



Riksrevisjonen

Revisjonsrapport for 2017 om anskaffelser av hjelpemidler i arbeids- og velferdsetaten



Mottaker: Arbeids- og sosialdepartementet

Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til *lov om Riksrevisjonen § 9, første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b*. Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400 / 4000, INTOSAI's internasjonale prinsipper og standarder for etterlevelsesrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag	5
1.1.	Revisjonens mål og revisjonskriterier.....	5
1.2.	Hovedfunn	5
2	Innledning	6
2.1.	Organisering og ansvar for anskaffelser av hjelpemidler i arbeids- og velferdsetaten	7
2.2.	Sentrale begreper.....	8
3	Revisjonens mål og problemstillinger	8
4	Metoder	9
4.1.	Inngåelse, endring og forlengelse av rammeavtaler	9
4.1.1.	Dokumentanalyse.....	9
4.1.2.	Intervju.....	10
4.2.	Avrop etter rammeavtaler og anskaffelser utenom rammeavtaler	10
4.2.1.	Regnskaps- og dataanalyser.....	11
4.2.2.	Intervjuer.....	12
4.3.	Oppfølging av inngåtte avtaler om anskaffelser av hjelpemidler	12
4.3.1.	Dokumentanalyser	12
4.3.2.	Analyse av statistikk og data.....	12
4.3.3.	Intervjuer.....	13
5	Revisjonskriterier	13
5.1.	Revisjonskriterier som gjelder flere problemstillinger	13
5.2.	Inngåelse, endring og forlengelse av rammeavtaler	14
5.3.	Avrop etter rammeavtaler og anskaffelser utenom rammeavtaler	15
5.4.	Oppfølging av inngåtte avtaler om anskaffelser av hjelpemidler	15
6	Funn	16
6.1.	Inngåelse, endring og forlengelse av rammeavtaler	16
6.1.1.	Anskaffelsesprosess ved inngåelse av rammeavtaler	16
6.1.2.	Analyse av et utvalg anskaffelsesdokumenter – inngåelse av rammeavtaler	17
6.1.3.	KOFA-saker på hjelpemiddelområdet	17
6.1.4.	Konkurransesituasjonen på hjelpemiddelområdet	18
6.1.5.	Endring av rammeavtaler om kjøp av hjelpemidler	19
6.1.6.	Forlengelse av rammeavtaler.....	19
6.2.	Avrop etter rammeavtaler og anskaffelser utenom rammeavtaler	21
6.2.1.	Arbeids- og velferdsetatens kjøp av hjelpemidler i 2017	21
6.2.2.	Direkte anskaffelser over terskelverdi	22
6.2.3.	Protokoll.....	24
6.2.4.	Anskaffelser gjennom etatsdekkende rammeavtaler	24

6.2.5.	Kjøp av lavere rangerte produkter/hjelpemidler	24
6.2.6.	Prosentvis fordeling mellom leverandørene i rammeavtaler	26
6.2.7.	Dispensasjon for kjøp av hjelpemidler utenom rammeavtaler	26
6.3.	Oppfølging av inngåtte avtaler om anskaffelser av hjelpemidler	28
6.3.1.	Kontraktoppfølging av bestillinger for hjelpemiddelsentralene	28
6.3.2.	Leveringstid	29
6.3.3.	Dagbøter	29
6.3.4.	Oppfølging av fakturaer og honorarkrav	31
6.3.5.	Gjenbruk av hjelpemidler	31
7	Konklusjoner	33
7.1.	Inngåelse, endring og forlengelse av rammeavtaler	33
7.1.1.	Avrop etter rammeavtaler og anskaffelser utenom rammeavtaler	34
7.2.	Oppfølging av inngåtte avtaler om anskaffelser av hjelpemidler	35

1 Sammendrag

1.1. Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å undersøke om arbeids- og velferdsetaten anskaffer hjelpemidler i tråd med anskaffelsesregelverket og folketrygdloven.

Arbeid- og velferdsetaten formidler årlig hjelpemidler til mellom 130 000 og 150 000 brukere, og har i 2017 anskaffet hjelpemidler for 6,2 milliarder kroner. Anskaffelsene av hjelpemidler gjøres enten gjennom rammeavtaler eller som direkte kjøp. En rammeavtale er en avtale oppdragsgiver inngår med én eller flere leverandører og hovedtyngden av anskaffelsene i arbeids- og velferdsetaten gjøres gjennom rammeavtaler. I 2017 har etaten kjøpt hjelpemidler utenom rammeavtaler for ca. 1,4 milliarder kroner.

Formålet med lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) er blant annet å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Ved behandling av anskaffelsesloven avga næringskomiteen Innst. 358 L (2015–2016). I innstillingen går det fram at komiteen ser det som viktig at lovverket stimulerer til at varer og tjenester skal anskaffes til riktig kvalitet og riktig pris. Komiteen bemerker videre at arbeidet med offentlige anskaffelser først og fremst må underlegges god styring, planlegging og oppfølging, og det må være hensiktsmessig organisert. Videre må det finnes tilstrekkelige ressurser og fagkompetanse i offentlige organisasjoner til å ivareta oppgavene.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Innst. 358 L (2015–2016), jf. Prop. 51 L (2015–2016) Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- lov om folketrygd (folketrygdloven)
- forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar

Revisjonen er gjennomført ved dokument-, regnskaps- og dataanalyser. Analysene er fulgt opp med intervju av fem utvalgte hjelpemiddelsentraler, styringsenheten i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging (NAV HoT) samt Sentral forsyningsenhet (SFE). Undersøkelsesperioden er budsjettåret 2017.

Utkast til rapport ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 13. mars 2018. Departementet har i brev av 9. april 2018 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten.

