. Revisjonen får opplyst at barneverntjenestens kjøp av tjenester fra DUE og David Martinez er hjemlet i en eller flere av barnevernlovens §§ 4-4, 4-12 og/eller 4-24.	

Barnevern

Når det gjelder kjøp innenfor barnevern, viser undersøkelsen at tjenestekjøpene som foretas, med unntak av én rammeavtale som gjelder «tiltak i hjemmet», er direktekjøp uten formalisert anskaffelsesprosess forut for kjøpene. Tjenesteområdet begrunner direktekjøpene med at det foreligger avgjørelser i KOFA som gir hjemmel til å vurdere hvert enkelt kjøp som «enkeltkjøp» (og at en ikke nødvendigvis må vurdere samlet kjøp innenfor samme kategori). Uttrekk fra økonomisystemet viser at det blant annet kjøpes tjenester betegnet som sakkyndige-vurderinger,

veiledning til (foster)foreldre, veiledning til personalet, møter, kurs og tiltak utenfor familien. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll og kjøpskontrakt for flere av kjøpene, herunder for gjentakende kjøp fra samme leverandører (i mange tilfeller enkeltpersoner).

Kjøp av sakkyndige-vurderinger kan vurderes som enkeltvise kjøp i følge KOFAs avgjørelse i sak 2011/76. Revisjonen stiller likevel spørsmål om anskaffelsene er tilstrekkelig konkurranseeksponert og dokumentert i samsvar med grunnleggende krav i LOA § 5 og FOA §§ 3.1 og 3.2. Når det gjelder sakkyndigvurdering har revisjonen blant annet identifisert enkeltkjøp over NOK 100 000 eks. mva. som gjelder den stikkprøven som er valgt ut, uten at dette kjøpet er konkurranseeksponert og uten at det foreligger anskaffelsesprotokoll for dette kjøpet. Manglende protokollering er ikke i samsvar med krav i FOA § 3-2. Revisjonen vil også vise til at alle anskaffelser i følge FOA § 3-1 «skal så langt det er mulig være basert på konkurranse uansett hvilken anskaffelsesprosedyre som benyttes.» Dersom kommunen mener at det er forhold ved anskaffelsen som tilsier at den ikke kan konkurranseeksponeres, burde dette fremgå av anskaffelsesprotokollen.

Revisjonen ser av økonomiuttrekket at kommunen har gjennomført en rekke kjøp knyttet til veiledning til personalet, møter og kurs (se vedlegg 3). Disse kjøpene inngikk ikke i revisjonens stikkprøver. Revisjonen vil understreke at disse kjøpene ikke er omfattet av unntakene som behandles i KOFA sine avgjørelser i sak 2011/75 og 2011/76, og må derfor anskaffes i samsvar med forskrift om offentlige anskaffelser.

Kjøpene fra David Martinez AS er i følge Etat for barn og familie hjemlet i en eller flere av barnevernlovens §§ 4-4, 4-12 og/eller 4-24. I sak (2011/75) konkluderer KOFA med at kontrakter om enkeltkjøp av tiltakstjenester som er inngått med hjemmel i barnevernloven §§ 4-4, 4-12 og 4-24, ikke kan anses som en "kontrakt" i relasjon til forskriftens § 4-1 bokstav a. Forskrift om offentlige anskaffelser §§ 9-1 og 18-1 om offentlig kunngjøring kommer derfor ikke til anvendelse. Revisjonen mener at rekkevidden av KOFAs avgjørelse i sak 2011/75 er uklar og kan være gjenstand for tolkning. Bergen kommune bør derfor være varsom med å tolke avgjørelsene for bredt. Undersøkelsen viser at Bergen kommunen ikke har gjort en systematisk og fullstendig gjennomgang av hvilke kjøp knyttet til barneverntjenester som kan unntas (deler av) regelverk for offentlige anskaffelser med hjemmel i barnevernloven og krav til barneverntjenester (jf. KOFA sak 2011/75 og KOFA sak 2011/76). Revisjonen mener at kommunen med fordel kan utarbeide innkjøpsrutiner for barneverntjenester som sikrer at kommunens praksis er i samsvar med barnevernloven og regelverk for offentlige anskaffelser. Et annet punkt som må vurderes inntatt i slike retningslinjer, er hvilke krav som skal stilles til kontraktsinngåelse og kontraktsoppfølging med leverandører (herunder enkeltpersoner), spesielt i tilfeller hvor kommunen foretar gjentakende kjøp av barneverntjenester. Revisjonen vil i denne sammenheng peke på at manglende avtaleinngåelse ved kjøp av barneverntjenester fører til at disse leverandørene ikke blir fulgt opp i forhold til tjenestekvalitet og pris i ordinær driftsoppfølging. Revisjonen mener at dette innebærer en risiko for at kommunen ikke får avdekket forhold i leverandørrelasjonene som ikke er i samsvar med kommunens forventninger til tjenesteleverandører og tjenesteleveranser.

Helsevikarer

Undersøkelsen viser at det i kontrollperioden har forekommet vesentlig omfang av kjøp av helsevikarer fra andre leverandører enn de kommunen har avtale med. I kontrollperioden har Bergen kommune kjøpt helsevikartjenester for rundt 20 millioner kroner fra en enkeltleverandør uten at det foreligger avtale. I 2013 brukte Bergen kommune 9,3 millioner på kjøp av helsevikarer fra denne virksomheten. Til sammenligning brukte kommunen mindre på vikartjenester fra tre av fem leverandører i rammeavtalen: Vacant Helse (7,7 millioner), Manpower (5,8 millioner) og Dedicare (5,8 millioner). Det ble i tillegg kjøpt vikartjenester i betydelig omfang fra andre

leverandører uten avtale. Etter revisjonens vurdering viser undersøkelsen at avtalelekkasjene i hovedsak ikke skyldes manglende kjennskap til avtalene blant bestillere, men bevisste valg fra brukerstedene basert på deres leverandørpreferanser, og/eller at andre leverandører velges når avtaleparter ikke har kapasitet til å levere vikarer.