1.2. Hovedfunn

- Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført flere direkte anskaffelser av hjelpemidler for beløp vesentlig over terskelverdien, uten at anskaffelsene er kunngjort eller konkurranseutsatt.
- Arbeids- og velferdsetaten har i 2017 forlenget 7 av 13 rammeavtaler på hjelpemiddelområdet utover avtalt opsjonstid og bryter med anskaffelseslovens grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet.
- Det er svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll på hjelpemiddelområdet.

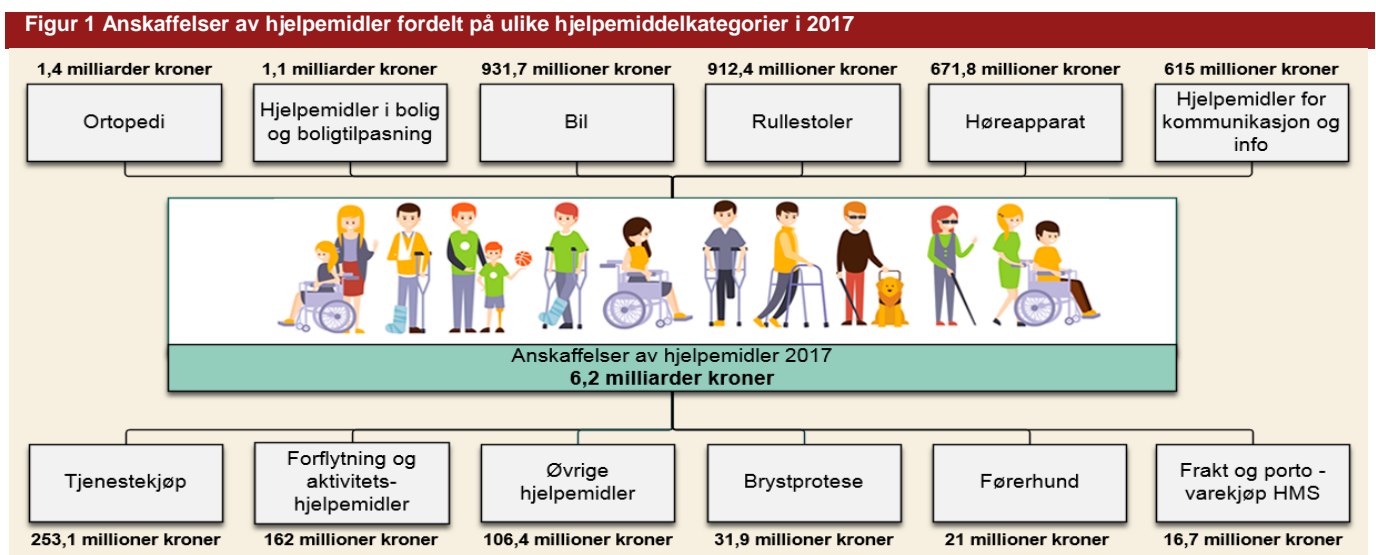
Arbeids- og velferdsetaten har ikke i tilstrekkelig grad fulgt de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesregelverket om blant annet konkurranse ved anskaffelser av hjelpemidler. For de rammeavtaler etaten har inngått på hjelpemiddelområdet i 2017 er kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser fulgt. Det er imidlertid flere brudd på regelverket ved direkte kjøp av hjelpemidler som ikke er konkurranseutsatt. Etaten har ikke rapporter som gir fullstendig oversikt over hvor mye som anskaffes gjennom rammeavtaler og hva som anskaffes som direkte kjøp.

2 Innledning

Arbeids- og velferdsetaten forvalter en tredel av statsbudsjettet og betjener årlig ca. 2,8 millioner personer. Etaten skal blant annet bidra til målet om flere i arbeid, gi relevante tilbud til dem som ikke kan delta i arbeidslivet, og i tillegg yte god service til brukerne.¹ Et viktig virkemiddel for å nå målet er etatens ansvar for hjelpemidler som skal bedre funksjonsevnen i arbeidslivet og dagliglivet.² Formålet med ytelser til hjelpemidler er å kompensere for bestemte utgifter som følge av funksjonsnedsettelse.³

Arbeids- og sosialdepartementet har i tildelingsbrevet for 2017 stilt krav om at arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at personer med redusert funksjonsevne får rett hjelpemiddel og nødvendig tilpasning av hjelpemiddelet til rett tid. Det er videre stilt krav om at etaten skal sørge for god kvalitet i alle ledd i hjelpemiddelforvaltningen. Det skal være god internkontroll i forvaltningen av materiell og utstyr, i formidlingen av tjenester fra egne ansatte og ved kjøp av tjenester fra eksterne.

Midlene til hjelpemidler bevilges over kapittel 2661 *Grunn- og hjelpestønad, hjelpemidler mv.*⁴ Arbeids- og velferdsetaten har i 2017 fått bevilget ca. 9,6 milliarder kroner over dette kapitlet⁵, og etaten har anskaffet hjelpemidler for i overkant av 6,2 milliarder kroner i 2017.⁶ Mellom 130 000 og 150 000 brukere mottar årlig hjelpemidler fra hjelpemiddelsentralene.⁷ Anskaffelsene av hjelpemidler er fordelt på ulike hjelpemiddelkategorier, jf. figur 1.



Kilde: OeBS Hovedbok for perioden 01. januar 2017 til 31. desember 2017. Illustrasjon: Colourbox

Arbeids- og velferdsetaten skal følge *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven) ved kjøp av hjelpemidler. Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.⁸

Arbeids- og velferdsetatens anskaffelser av hjelpemidler gjøres enten gjennom rammeavtaler eller som direkte kjøp. Hovedtyngden av anskaffelsene gjøres gjennom rammeavtaler, og etaten har i 2017 hatt 40 rammeavtaler.⁹

¹ Prop. 1 S (2016–2017) Arbeids- og sosialdepartementet, s. 12.

² Folketrygdloven §§ 10-5 til 10-7.

³ Folketrygdloven § 10-1.