Kjøp utenfor etablerte rammeavtaler, og uten gjennomføring av konkurranse, er ikke i samsvar med regelverk for offentlig anskaffelser (jf. LOA § 5 og FOA), kontrakt med avtalepartnere, og Bergen kommunes innkjøpsrutiner. Revisjonen vil spesielt påpeke at den ene leverandøren som Bergen kommunen kjøper vikartjenester fra, har tidligere fått sin kontrakt med Bergen kommune sagt opp som en følge leverandørens manglende etterlevelse av vilkår om ansattes lønns- og arbeidsvilkår. I kontrollperioden har Bergen kommune kjøpt vikartjenester for rundt 1,6 millioner fra denne leverandøren.

Når kommunen gjennomfører kjøp utenfor rammeavtaler, og uten å konkurranseutsette kjøpene, blir det ikke etablert en forpliktende avtale/kontrakt mellom kommunen og leverandørene. Dette fører til at leverandørene og tjenestene som leverandøren leverer ikke blir fulgt opp i samsvar med kommunens krav til kontraktsoppfølging. En konsekvens av dette er etter revisjonens vurdering at kommunen ikke har tilstrekkelig kontroll med at tjenestene som leveres har tilstrekkelig kvalitet, at helsepersonell er autorisert, eller at krav til lønns- og arbeidsvilkår blir ivaretatt. Det også en betydelig risiko for at prisen kommunen betaler for tjenestene vil være høyere enn dersom rammeavtalen ble benyttet.

Revisjonen merker seg at innkjøpsavdelingen arbeider med å redusere lekkasjene til andre vikaer enn det kommunen har avtale med.

5.3 I hvilken grad har kommunen lagt til grunn kriterier knyttet til kvalitet på tjenestene i gjennomføring av anskaffelsene?

Kommunen har i stor grad lagt til grunn kriterier knyttet til kvalitet på tjenestene ved gjennomføring av anskaffelsene. *Kvalitet* er benyttet som tildelingskriterium i samtlige konkurranser med unntak av anbud på helsevikarer. Med unntak for denne ene konkurransen, har kvalitetsrelaterte kriterier blitt vektet høyere enn pris som tildelingskriterium i konkurransene som er gjennomgått. Undersøkelsen viser at kommunen benytter helsefaglig personell i vurderinger av leverandørers tilbudsscore på kvalitetskriterier. Revisjonen mener at dette er med på å sikre at kvalitet blir tilstrekkelig vektlagt i evalueringen av tilbyderne.

Konkurransen «Helsevikarer til Bergen kommune med flere» ble gjennomført som en priskonkurranse, men med minimumskrav beskrevet i kravspesifikasjonen og kontrakt, herunder krav om systemer for kvalitetsstyring. Undersøkelsen avdekker at Bergen kommune i kontrollperioden i betydelig omfang har kjøpt helsevikartjenester utenom eksisterende rammeavtale. Bakgrunnen for dette er til dels at de som bestiller vikarer/gjør avrop på rammeavtalen har hatt ønske om å benytte andre leverandører enn det er inngått avtale med, og at de har opplevd manglende kapasitet hos leverandørene. Dette gjør at det etter revisjonens syn kan stilles spørsmål ved anskaffelsesstrategien der pris var eneste tildelingskriterium, og at Bergen kommune ved fremtidige anskaffelser bør vurdere behov for å vektlegge kvalitetsrelaterte kriterier i større grad.

5.4 I hvilken grad har kommunen inkludert krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører?

Krav i konkurransegrunnlag og kontrakt

I forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter går det frem at oppdragsgiver skal stille kontraktmessige krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale²⁴, eller en landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje, jf. § 5 (*Krav til kontraktsklausul om lønns- og arbeidsvilkår*). Bergen kommune har i de anbudskonkurransene revisjonen har gjennomgått, med to unntak, inkludert krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og eventuelle underleverandører i konkurransegrunnlag og kontrakt. Unntakene gjelder anbudskonkurranser som ble gjennomført før forskrift om lønns- og arbeidsvilkår trådte i kraft. For disse anskaffelsene inneholder tilhørende kontrakter en bestemmelse om at leverandøren skal innrette seg etter aktuelle endringer i lov og forskrifter. Dette innebærer at disse avtalene også er omfattet av krav til ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

Nødvendig kontroll

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår fastsetter plikt til å utføre kontroll i henhold til krav om lønns- og arbeidsvilkår (jfr. § 7.). Kravet angir at oppdragsgiver skal utføre «nødvendig kontroll» og at «Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv.» (ibid.).

Det fremgår av BHO sine kontraktoppfølgingsrutiner at leverandørene årlige skal bekrefte at de oppfyller kontraktens krav om ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Undersøkelsen viser at slik oppfølging er foretatt av alle de undersøkte leverandørene innenfor BHO, med unntak av ett tilfelle («Omsorgshjelperen»). Revisjonen mener at BHO må sørge for at det i alle kontraktsforholdene foretas oppfølging av lønns- arbeidsvilkår i årlige driftsoppfølgingsmøter i samsvar med kommunens rutiner. Som det fremkommer av undersøkelsen benytter ikke innkjøpsseksjonen BHOs kontraktsoppfølgingsmal i sin halvårlege driftsoppfølging av helsevikaravtalene. I deres dokumentasjon fra oppfølgingsmøter, inngår ikke omtale av oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig viser annen fremlagt dokumentasjon at det har blitt foretatt kontroller av kommunens leverandører av helsevikarer. Overfor en av leverandørene av helsevikarer er det gjennomført en substanskontroll som omfatter gjennomgang av timelister og arbeidskontrakter hos utvalgte vikarer. Revisjonen mener at innkjøpsseksjonen bør innføre en rutine for hvor ofte og hvordan slike kontroller skal gjennomføres.

Revisjonen mener at kommunen bør vurdere å styrke sin oppfølging, kontroll og dokumentasjon knyttet til at krav til lønns- og arbeidsvilkår overholdes i kontraktsforholdene. Kommunen bør også operasjonalisere hva forskriftens krav om «nødvendig kontroll» skal innebære for Bergen kommune. Bakgrunnen for dette er blant annet at det fremgår av undersøkelsen at etatene vurderer at de mangler kompetanse til å utføre detaljerte kontroller av lønns- og arbeidsvilkår (dette omtales nærmere i kapittel 5.6.). Revisjonens gjennomgang viser videre at det ikke gjennomføres regelmessige *dokumentasjonskontroller* av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og deres underleverandører. I enkelte tilfeller foretas kontroller etter en risikovurdering. Undersøkelsen viser at det ikke er etablert felles retningslinjer innenfor BHO, for når dokumentasjonskontroller av lønns- og arbeidsvilkår skal utføres, og eventuelt hvilke risikovurderinger som bør gjøres.

²⁴ Det finnes forskrifter om allmenngjøring på fire områder: i skips- og verftsindustrien, på byggeplasser, for jordbruk- og gartnerier og i renholdsbransjen.

Vurderingene som kommunen gjør av lønns- og arbeidsvilkår er kun knyttet til de tjenesteleveranser hvor kommunen har inngått avtaler. Når det gjelder direkteanskaffelser der det ikke foreligger avtaler, har ikke kommunen kontraktsrettslig hjemmel til å følge opp kravet til lønns- og arbeidsvilkår (se også 5.4). Revisjonen mener det er uheldig at kommunen ikke er kjent med lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører som leverer tjenester av et relativt stort omfang som for eksempel innenfor vikartjenester.

Oppsigelse av avtale

Revisjonen vil påpeke at en av leverandørene kommunen kjøper tjenester av tidligere har fått sin kontrakt sagt opp av kommunen på grunn av brudd på bestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører. Revisjonen mener at fortsatt kjøp av tjenester fra denne leverandøren, utenfor avtale, svekker kommunens og byrådens intensjon om å «markere at en ikke ønsker en avtalepart som bryter sentrale bestemmelser i lov og avtale.» (jf. byrådsnotat datert 17. juni 2011).

Trekk i lønn for språkopplæring

Undersøkelsen viser at Orange Helse, som leverer helsevikar- og hjemmesykepleietjenester til Bergen kommune, har trukket utenlandske sykepleiere i lønn for språkopplæring. Arbeidsmiljøloven § 14 – 15 åpner for at trekk i lønn kan foretas når det er hjemmel i lov eller når det på forhånd er fastsatt ved skriftlig avtale. Spørsmålet blir derfor om beløpet som trekkes for språkkurs er av reell størrelse, og om dette er skriftlig avtalt med arbeidstakerne. Bergen kommune opplyser om at kommunen har vurdert at leverandørens avlønning av utenlandske sykepleiere ikke bryter med avtale og regelverk. Kommunen har ikke skriftlig dokumentert de vurderinger som er gjort. Revisjonen mener at avlønning av utenlandske sykepleiere er et område med høy risiko knyttet til ivaretagelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår. Ikke-standardiserte avlønningsordninger utgjør en risiko for at ansatte har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det kommunen legger til grunn i sine avtaler. Revisjonen mener derfor at Bergen kommune i større grad burde dokumentert hvilke forhold som er undersøkt, hvilke kontrollaktiviteter som er gjennomført, og hvilke juridiske vurderinger kommunen har gjort av disse forholdene.

5.5 I hvilken grad har Bergen kommune innført et hensiktsmessig system for å følge opp at bestemmelser i kontrakt overholdes? I hvilken grad blir det fulgt opp at leverandører utfører tjenestene i henhold til krav i kontrakt?

Revisjonen mener at BHO har etablert et system som i stor grad gir lik kontraktsoppfølging på tvers av enhetene innenfor BHO. Årlige driftsoppfølgingsmøter er supplert med skjematiske og dokumentasjonskrav som sikrer at etatene følger opp det kommunen vurderer som de vesentligste delene av kontraktsforholdet. Det gjennomføres enkeltvis spesifikke kontroller når det foreligger informasjon som tilsier at det er nødvendig å kontrollere noen forhold spesielt. Revisjonen har registrert at det er manglende samsvar mellom kommunens veiledning for kontraktsoppfølging, som fastsetter at det skal gjennomføres to årlige driftsoppfølgingsmøter, og BHOs mal der det er fastsatt krav til ett årlig driftsoppfølgingsmøte. Kommunen må derfor sørge for at det er samsvar mellom de ulike krav og prosedyrer for kontraktsoppfølging i kommunen.

Kontraktoppfølgingssystem

Revisjonen mener at det er utilfredsstillende at kommunen ikke har hatt et fungerende elektronisk kontraktoppfølgingssystem. Manglende kontraktoppfølgingssystem øker risikoen for at brukere av kontraktene ikke har tilstrekkelig kjennskap til dem, og at sentrale bestemmelser i kontraktene ikke blir fulgt opp i tilstrekkelig grad og til rett tid. Bergen kommune har hatt et kontraktadministrasjonsverktøy, KAV, men dette systemet har manglet funksjonalitet og tilgang for brukerstedene. Det er positivt at det i 2014 blir innført et nytt elektronisk kontraktoppfølgingssystem med bedre funksjonalitet for «varsling» når det er behov for aksjoner for de enkelte kontrakter, nivå-differensiert brukertilgang, og integrasjon med BK-sak.

Etterlevelse av krav til kontraktoppfølging

Etter revisjonens vurdering, viser undersøkelsen at etatene i hovedsak etterlever etablerte krav til kontraktoppfølging innenfor BHO. Revisjonen har mottatt referat fra driftsoppfølgingsmøter i 2011-2013 for alle utvalgte leverandører. Referatene dokumenterer at sjekkpunktene i etatenes kontraktoppfølgings skjema er fulgt opp i driftsoppfølgingsmøtene. Det er registrert manglende oppfølging av krav til lønns- og arbeidsvilkår ovenfor én av leverandørene (se også kapittel 5.3).

Undersøkelsen viser samtidig at det i liten grad foretas systematiske stikkprøvekontroller av om leverandørene etterlever kontraktkrav. Videre fremkommer det at det ikke foreligger et standardisert system for når en oppfølgingsansvarlig etat skal/bør gjennomføre slike kontroller eller hvordan slike kontroller bør gjennomføres. Revisjonen mener at kommunen bør vurdere å gjennomføre systematiske risikovurderinger, som grunnlag for å ta beslutning om omfang og innhold av substanskontroller ovenfor tjenesteleverandørene innenfor BHO.