⁴ Prop. 1 S (2016–2017) Arbeids- og sosialdepartementet, s. 144.

⁵ Prop. 1 S (2016–2017) Arbeids- og sosialdepartementet, s. 42.

⁶ Revisjonens analyser.

⁷ Prop. 1 S (2016–2017) Arbeids- og sosialdepartementet, s. 88.

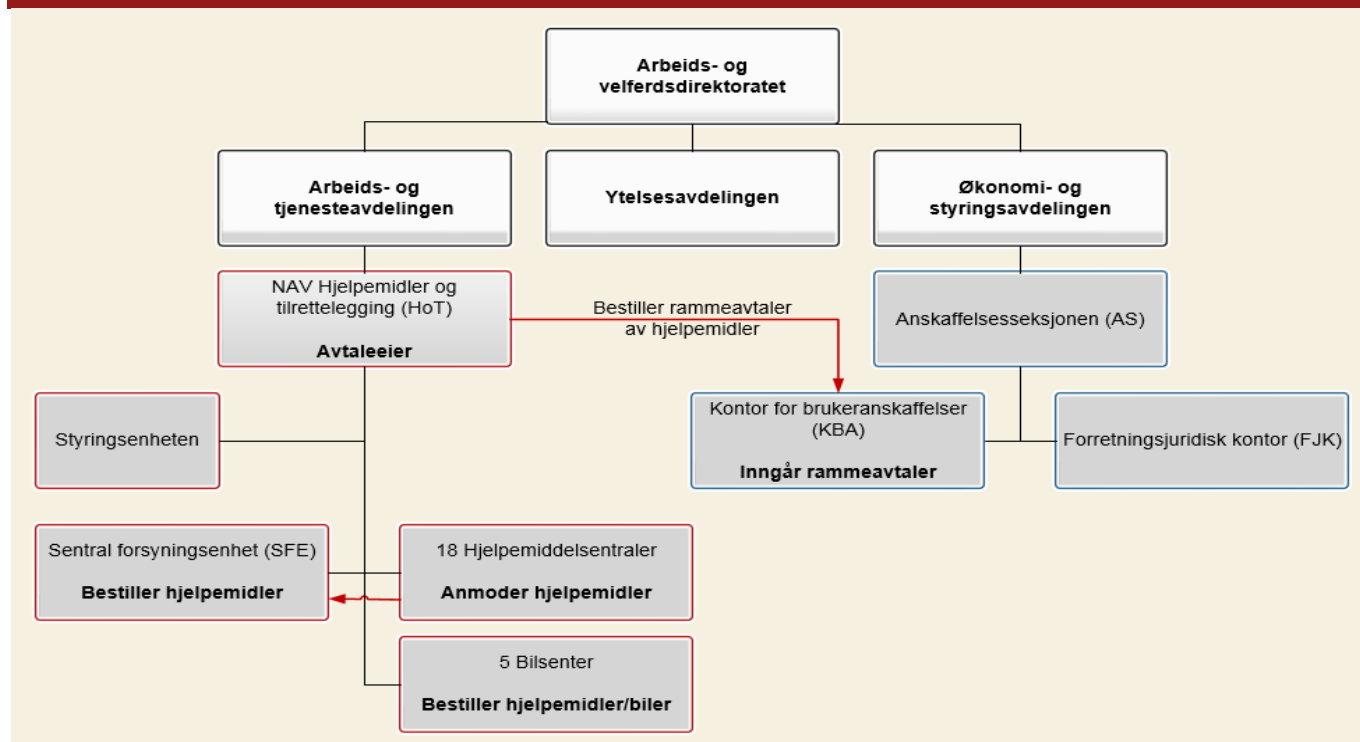
⁸ Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 1-1.

⁹ Arbeids- og velferdsdirektoratet, filene *Oversikt over rammeavtaler og endringskataloger 2017* og *Porteføljeplan og anskaffelser desember 2017*.

2.1. Organisering og ansvar for anskaffelser av hjelpemidler i arbeids- og velferdsetaten

Ansvar for anskaffelser av hjelpemidler er fordelt på flere enheter i arbeids- og velferdsetaten, jf. organisasjonskartet i figur 2. I figuren er de delene av etaten som er involvert i anskaffelsene, markert med grå farge. Enheter med blå ramme er avdelinger og seksjoner i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Enheter med rød ramme tilhører ytre etat.

Figur 2 Organisasjonskart for arbeids- og velferdsetaten



Kilde: Riksrevisjonen.

Ved inngåelse av de etatsdekkende rammeavtalene for kjøp av hjelpemidler er anskaffelsesprosessen slik: NAV *Hjelpemidler og tilrettelegging* (NAV HoT) bestiller gjennomføring av anskaffelser hos *kontor for brukeranskaffelser* (KBA), som ligger i anskaffelsesseksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. NAV HoT er avtaleeier og har det faglige, økonomiske og administrative ansvaret for hjelpemiddelformidlingen i arbeids- og velferdsetaten. KBA er ansvarlig for å gjennomføre anskaffelsesprosessene i henhold til den avtalte porteføljeplanen.¹⁰

NAV *Sentral forsyningsenhet* (SFE) og 18 hjelpemiddelsentraler ligger i NAV HoT. SFE er hjelpemiddelsentralenes logistikkressurs og har ansvaret for både å bestille alle varer og tjenester, og å gjøre avrop (bestille) gjennom rammeavtalene. Antall bestillinger av hjelpemidler som Sentral forsyningsenhet har håndtert, har økt fra 163 400 i 2016 til 172 900 i 2017.¹¹

Hjelpemiddelsentralene er lokalisert i alle landets fylker og har et overordnet og koordinerende ansvar for hjelpemidler til funksjonshemmede. Hjelpemiddelsentralen har også ansvar for innkjøp, lagring og gjenbruk av alle hjelpemidler som er folketrygdens eiendom.¹² Når hjelpemiddelsentralene skal bestille varer, sender de anmodning til SFE, som utfører bestillingen.¹³

Landet er delt inn i fem regioner når det gjelder behandling og oppfølging av bilsaker. De *regionale bilsentrene* er en del av hjelpemiddelsentralen på stedet.¹⁴ Bilsentrene har ansvar for anskaffelser av bil, bilombygging og

¹⁰ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Anskaffelsesteam på hjelpemiddelområdet – Prinsipper og retningslinjer*, s. 4.