Kommunen foretar kjøp på områder hvor det ikke foreligger avtale med leverandørene det kjøpes fra. Etter revisjonens vurdering, er den vesentligste risikoen ved slike kjøp knyttet til leverandør oppfølgingen i kommunen. Ettersom kommunen ikke har avtale med leverandørene, blir heller ikke kommunens system for kontraktoppfølging benyttet. Dette innebærer at kommunen ikke får gjennomført formaliserte kontroller og undersøkelser knyttet til kvalitet i tjenesten, autorisasjoner, lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos leverandøren, og andre områder kommunen har fokus på i sin kontraktoppfølging.

Manglende mulighet for oppfølging av tjenestekvalitet, autorisasjoner og ansattes lønns- og arbeidsvilkår mv. hos leverandører som kommunen ikke har avtale med, underbygger viktigheten av at kommunen ikke foretar kjøp utenfor avtalene. Revisjonen mener at kommunen så langt som mulig også må sørge for å ha avtaler på områder hvor det foretas gjentakende kjøp.

Tjenestekvalitet og brukerundersøkelser

Undersøkelsen viser at kommunen sørger for å ha god oversikt over kvaliteten i tjenestene som leveres til brukerne, gjennom sin leverandør oppfølging. I driftsoppfølgingsmøtene er det en gjennomgang av tjenesteleveransene, inkludert leverandørens rutiner og gjennomgang av eventuelle avvik. Leverandørene må også orientere om tilbakemeldinger/klager fra brukere/pårørende. Kommunen gjennomfører brukerundersøkelser innenfor områder hvor journalføring og annen dokumentasjon ikke gir tilstrekkelig etterprøvbarhet knyttet til kvalitet i tjenesten som leveres (brukerstyrt personlig assistanse). Kommunen stiller også krav til utbedringer dersom det i driftsoppfølgingen identifiseres forhold som ikke vurderes tilfredsstillende, for eksempel knyttet til leverandørens kvalitetssystem.

Rapporteringsplikt

Referatene fra driftsoppfølgingsmøtene viser at leverandørene har en løpende rapporteringsplikt til kommunen om alle vesentlige forhold vedrørende driften. Alle etatene har fulgt opp dette i de årlige møtene.

Kontroll av autorisasjoner

Det blir i liten grad gjennomført substanskontroller i driftsoppfølgingen av de opplysningene som leverandørene gir knyttet til autorisasjoner. Kommunens oppfølging bygger derfor i stor grad på tillit til de opplysninger som leverandøren gir. Manglende etterprøving av leverandørens opplysninger, øker risikoen for at kommunen ikke avdekker forhold hos leverandørene som ikke er i samsvar med kontrakt.

5.6 Har Bergen kommune nødvendige ressurser og kompetanse knyttet til anskaffelse og kontroll av tjenester fra private leverandører innen helse- og omsorg?

Anskaffelser innenfor helse- og omsorgstjenester, er et forvaltningsområde som stiller betydelige krav til kommunen når det gjelder planlegging, gjennomføring og oppfølging. Bergen kommune har i hovedsak valgt å legge innkjøpsansvaret til ansvarlig byrådsavdeling, med mulighet for støtte og rådgivning fra innkjøpsseksjonen. I BHO er ansvaret for gjennomføring av anskaffelsesprosesser i hovedsak lagt til én spesialrådgiver som jobber fulltid med innkjøpsrelaterte oppgaver og kontraktstyring. Ytterligere to medarbeidere ved BHO har arbeidsoppgaver knyttet til anskaffelser (og kontraktsoppfølging), i tillegg til andre oppgaver. Ressurssituasjonen på området gjør kommunen sårbar for eventuelt frafall av nøkkelpersonell, og det kan stilles spørsmål ved om kommunen innenfor BHO er tilstrekkelig dimensjonert for fremtidige anskaffelsesbehov. Revisjonen mener at kommunen bør gjøre en analyse og risikovurdering som grunnlag for dimensjonering og oppgavefordeling innenfor anskaffelsesfunksjonen.

Når det gjelder etatenes oppfølging av kontrakter, blir det fra flere av etatene gitt uttrykk for at det kapasitetsmessig er krevende å følge opp mange private leverandører med dagens ressurssituasjon. Videre formidler etatene at de har kompetanse til den faglige oppfølgingen knyttet til tjenestens kvalitet, men at det ikke er tilstrekkelig kompetanse til å følge opp private leverandører når det gjelder kontraktens krav til ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Revisjonen mener at kommunen må sikre at det er tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp alle deler av kontrakten i samsvar med Bergen kommunes anskaffelsesstrategi hvor det er fastsatt et mål om kontroll med leverandørers lønns- og arbeidsvilkår.

5.7 Andre forhold

Det er i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen identifisert to risikoområder som revisjonen mener bør være gjenstand for ytterligere gjennomgang og undersøkelser av Bergen kommune. Det ene er at flere av utbetalingene innen helse- og omsorg som er ført som tilskudd, i realiteten kan være tjenestekjøp. Bergen kommune ikke har utarbeidet kriterier for hva som skal regnes som tilskudd. Det andre er at undersøkelsen har avdekket at kommunen over en lengre periode har betalt uriktige fakturer til en tjenesteleverandør (jf. kap. 4.2.7). Bergen kommune bør undersøke hvorvidt dette har forekommet i andre kontraktsforhold, og hvorvidt det er etablert nødvendig internkontroll på området. Etersom revisjonen ikke har undersøkt disse forholdene nærmere i denne revisjonen har vi ikke inkludert konkrete tiltak for disse forholdene i kap. 6.

6. Anbefalinger

Revisjonen anbefaler at Bergen kommune:

- 1) Gjennomfører en risikoanalyse som grunnlag for valg av organisering, oppgavefordeling og dimensjonering knyttet til anskaffelse og kontroll av tjenester fra private leverandører innen helse- og omsorg.
- 2) Setter i verk tiltak for å unngå at det kjøpes tjenester utenfor rammeavtaler og i strid med regelverk for offentlige anskaffelser.
- 3) Styrker internkontrollen knyttet til brukerstedenes adgang til å bestille helsevikarer fra vikarbyråer utenfor rammeavtale.
- 4) Innhenter brukerstedenes erfaringer med dagens vikarbyråavtaler ved fremtidige anskaffelser av vikartjenester.
- 5) Sørge for at alle enkeltkjøp over NOK 100 000 eks. mva. dokumenteres i anskaffelsesprotokoll i samsvar med regelverket.
- 6) Utarbeide retningslinjer for kjøp av barnevernstjenester, som blant annet definerer hvilke kjøp som kan unntas ordinære krav i anskaffelsesregelverket. I den sammenheng bør Bergen kommune i tillegg:
 - a. Vurdere om dagens praksis med omfattende direktekjøp innenfor barnevern er ønskelig og nødvendig.
 - b. Vurdere hvilke krav som skal stilles til kontraktsinngåelse og kontraktsoppfølging med leverandører (herunder enkeltpersoner) hvor kommunen foretar gjentakende kjøp av barnevernstjenester.
- 7) Sørge for samsvar mellom ulike prosedyrer når det gjelder frekvens for driftsoppfølging.
- 8) Sørger for at alle etatene gjennomfører og dokumenterer oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandørene i samsvar med etablerte rutiner.
- 9) Styrker kontroll og oppfølging av ansattes lønns- og arbeidsvilkår hos private leverandører. Herunder sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på dette området.

Vedlegg 1: Høringsuttale



BERGEN KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR HELSE OG OMSORG
Bergen Rådhus
Postboks 7700, 5020 Bergen
Sentralbord 05556
Telefaks 55 56 74 99
postmottak.helse.sosial@bergen.kommune.no
www.bergen.kommune.no

Deloitte AS avd Bergen
Postboks 6013 Postterminalen
5892 BERGEN

Deres ref.	Deres brev av:	Vår ref.	Emnekode	Dato
		201216471-14 ROBR	ESARK-126	15. august 2014

Forvaltningsrevisjon av anskaffelse, oppfølging og kontroll av tjenester fra private leverandører innen helse og omsorg. Høringsuttalelse.

Vi viser til deres oversendelse / e-post av 04.07.14, med utkast til forvaltningsrevisjonsrapport. Vi har følgende kommentarer til rapporten:

1. Helsevikarer – kjøp utenom rammeavtale

Vi ønsker å presisere følgende forhold:

- Vår oppfatning er at hovedbegrunnelsen for bruk av leverandører utenom rammeavtale har vært manglende kapasitet hos avtaleparter, og ikke bevisste valg basert på leverandør-preferanser. Slikt sett oppstår en vanskelig avveining mellom det å kunne gi forsvarlige tjenester etter helse- og omsorgslovgivningen på den ene siden, og på den andre siden å gjøre anskaffelse utenfor rammeavtale.
- Rapporten legger vekt på det problematiske ved at kjøp utenfor rammeavtale ikke blir fulgt opp gjennom kontraktsoppfølging (med hensyn til kvalitet mm). Vi ønsker på vår side å få bedre fram at det er et stort dilemma å legge opp til en ordinær oppfølging av slike anskaffelser, og at dette kan være med på å gi økt legitimitet til anskaffelsen. Vårt primære fokus skal være bruk av rammeavtaler, tilstrekkelige leveranser fra avtaleleverandørene og kontraktsoppfølging av disse.
- Utviklingen i lekkasjer, dvs. kjøp utenom rammeavtale, har vært klart fallende. I 2014 er det ingen kjøp fra Konstali Helsenor AS. Kjøp av vikartjenester fra Smart Bemanning AS har falt som det framgår av figuren under. Det er fortsatt fokus på å redusere / eliminere anskaffelser utenom avtale, men det vil kunne være dilemma som beskrevet i første kulepunkt over, særlig i forbindelse med høytidene.



2. Helsevikarer – valg av tildelingskriterium ifm. gjennomføring anskaffelse

Vår oppfatning er at valg av laveste pris som tildelingskriterium har vært fullt forsvarlig. Vurderingen bygger på at det var satt strenge kvalifikasjonskrav, kombinert med at det er kontraktsfestet absolutte krav. I tillegg vurderer vi leverandørmarkedet til å være modent (dvs. det oppfattes å være tilstrekkelig med kompetente leverandører).

3. Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Det blir i nær fremtid lagt frem en ny byrådssak om kommunens oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. System for oppfølging vil langt på vei bygge på anbefalinger og metodikk utarbeidet av DIFI.

4. Driftsoppfølging – begrunnelse for organisering

Kommunen har gjort et bevisst valg på at de som er nærmest tjenesteproduksjonen, dvs. etatene med ansvar også for egenregi, er de som er best egnet til å forestå driftsoppfølgingen. Hensyn til ev. konkurransesituasjon mellom private leverandører og egenregi har da måttet vike.

Med hilsen

BYRÅDSAVDELING FOR HELSE OG OMSORG

*Rolf Brurås - saksbehandler
Bernt Tungodden - seksjonssjef*

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- *Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v.* (Allmenngjøringsloven) av 4. juni 2003.
- *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv* (Arbeidsmiljøloven) av 17. juni 2005 nr. 62.
- *Lov om barneverntjenester* (barnevernloven) av 17. juli 1992 nr. 100
- *Lov om offentlige anskaffelser* av 16. juli 2009 nr. 69.
- *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* av 8. februar 2008 nr. 112.
- *Forskrift om offentlig anskaffelser* av 7. april 2006 nr. 402

Saker fra klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)

- KOFA (2010), *KOFA-sak 2010/364* (Barne, ungdoms og familieetaten Region Øst: Ikke brudd på regelverket). Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)
- KOFA (2011), *KOFA-sak 2011/75* (Ski kommune: Ikke brudd på regelverket). Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)
- KOFA (2011), *KOFA-sak 2011/76* (Ski kommune: Ikke brudd på regelverket). Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)
- **Dokumenter fra Bergen kommune**
 - Referat fra driftsoppfølging for 2011, 2012 og 2013 for utvalgte stikkprøver
 - Dokumentasjon knyttet til utlysning og evaluering av seks anbudskonkurranser relevant for utvalgte stikkprøver
 - Bergen kommune (2011), *Veileder for anskaffelser i Bergen kommune*. Innkjøpsseksjonen. (oppdatert 22.04.12)

- Bergen kommune (2012), *Anskaffelsesstrategi 2013-2016 – Fra behov til kontraktsoppfølging*. Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap. Innkjøpsseksjonen, desember 2012.
- Byrådssak 1070/11 (vedr. kjøp av hjelpetiltak for barn og ungdom i hht lov om barnevernstjenester § 4-4).
- Byrådssak 1053/08 (vedr drift av Odinsvei bosenter og Søreide sykehjem)
- Byrådssak 1373/09 (vedr. fritt brukervalg av hjemmesykepleie)
- Byrådssak 1365/09 (vedr. praktisk bistand i hjemmet)
- Byrådssak 1677/07 (vedr avlastningstjenester for Bergen kommune)
- Byrådsnotat av 17. juni 2011 (saksnr. 201007787-94) (vedr. brudd på krav til ansattes lønns- og arbeidsvilkår hos leverandør av helsevikarer).