¹¹ Arbeids- og velferdsetaten, referat fra koordineringsmøte datert 15.08.17.

¹² Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Anskaffelser av hjelpemidler - prinsipper og retningslinjer*, s. 6.

¹³ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Logistikk rutine 3, bestilling av varer*, s. 1.

¹⁴ www.nav.no/no/Person/Hjelpemidler/Tjenester+og+produkter/Relatert+informasjon/regionale-bilsentre.

bilutstyr.¹⁵ Bestilling av bilombygging skjer etter minikonkurranser, der NAV Hjelpemiddelsentral ber leverandørene om tilbud på rammeavtale i forbindelse med hvert enkelt oppdrag.¹⁶

2.2. Sentrale begreper

Sentrale begreper som er brukt i revisjonen er beskrevet i faktaboks 1.

Faktaboks 1 Sentrale begreper

Direkte anskaffelse:

Anskaffelse uten forutgående konkurranse. (Kilde: Difi)

Rammeavtale:

En rammeavtale er en avtale etaten inngår med én eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette vilkårene for kontraktene oppdragsgiveren skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde. (Kilde: FOA)

Parallell rammeavtale:

Rammeavtale med flere leverandører om leveranse av de samme varene eller tjenestene. (Kilde: Difi)

Delkonkurranser (poster):

De 40 rammeavtalene Arbeids- og velferdsdirektoratet har hatt på hjelpemiddelområdet i 2017 består av ca. 400 selvstendige delkonkurranser (poster). En leverandør kan levere tilbud på én eller flere av delkonkurransene/postene i hver rammeavtale. (Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet)

Avrop:

Et avrop er en ordre fra virksomheten til en leverandør om levering av varer og tjenester som en tidligere har inngått avtale om, for eksempel i en rammeavtale. Oppdragsgiver skal tildele kontrakter (avrop) etter en rammeavtale på grunnlag av objektive regler som sikrer likebehandling av leverandørene. (Kilde: FOA)

Fordelingsnøkkel for avrop i arbeids- og velferdsetatens rammeavtaler med flere leverandører:

- **Rangering** innebærer at produktet som er rangert som nummer én, skal være det foretrukne produktet. Dersom produktet ikke er egnet for brukeren skal produkt nummer to vurderes, og så videre.
- **Prosentmessig fordeling** er en avtalefestet fordeling innenfor en produktgruppe, som anslår hvor stor andel av produktene som skal bestilles fra hver enkelt leverandør.
- **Minikonkurranse** brukes i rammeavtalen for bilombygging, og fordeler avrop mellom leverandørene etter ny konkurranse.

Utkast til rapport er forelagt Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 13. mars 2018. Departementet har i brev av 9. april 2018 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i endelig rapport.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å undersøke om arbeids- og velferdsetaten anskaffer hjelpemidler i tråd med anskaffelsesregelverket, *lov om folketrygd* (folketrygdloven) § 10-7 samt *forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar*.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i disse problemstillingene:

- 1) Følger etaten lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved inngåelse, endring og forlengelse av rammeavtaler om kjøp av hjelpemidler?
- 2) Gjør etaten avrop etter rammeavtaler og anskaffelser utenom rammeavtaler på hjelpemiddelområdet i tråd med anskaffelsesregelverket og inngåtte rammeavtaler?

¹⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Logistikk rutine 3, bestilling av varer*, s. 1.

¹⁶ Oslo Economics, *Vurdering av praksis for offentlige anskaffelser av tekniske hjelpemidler*, november 2016, s. 14.

- 3) Følger etaten opp inngåtte kontrakter, og forvalter etaten hjelpemidlene i henhold til kravene i reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten og forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar?

I rapporten er problemstillingene gruppert under disse overskriftene:

- 1) Inngåelse, endring og forlengelse av rammeavtaler (Problemstilling 1)
- 2) Avrop etter rammeavtaler og anskaffelser utenom rammeavtaler (Problemstilling 2)
- 3) Oppfølging av inngåtte avtaler om anskaffelser av hjelpemidler (Problemstilling 3)

4 Metoder

Revisjonen har undersøkt arbeids- og velferdsetatens anskaffelser av hjelpemidler i budsjettåret 2017. Revisjonen er gjennomført ved hjelp av dokument-, regnskaps- og dataanalyser. Analysene er fulgt opp med intervju av fem utvalgte hjelpemiddelsentraler, leder for styringsenheten i NAV *Hjelpemidler og tilrettelegging* (NAV HoT) samt leder for *Sentral forsyningsenhet* (SFE). Alle de tre problemstillingene i revisjonen var tema i et avsluttende intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Alle referatene fra intervjuene er verifisert av de respektive enhetene. De verifiserte referatene er sammenstilt og analysert, og ligger til grunn for rapporten.

Det er 18 hjelpemiddelsentraler, og revisjonen har valgt ut 5 sentraler for å intervju ut fra geografi og størrelse. Det er totalt 5 bilsentre, og 4 av hjelpemiddelsentralene som er tatt med i utvalget har også bilsenter. Sentralene som har blitt intervjuet, er

- NAV Hjelpemiddelsentral Buskerud
- NAV Hjelpemiddelsentral Troms (bilsenter)
- NAV Hjelpemiddelsentral Hordaland (bilsenter)
- NAV Hjelpemiddelsentral Oslo og Akershus (bilsenter)
- NAV Hjelpemiddelsentral Sør-Trøndelag (bilsenter)

4.1. Inngåelse, endring og forlengelse av rammeavtaler

Revisjonen har brukt dokumentanalyse og intervju for å undersøke den første problemstillingen.

4.1.1. Dokumentanalyse

Disse dokumentene er blitt analysert for å belyse problemstillingen:

- Prop. 1 S (2016–2017) Arbeids- og sosialdepartementet og Innst. 15 S (2016–2017)
- Prop. 51 L (2015–2016) Nærings- og fiskeridepartementet og Innst. 358 L (2015–2016)
- årsrapport for anskaffelsesseksjonen 2016
- KOFAs årsmelding for 2016
- KOFAs avgjørelser i saker fem siste årene
- anskaffelsesprotokoller
- konkurransegrunnlag
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Anskaffelsesteam på hjelpemiddelområdet – Prinsipper og retningslinjer*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Forbruksrapport anskaffelser 2016*
- Oslo Economics, *Vurdering av praksis for offentlige anskaffelser av hjelpemidler*, november 2016

Dokumentene er gjennomgått for å undersøke om etaten har fulgt lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved inngåelse, endring og forlengelse av rammeavtaler om kjøp av hjelpemidler. Revisjonen har brukt analyseverktøyet *Nvivo* i arbeidet med dokumentanalysene.

Analyse av inngåelse av rammeavtaler

Anskaffelsesregelverket ble endret fra 1. januar 2017 og gjelder anskaffelser som er kunngjort i 2017. Revisjonen har undersøkt anskaffelsesprotokoll og konkurransegrunnlag for de fem rammeavtalene som arbeids- og velferdsetaten har kunngjort og signert i 2017, med kontraktsverdi i parentes:

- biler (1,4 milliarder kroner)
- biler tilleggsanskaffelser (397 millioner kroner)
- sittesystemer (317 millioner kroner)
- stå- og gåtreningshjelpemidler (138 millioner kroner)
- seksualtekniske hjelpemidler (15,5 millioner kroner)

Analyse av konkurransesituasjonen på hjelpemiddelområdet

I tillegg til de fem avtalene som ble kunngjort i 2017, har revisjonen også innhentet anskaffelsesprotokollene for de seks avtalene som ble kunngjort i 2016 og signert i 2017, med kontraktsverdi i parentes:

- hørsels- og varslingshjelpemidler (655 millioner kroner)
- synstekniske hjelpemidler (232 millioner kroner)
- kommunikasjonshjelpemidler (224 millioner kroner)
- vogner og hjelpemidler til sport og aktivitet (154 millioner kroner)
- elektrisk hev- og senk innredning kjøkken og bad (32 millioner kroner)
- liggevoغن og sykkeltilhenger (11 millioner kroner)

De tilsammen 11 protokollene er analysert for å undersøke hvor mange tilbydere det har vært per delkonkurranse. Analysene er gjennomført ved hjelp av *Excel*.

Analyse av KOFA-saker på hjelpemiddelområdet

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) er et uavhengig statlig organ som har som oppgave å håndheve regelverket for offentlige anskaffelser.¹⁷ Klagenemnda håndterer klager fra leverandører eller andre med saklig klageinteresse som gjelder brudd på regelverket for offentlige anskaffelser.¹⁸

KOFA behandlet 15 saker der Arbeids- og velferdsetaten har blitt klaget inn for KOFA i forbindelse med anskaffelser av hjelpemidler i perioden 2013–2017.¹⁹ Revisjonen har gått gjennom klagenemndas avgjørelser i de 14 sakene som er ferdigbehandlet av klagenemnda, og kartlagt utfallet av sakene.

Forlengelse av rammeavtaler

Revisjonen har analysert hvor lang tid etatens rammeavtaler har blitt forlenget på bakgrunn av filene *August Oversikt rammeavtaler og endringskataloger 2017* og *Porteføljeplan og anskaffelser desember 2017* mottatt fra Arbeids- og velferdsetaten. Revisjonen har beregnet hvor mange dager avtalene har blitt forlenget fram til 31.12.2017.

4.1.2. Intervju

Formålet med intervjuene var å få utdypende informasjon om etatens rammeavtaler, herunder inngåelse, endring og forlengelse av avtalene. Alle referatene fra intervjuene er verifisert av de respektive enhetene. Innholdet i de verifiserte referatene ligger til grunn for det som er tatt med i rapporten.

4.2. Avrop etter rammeavtaler og anskaffelser utenom rammeavtaler

Revisjonen har brukt dokumentanalyse, regnskapsanalyser, dataanalyser og intervju for å undersøke problemstilling 2.

¹⁷ Klagenemnda for offentlige anskaffelser, *Årsmelding 2016*, s. 5.

¹⁸ Klagenemnda for offentlige anskaffelsers hjemmeside: <http://www.kofa.no/no/om/> [hentet dato 14.09.17.].

¹⁹ Klagenemnda for offentlige anskaffelsers hjemmeside <http://www.kofa.no/no/Avgjorte-saker/> og oversikt mottatt på epost fra Arbeids- og velferdsdirektoratet [hentet dato 1.09.17.].

4.2.1. Dokumentanalyser

Dokumentene er gjennomgått for å undersøke om etaten har fulgt lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp utenom rammeavtaler, og om etaten har gjort avrop i tråd med anskaffelsesregelverket og inngåtte rammeavtaler. Revisjonen har brukt analyseverktøyet *Nvivo* i arbeidet med dokumentanalysene.