Annen litteratur

- Difi (2013), *Veileder for anskaffelser av helse og sosialtjenester*. Difi Veileder 2013:3
- Fornyning og administrasjonsdepartementet (2013), *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*.
- NOU 1997:21, *Offentlige anskaffelser*. Utredning fra Utvalget for revidering av det statlige anskaffelsesregelverket oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. oktober 1995. Avgitt til Nærings- og handelsdepartementet 18. juni 1997
- Ot.prp. nr. 62 (2005-2006), *Om lov om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser*. Tilråding fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet av 7. april 2006, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)

Vedlegg 3: Dokumentasjon test av anskaffelser

Tabell 11: Uttrekk av kjøp av barnevernsrelaterte tjenester

Tekst	Leveran	Leverandør(T)	Period	Tjeneste(T)	Ressurs/kontrakt(T)	Beløp
Veil. 10.03.12	0	123277 ARILD GODØ	201203	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	2 154,75
veiledning saksbehandlere	0	123277 ARILD GODØ	201203	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	27 880,50
Veiledning februar 12	0	123277 ARILD GODØ	201203	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	23 828,65
Veil. Laksevåg btj. 17.04.1	0	123277 ARILD GODØ	201205	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	2 125,55
Veil. btj. 22.05.12	0	123277 ARILD GODØ	201206	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	2 158,50
Veil. 05.06.12	0	123277 ARILD GODØ	201206	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	2 127,30
veiledning mars	0	123277 ARILD GODØ	201205	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	26 137,05
veiledning	0	123277 ARILD GODØ	201205	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	21 508,65
veiledning mai-12	0	123277 ARILD GODØ	201207	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	17 639,70
veiledning 1/6 t.o.m. 11/7	0	123277 ARILD GODØ	201208	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	40 862,50
Veil. b.verntj. 06.11.12	0	123277 ARILD GODØ	201211	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	2 827,30
Veil. btj. 04.12.12	0	123277 ARILD GODØ	201212	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	2 827,30
forberedelse av fylkesnemn	0	123277 ARILD GODØ	201211	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	40 715,90
veiledning 13/11-12	0	123277 ARILD GODØ	201211	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	3 373,40
veiledning 24/10 og 6/11-12	0	123277 ARILD GODØ	201211	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	2 968,70
Veil. btj. 26.02.13	0	123277 ARILD GODØ	201303	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	2 860,75
Veil. btj. 02.04.13	0	123277 ARILD GODØ	201304	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	2 860,75
veiledning 19/2-13	0	123277 ARILD GODØ	201303	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	2 918,65
veiledning 25.2.13	0	123277 ARILD GODØ	201303	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	2 553,40
veiledning 19/3-13	0	123277 ARILD GODØ	201304	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	2 924,65
forbedrelse til forhandling	0	123277 ARILD GODØ	201304	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	3 463,60
Møte med saksbehandlere	0	123277 ARILD GODØ	201307	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	2 129,60
Veil. saksbehandlere 17.09	0	123277 ARILD GODØ	201310	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	2 860,75
veiledning 1/10-13	0	123277 ARILD GODØ	201310	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	2 601,30
Veiledning 21/2 og 22/3-12	0	100600 AUDUN WORREN	201204	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	7 350,00
Veiledning 21/2 og 22/3-12	0	100600 AUDUN WORREN	201204	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	7 350,00
Veiledning IFA 1	0	100600 AUDUN WORREN	201203	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	3 675,00
Veiledning IFA 2	0	100600 AUDUN WORREN	201203	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	3 675,00
Personalveiledning 19/4 og	0	100600 AUDUN WORREN	201206	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	7 350,00
Personalveiledning gruppe	0	100600 AUDUN WORREN	201206	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	7 350,00
veiledning IFA 1	0	100600 AUDUN WORREN	201206	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	11 025,00
veiledning IFA II	0	100600 AUDUN WORREN	201206	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	11 025,00
Faglig veiledning 13/6, 19/6	0	100600 AUDUN WORREN	201208	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	6 525,00
Faglig veiledning 21/6-12	0	100600 AUDUN WORREN	201207	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	3 675,00
veiledning tiltaksgruppen 11	0	100600 AUDUN WORREN	201209	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	3 675,00
veiledning faglig gruppe iren	0	100600 AUDUN WORREN	201209	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	3 675,00
veiledning	0	100600 AUDUN WORREN	201210	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	3 675,00
veiledning	0	100600 AUDUN WORREN	201210	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	3 675,00
veiledning 24/8 og 20/9-12	0	100600 AUDUN WORREN	201209	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	7 350,00
veiledning	0	100600 AUDUN WORREN	201210	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	3 675,00
Veiledning Welhaven -korrig	0	100600 AUDUN WORREN	201308	252 Tiltak utenfor familien	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	4 725,00
faglig veiledning å.nielsens	0	100600 AUDUN WORREN	201308	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	3 675,00
Faglig veiledning I.Olesen	0	100600 AUDUN WORREN	201308	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	3 675,00
Veiledning aug-sept-okt 13	0	100600 AUDUN WORREN	201310	252 Tiltak utenfor familien	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	9 450,00
Veiledning gruppe	0	100600 AUDUN WORREN	201309	244 Barneverntjeneste	9 Ingen kontrakt? Dummy-verdi	7 350,00

Tabell 12: Store enkeltkjøp av barnevernsrelaterte tjenester:

Tekst	Leveran	Leverandør(T)	Periode	Tjeneste(T)	Beløp
sakkyndigrapport	0	117165 PSYKOLOG ANNE HILDE ANDERSEN	201206	2 Barneverntjeneste	9 145 568,00
Sakkyndig utredning	0	104776 PSYKOLOG JOVEIG TUNGODDEN	201202	2 Barneverntjeneste	9 110 622,00
Sakkyndig utredning	0	102934 PSYKOLOG BJØRN REIDAR KARLSEN,	201203	2 Barneverntjeneste	9 113 726,90
Sakkyndig utredning	0	102934 PSYKOLOG BJØRN REIDAR KARLSEN,	201206	2 Barneverntjeneste	9 142 505,50
	0	133636 BENTE AUSTBØ /INSTITUTT FOR PSYK	201211	2 Tiltak utenfor famili	9 107 375,00
Sakkyndig ifm f.ne	0	101390 STIG FJELLHAUG PSYKOLOG	201212	2 Barneverntjeneste	9 59 676,00
Sakkyndig utredning	0	101390 STIG FJELLHAUG PSYKOLOG	201212	2 Barneverntjeneste	9 76 760,50
	0	134226 CIRCLE OF SECURITY	201301	2 Tiltak i familien	102 557,43
Sakkyndig utredning	0	120169 BODIL SOLHEIM KLINISK PSYKOLOG	201306	2 Barneverntjeneste	9 102 300,00
sakkyndig utredning	0	129339 CECILIE HONNINGSVÅG	201202	2 Barneverntjeneste	9 106 271,00

Tabell 13: Revisjonens gjennomgang av anbudskonkurranser

Område/vurdert konkurranse	Vektlegging av kriterier for kvalitet i utlysningen	Gjennomføring av tilbudsevaluering	Dokumentering av tilbudsevaluering	Krav til lønns- og arbeidsvilkår
<p>Helsevikarer</p> <p>«Helsevikarer til Bergen kommune med flere» med tilbudsfrist 01.06.12</p>	<p>Ren priskonkurranse, men minimumskrav beskrevet i kravspesifikasjonen/ kontrakt, herunder krav om autorisasjon fra SAFH dersom stillingen krever det.</p>	<p>Åpningsprotokoll som bekrefter «fire øyner» under åpning.</p> <p>Evalueringsskjema som gjennomgår krav knyttet til mva., skatt, firmaattest, HMS, soliditet, godkjenning som bemanningsbyrå, leveringsdyktighet, erfaring fra lignende oppdrag, kvalitetsstyring og pris.</p> <p>Leverandørene som møtte kvalifikasjonskravene ble vurdert etter pris.</p>	<p>Åpningsprotokoll</p> <p>Evalueringsskjema</p> <p>Melding om vedtak</p> <p>Melding om avvisning</p> <p>Innsigelse mot avvisning</p> <p>Svar på avvisning</p> <p>Melding om tildeling av kontrakt</p>	<p>Beskrevet i kravspesifikasjon med henvisning til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 5.</p> <p>Nedfelt i kontrakt jfr. pkt 10.14</p> <p>I konkurransegrunnlaget tas det utgangspunkt i minstelønnsatsene i overenskomsten mellom kommunene og KS i beregning av timepris (jfr. pkt 5.1)</p>
<p>Barnevern</p> <p>«Hjelpetiltak for barn og ungdom i hht lov om barnevernstjenester § 4-4» med tilbudsfrist 07.12.10</p>	<p>«Økonomisk mest fordelaktige tilbud» med pris vektet 40 prosent og kvalitet vektet 60 %.</p>	<p>Evalueringsskjema som gjennomgår 10 av tilbudene (3 tilbud ble avvist). Tilbudene ble evaluert etter 12 kvalitetskrav, og gitt en score mellom 0 og 10. For hvert av punktene gis det en kvalitativ begrunnelse for tallkarakteren.</p> <p>Prisvurdering av de to tiltakene der leverandørene gis en poengsum mellom 1 og 10 (laveste pris får 10).</p> <p>I byrådssak 1070/11 (merket u.off) fremgår det at det ble forhandlet med seks av de gjenstående 10</p>	<p>Evalueringsskjema med kvalitets- og prisevaluering etter forhandlinger.</p> <p>Byrådssak 1070/11 (merket u.off) med vurdering av tilbudene og innstilling til vedtak m.m.</p> <p>Avvisning av tilbud</p> <p>Klage på vedtak</p> <p>Svar på klage på vedtak</p> <p>Brev til tilbyder med meddelelse om tildeling av kontrakt.</p>	<p>Nedfelt i kontrakt jfr. pkt 10.14</p>

		<p>leverandørene på bakgrunn av evaluering ihht til tildelingskriteriene.</p> <p>Av evalueringsmatrise med kvalitets- og prisevaluering etter forhandlinger, er det gjort en samlet vurdering der pris er vektet 40 prosent og kvalitet 60 prosent.</p>		
<p>Institusjoner</p> <p>«Drift av Odinsveibosenter og Søreide sykehjem» med tilbudsfrist 23.11.07</p>	<p>«Økonomisk mest fordelaktige tilbud»</p> <p>Forutsatt oppfylte kvalifikasjonskrav, er tildelingskriteriene basert på følgende vekting:</p> <p>Pris (30 prosent) Kvalitet (60 prosent) Kompetanse (10 prosent)</p>	<p>Tverrfaglig anskaffelsesgruppe med kompetanse på fag (pleie/omsorg), innkjøp, økonomi og juss, samt en referansegruppe nedsatt for å gjennomføre prosessen.</p> <p>Fem tilbydere, der alle møtte kvalifikasjonskravene.</p> <p>Forhandling med tre av tilbyderne. To ble vurdert å ha svakere kvalitet og høyere pris, og derfor ikke ha mulighet til å nå opp i konkurransen.</p> <p>Evalueringsmatrise der leverandørene ble gitt en score ved at poeng fra vurdering ble vektet ihht vekt. Tilbud pris ble deretter dividert på score (nytte). Jo lavere teller (pris) og/eller jo høyere nevner (kvalitetsrelaterte kriterier) jo mer konkurransedyktig.</p> <p>To av leverandørene er svært nær</p>	<p>Åpningsprotokoll</p> <p>Vurdering og sammenligning av tilbudene i forhold til kvalitet og bemanning</p> <p>Byrådssak 1053/08 (merket u.off) med vurdering av tilbudene og innstilling til vedtak m.m.</p> <p>Brev til tilbyder med meddelelse om tildeling av kontrakt.</p>	<p>*Ikke et krav for kommuner/fylkeskommuner i 2007.</p> <p>I pkt. 19.2 i kontrakt forpliktet leverandøren til å innrette seg etter endringer i lov og forskrifter som berører hans virksomhet som kan knyttes til kontrakten.</p>