Disse dokumentene er analysert for å belyse problemstillingen:

- konkurransegrunnlag og inngåtte rammeavtaler
- arbeids- og velferdsetatens registreringsinstrukser for *NAV Hjelpemiddelsentral* og *NAV bilsenter*
- arbeids- og velferdsetatens logistikkrutiner for hjelpemiddelområdet
- Oslo Economics, *Vurdering av praksis for offentlige anskaffelser av hjelpemidler*, november 2016.
- rapporten *HMS-Post og rangering* fra systemet *Discoverer Plus*²⁰ for fem ulike hjelpemiddelsentraler

Kjøp av lavere rangert produkt

Revisjonen har tatt ut rapporten *HMS-Post og rangering* fra systemet *Discoverer Plus* for 5 av 18 hjelpemiddelsentraler. Disse rapportene viser saksbehandlernes begrunnelser for hvorfor det er behov for å kjøpe et lavere rangert produkt. Til sammen er 3909 begrunnelser med i analysene. Eksempler på ufullstendige begrunnelser ble tatt med til diskusjon i intervjuene med de aktuelle sentralene.

4.2.2. Regnskaps- og dataanalyser

Arbeids- og velferdsetatens kjøp av hjelpemidler i 2017

Revisjonen har gjennomført en analyse av alle innkjøp av hjelpemidler i 2017 for å analysere hvor mye som er kjøpt inn på de forskjellige hjelpemiddelkategoriene. Analysen er gjennomført med data fra hovedboken i økonomisystemet *Oracle eBusiness Suite (OeBS)*²¹ for perioden 1. januar 2017 til 31. desember 2017. Artskontoene som er brukt, er knyttet til hjelpemidler gruppert i disse kategoriene:

- ortopedi
- hjelpemidler i bolig og boligtilpasning
- bil
- rullestoler
- høreapparat
- hjelpemidler for kommunikasjon og info
- tjenestekjøp
- forflytning og aktivitetshjelpemidler
- øvrige hjelpemidler
- brystprotese
- førerhund
- frakt og porto – varekjøp HMS, med tilhørende artskontoer

Dispensasjon for kjøp utenom rammeavtale

Arbeids- og velferdsetaten har innvilget 1657 dispensasjonssøknader i 2017.²² Revisjonen har innhentet de 1239 dispensasjonene som hjelpemiddelsentralene innvilget i perioden 1. januar 2017 til 19. september 2017.

Revisjonen har analysert de mottatte dispensasjonssøknadene og sett disse i sammenheng med etatens innkjøp i samme periode. Oversikt over etatens innkjøp er hentet fra rapporten *HMS Innkjøp 3 – kjøp på kategori* i systemet *Discoverer Plus*. Rapportene viser innkjøp, det vil si godkjente bestillinger, i økonomisystemet *Oracle eBusiness Suite (OeBS)*²³. Revisjonen har tatt ut alle kjøpene i perioden 1. januar til 31. august 2017 for alle hjelpemiddelkategoriene og har deretter sammenstilt dispensasjonene med etatens innkjøp ved hjelp av analyseverktøyet *Idea*.

²⁰ *Discoverer Plus* er et rapportverktøy som henter data fra systemet *Oracle eBusiness Suite (OeBS)*.

²¹ *Oracle eBusiness Suite (OeBS)* er en samling forretningsapplikasjoner som omfatter systemløsninger for virksomhetsstyring (ERP), kundeselskapsstyring (CRM) og verdikjedestyring (SCM). Økonomisystem for økonomi, regnskap og innkjøp.

²² Arbeids- og velferdsetaten, e-post mottatt fra leder av Sentral forsyningsenhet 25.01.2018.

²³ Arbeids- og velferdsetaten, *Økonomisystemer OEBS-10055.110 Løsningsbeskrivelse og systemdokumentasjon – Rapport Innkjøp*, s. 6.

Målet med analysen er å se om det har manglet dispensasjon for kjøp utenom rammeavtale. Enkelte artikkelnummer har blitt inkludert i rammeavtaler i løpet av året. For å finne hvilke artikkelnummer som inngår i én eller flere rammeavtaler, har revisjonen hentet informasjon fra nettstedet hjelpemiddeldatabasen.no.

Denne databasen inneholder en oversikt over det nasjonale sortimentet arbeids- og velferdsetaten har på hjelpemiddelområdet. I databasen kan man slå opp enkeltprodukter eller produktserier. Informasjonen er imidlertid strukturert på en slik måte at det er upraktisk og tidkrevende å hente den ut manuelt. Revisjonen har derfor hentet informasjonen i statistikkprogrammet R^{24} ved å lage et skript som går gjennom 11 HTML-sider og nær 4300 hjelpemidler. Denne datainnsamlingen ble gjort 2. oktober 2017.

Resultatet av analysen er tatt opp med hjelpemiddelsentralene i intervju. Avviket mellom dispensasjonene revisjonen har mottatt og dispensasjonene som er arkivert ved hver enkelt sentral, er lagt fram for NAV HoT og SFE i intervju.

4.2.3. Intervjuer

Formålet med intervjuene er å få utdypende informasjon om etatens avrop etter sentrale rammeavtaler og kjøp utenom rammeavtaler. Alle referatene fra intervjuene er verifisert av de respektive enhetene. Innholdet i de verifiserte referatene ligger til grunn for det som er tatt med i rapporten.

4.3. Oppfølging av inngåtte avtaler om anskaffelser av hjelpemidler

Revisjonen har brukt dokumentanalyse, analyser av statistikk og intervju for å undersøke problemstilling 3.

4.3.1. Dokumentanalyser

Dokumentene er gjennomgått for å undersøke hvordan etaten følger opp leveransene og forvalter kontraktene etter inngåelse. Revisjonen har benyttet analyseverktøyet *Nvivo* i arbeidet med dokumentanalysene.

Disse dokumentene er blitt analysert for å belyse problemstillingen:

- konkurransegrunnlag og inngåtte rammeavtaler
- arbeids- og velferdsetaten, *Felles registreringsinstruks for NAV Hjelpemiddelsentral*
- arbeids- og velferdsetatens logistikkrutiner for hjelpemiddelområdet
- årsrapporter og tertialrapport for
 - NAV Hjelpemiddelsentralene
 - anskaffelsesseksjonen
 - Sentral forsyningsenhet
 - NAV Hjelpemidler og tilrettelegging

4.3.2. Analyse av statistikk og data

Dagbøter

Revisjonen har gjennomført en analyse av antallet dagbøter leverandørene har betalt ved forsinkede leveranser i 2016 og 2017, på bakgrunn av avstemte betalinger i artskonto 874009969600 for 2016 og 2017 i hovedbok OeBs. Tilbaketrukne dagbøter er fjernet fra analysen.

Gjenbruk

Revisjonen har innhentet data fra etaten knyttet til gjenbruksprosenten av hjelpemidler for alle hjelpemiddelsentralene i 2017. Analysen er gjennomført på bakgrunn av mottatt fil «Gjenbruksprosent pr. helår 2017».

Analysen er gjort for å undersøke hvordan etaten jobber med å gjenbruke hjelpemidler.

²⁴ *R* er et programmeringsspråk og system for statistiske beregninger og grafikk.

4.3.3. Intervjuer

Formålet med intervjuene er å få utdypende informasjon om etatens forvaltning av kontraktene etter inngåelse, med vekt på varemottak, leveringstid, dagbøter ved feil eller mangler i leveransene, gjenbruk og kassasjon av hjelpemidler.

5 Revisjonskriterier

5.1. Revisjonskriterier som gjelder flere problemstillinger

Retten til hjelpemidler til personer med varig funksjonsnedsettelse er hjemlet i folketrygdlovens kapittel 10 med tilhørende forskrifter og rundskriv. Folketrygdloven § 10-7 *Stønadsformer* gir en oversikt over hvilke hjelpemidler folketrygden gir stønad til.

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.²⁵ Loven gjelder for offentlige oppdragsgivere som gjennomfører anskaffelser med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva.²⁶

Ifølge anskaffelsesloven § 4 skal oppdragsgiver opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet. Dette innebærer blant annet at oppdragsgiver skal sikre at alle leverandører behandles likt gjennom hele anskaffelsesprosessen, og at anskaffelsen så langt som mulig baserer seg på konkurranse.

Reglene for selve gjennomføringen av en anskaffelsesprosess framgår av *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften). Hvilken del av forskriften som gjelder, avhenger av hvilke terskelverdier anskaffelsene overstiger.²⁷ Det er i utgangspunktet tre typer terskelverdier som gjelder. Den første er terskelverdien for når forskriften kommer til anvendelse. Denne er på 100 000 kroner ekskl. mva.²⁸ Den andre typen terskelverdi er den nasjonale terskelverdien på 1,1 millioner kroner ekskl. mva. Anskaffelser med en verdi som er lik eller overstiger denne, må i all hovedsak følge del II i forskriften. Den tredje typen terskelverdi er EØS-terskelverdiene. Det er flere ulike EØS-terskelverdier i forskriften for ulike typer anskaffelser.²⁹

Bestemmelser om hvordan man skal beregne anskaffelsens verdi, framgår av anskaffelsesforskriften § 5-4. Dersom oppdragsgiveren består av flere atskilte driftsenheter, skal den samlede anslåtte verdien for alle driftsenhetene legges til grunn for beregningen. Dette gjelder likevel ikke når en driftsenhet selv er ansvarlig for anskaffelsene sine eller visse kategorier anskaffelser.³⁰ I fjerde ledd framgår det at oppdragsgiveren ikke skal velge beregningsmåte eller dele opp en kontrakt med det formål å unnta kontrakten fra forskriften. Ved rammeavtaler skal oppdragsgiveren legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene han forventer å inngå i tiden avtalen eller ordningen varer.³¹

Økonomiregelverket består av *reglement for økonomistyring i staten* med tilhørende bestemmelser og rundskriv. Bestemmelsene og rundskrivene utdypet hovedreglene i reglementet. Økonomiregelverket inneholder blant annet regler for og bestemmelser om hvordan departementene skal styre virksomheter³², den interne virksomhetsstyringen³³, anskaffelser³⁴ og internkontroll³⁵.

Ifølge *bestemmelser om økonomistyring i staten* skal virksomheten etablere systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte. Fullmakter og organisering av arbeidet

²⁵ Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 1.

²⁶ Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 2.

²⁷ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 5-1.

²⁸ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 1-1.

²⁹ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 5-3 (1) a).

³⁰ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 5-4 tredje ledd.

³¹ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 5-4 femte ledd.

³² *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 1.

³³ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 2.

³⁴ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 5.3.

³⁵ *Reglement for økonomistyring i staten* § 14.

skal være dokumentert, og det skal være etablert metoder og tiltak som har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler i systemene og rutinene.³⁶

Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet en veileder til reglene om offentlige anskaffelser.³⁷ Veilederen skal bidra til at offentlige oppdragsgivere gjennomfører anskaffelsene i tråd med formålet med regelverket.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidet en veileder for kontraktoppfølging ved offentlige anskaffelser.³⁸ Veilederen kan brukes av alle offentlige oppdragsgivere som planlegger eller skal arbeide med å følge opp en kontrakt i en offentlig anskaffelse.

Veilederne er oppdatert i samsvar med nytt anskaffelsesregelverk fra 1. januar 2017. Revisjonen henviser til veilederne etter revisjonen mener den er egnet til å forklare og utdype kravene som følger av regelverket for økonomistyring i staten.