		<p>hverandre i evalueringen. Det påpekes i tildelingsbrevet at evalueringen i så måte er av mer marginal karakter, men det utslagsgivende er at den som vant tilbudet evalueres bedre på kvalitetskriteriet.</p>		
<p>Hjemmesykepleie</p> <p>«Fritt brukervalg av hjemmesykepleie» med tilbudsfrist 03.09.09.</p>	<p>«Økonomisk mest fordelaktig tilbud». Ettersom konkurransen gjelder brukervalgordning, er prisen lik for alle tilbydere. Underkriterier ved «økonomisk mest fordelaktig tilbud» var 60 prosent «kvalitet» og 40 prosent «samarbeidsevne og fleksibilitet»</p>	<p>I byrådssak 1373/09 (u. off) går det frem at var to leverandører som møtte kvalifikasjonskriteriene. Da det skulle velges to tilbydere, fremholdes det i samme sak at rangeringen ikke blir interessant. I saken beskrives likevel tilbudene i forhold til tildelingskriteriene</p>	<p>Åpningsprotokoll</p> <p>Protokoll for anskaffelsen som beskriver vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom anskaffelsesprosessen.</p> <p>Byrådssak 1373/09 (merket u.off) med vurdering av tilbudene og innstilling til vedtak m.m.</p> <p>Brev med avvisning av tilbud.</p> <p>Brev til tilbydere med meddelelse av vedtak.</p>	<p>Beskrevet i kap. 6 «kontraktsvilkår» i konkurransegrunnlaget.</p> <p>Nedfelt i kap. 5.2 «gjengs lønns- og arbeidsvilkår» i kontrakt.</p> <p>Kommunen kan holde tilbake betaling tilsvarende to ganger besparelsen dersom det oppdages at leverandøren ikke etterlever klausulen.</p>
<p>Praktisk bistand i hemmet</p> <p>«Levering av praktisk bistand til husholdning i Bergen kommune i forbindelse med brukervalg» med tilbudsfrist 03.09.09 kl 14.</p>	<p>«Økonomisk mest fordelaktig tilbud». Ettersom konkurransen gjelder brukervalgordning, er prisen lik for alle tilbydere. Underkriterier ved «økonomisk mest fordelaktig tilbud» var 50 prosent «kvalitet» og 50 prosent «oppdragsforståelse»</p>	<p>En gruppe bestående av 3 erfarne fagpersoner vurderte hvordan tilbydere beskrev 26 områder. Hvert område ble vurdert og kategorisert som «meget tilfredsstillende» (10 poeng), «tilfredsstillende» (8 poeng), mindre tilfredsstillende» (4 poeng), «ikke tilfredsstillende» eller «ikke beskrevet»</p>	<p>Åpningsprotokoll</p> <p>Protokoll for anskaffelsen som beskriver vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom anskaffelsesprosessen</p> <p>Kontrakt med vedlegg, herunder tjenestebeskrivelse m.m.</p> <p>Evalueringsmatrise, med vurdering av 26 områder.</p>	<p>Beskrevet i kap. 6 «kontraktsvilkår», avsnitt 6.2.1 arbeidsvilkår, i konkurransegrunnlaget.</p> <p>Nedfelt i kap. 5.2 «gjengs lønns- og arbeidsvilkår» i kontrakt.</p> <p>Kommunen kan holde tilbake betaling tilsvarende to ganger besparelsen dersom det oppdages at leverandøren ikke</p>

		(begge 0 poeng)	Meddelelse og kontraktstildeling og karenstid før inngåelse av kontrakt. Klage på beslutningen fra tilbyder Svar på klage	etterlever klausulen.
Avlastning «Avlastningstjenester for Bergen kommune» med tilbudsfrist 12.10.2007 kl 12.	«Økonomisk mest fordelaktig tilbud». Forutsatt oppfylte kvalifikasjonskrav, er tildelingskriteriene basert på følgende vekting: Pris (40 prosent) Kvalitet (20 prosent) Fleksibilitet (20 prosent) Kompetanse (20 prosent). Selv om pris er en vesentlig faktor, vurderer kommunen at kvalitetsrelaterte kriterier er vektet høyere enn pris ettersom kriteriene kvalitet, fleksibilitet og kompetanse inneholder elementer som gjelder kvaliteten.	Vurdering på bakgrunn av forhandlingsmøter og skriftlige tilbud. Kvalitet, fleksibilitet og kompetanse vurdert med hhv ti indikatorer hver, der leverandøren fikk ett poeng for hver kategori der vurderingen var tilfredsstillende (maks ti poeng for det respektive område). Evalueringsskjema der leverandørene ble gitt en score ved at poeng fra vurdering ble vektet ihht vekt. Tilbud pris ble deretter dividert på score (nytte). Jo lavere teller (pris) og/eller jo høyere nevner (kvalitetsrelaterte kriterier) jo mer konkurransedyktig.	Åpningsprotokoll Dokument med vurdering av kvalitetsrelaterte indikatorer etter forhandlingsmøter og skriftlige tilbud. Byrådssak 1677/07 (merket u.off) med vurdering av tilbudene og innstilling til vedtak m.m. Brev til tilbyder med meddelelse om tildeling av kontrakt.	*Ikke et krav for kommuner/fylkeskommuner i 2007. I pkt. 9.2 i kontrakt forpliktes leverandøren til å innrette seg etter endringer i lov og forskrifter som berører hans virksomhet som kan knyttes til kontrakten.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 200,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2014 Deloitte AS