Ved behandling av anskaffelsesloven avga næringskomiteen *Innst. 358 L (2015–2016)*. I innstillingen framgår det at komiteen ser det som viktig at lovverket stimulerer til at varer og tjenester skal anskaffes til riktig kvalitet og riktig pris.³⁹ Komiteen bemerker videre:

«For å lykkes med effektiv ressursbruk mener komiteen at arbeidet med offentlige anskaffelser først og fremst må underlegges god styring, planlegging og oppfølging, og det må være hensiktsmessig organisert. Videre må det finnes tilstrekkelige ressurser og fagkompetanse i offentlige organisasjoner til å ivareta oppgavene. Dette er avgjørende for å oppnå effektiv bruk av offentlige ressurser og for å kunne utnytte de muligheter markedet har til å bidra til gode og effektive offentlige varer og tjenester. Derfor er det viktig at anskaffelser gjennomføres planmessig etter en fastlagt prosess som omhandler planlegging (behovsvurderinger), gjennomføring (konkurransgjennomføring) og oppfølging (og forbedringer). Prosessen skal sikre god styring og profesjonell gjennomføring av anskaffelsesarbeidet.»⁴⁰

5.2. Inngåelse, endring og forlengelse av rammeavtaler

Anskaffelsesforskriften inneholder bestemmelser for planlegging og kunngjøring av anskaffelsen, gjennomføring av konkurransen og rammeavtaler. Dette inkluderer blant annet regler for dokumentasjonsplikt⁴¹, konkurransegrunnlag⁴², kravspesifikasjoner⁴³, utvelgelse av leverandør⁴⁴, tildelingskriterier⁴⁵, kunngjøring⁴⁶ og endringer i kontrakten⁴⁷.

En rammeavtale er en avtale oppdragsgiveren inngår med én eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontraktene oppdragsgiveren skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde.⁴⁸ Oppdragsgiveren skal tildele kontrakter under en rammeavtale på grunnlag av objektive regler som sikrer likebehandling av leverandørene.⁴⁹

Anskaffelsesforskriften inneholder prosedyrer for tildeling av kontrakter under rammeavtaler med både én⁵⁰ og flere⁵¹ leverandører. Oppdragsgiveren kan ikke inngå rammeavtaler for mer enn fire år, med mindre det foreligger særlige forhold, for eksempel knyttet til avtalens formål, investeringskostnader eller brukerens behov.⁵²

For anskaffelser etter anskaffelsesforskriften del III angir forskriftens § 28-1 hvilke endringer det er tillatt å gjøre i en eksisterende kontrakt. Forskriftens § 28-2 angir hva som skal anses som vesentlige endringer og som dermed ikke

³⁶ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 5.3.1.

³⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/veileder-til-reglene-om-offentlige-anskaffelser002.pdf>

³⁸ *Veileder for kontraktoppfølging ved offentlige anskaffelser*, Difi desember 2016.

³⁹ *Innst. 358 L (2015–2016)* s. 14.

⁴⁰ *Innst. 358 L (2015–2016)* s. 14.

⁴¹ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 7-1 første ledd.

⁴² Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 8-4 og kapittel 15.

⁴³ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 8-5 og kapittel 15.

⁴⁴ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 8-9 i del II og kapittel 16.

⁴⁵ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 8-11.

⁴⁶ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 8-17 og kapittel 21.

⁴⁷ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 11-2 og kapittel 28.

⁴⁸ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 4-1 bokstav i.

⁴⁹ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 11-1 andre ledd.

⁵⁰ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 26-2.

⁵¹ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 26-3.

⁵² Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) §§ 11-1 og 26-1.

er tillatt i henhold til anskaffelsesregelverket. For anskaffelser etter del II gjelder forskriftens § 11-2, som angir at oppdragsgiveren kan gjøre endringer som ikke er vesentlige, uten å gjennomføre en ny konkurranse.

Anskaffelsesloven har en bestemmelse om at oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen.⁵³

5.3. Avrop etter rammeavtaler og anskaffelser utenom rammeavtaler

Ifølge *forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar* har hjelpemiddelsentralene et overordnet og koordinerende ansvar for formidling av hjelpemidler til funksjonshemmede.⁵⁴ Hjelpemiddelsentralen kan kjøpe inn hjelpemidler for utlån til brukere som har rett til hjelpemidler. Det samme gjelder innkjøp av tilleggsutstyr, reservedeler og andre deler som er nødvendig for å gjøre tilpasninger eller reparasjoner.⁵⁵

Arbeids- og velferdsdirektoratet fastsetter generelle bestemmelser om pris- og leveringsbetingelser for hjelpemidler. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal informere hjelpemiddelsentralene om sentrale pris- og leveringsavtaler som er inngått for et produkt eller en produktgruppe. Hvis Arbeids- og velferdsdirektoratet har inngått slike avtaler, skal hjelpemiddelsentralen benytte seg av disse når de kjøper inn hjelpemidler i denne produktgruppen.⁵⁶

Hjelpemiddelsentralen kan forhandle om pris- og leveringsavtaler for et produkt eller en produktgruppe som Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har inngått sentrale avtaler om. I avtalene må det tas forbehold om at avtalene bare gjelder for et begrenset tidsrom eller inntil Arbeids- og velferdsdirektoratet har inngått sentrale avtaler. Hjelpemiddelsentralen skal i slike forhandlinger følge reglene for statlige anskaffelser.⁵⁷

I henhold til *bestemmelser om økonomistyring i staten* kap. 5.3.3 skal bestilling av varer og tjenester bekreftes av en tilsatt med budsjettdisponeringsmyndighet. Før bestillingen gjennomføres, skal den som har budsjettdisponeringsmyndighet påse at det er hjemmel for anskaffelsen i stortingsvedtak, tildelingsbrev eller andre vedtak og at disposisjonen ellers er i overensstemmelse med gjeldende lover og regler.

5.4. Oppfølging av inngåtte avtaler om anskaffelser av hjelpemidler

Oppfølging av inngåtte avtaler er regulert av avtalerettslige regler og prinsipper og omhandler alle forhold og situasjoner som oppstår fra en kontrakt er signert, til den er avsluttet. Dette innebærer særlig å kontrollere og sørge for at leverandøren leverer i henhold til avtalen.

Bestemmelser om økonomistyring i staten gir bestemmelser for fakturabehandling⁵⁸ samt bokføring og utbetaling⁵⁹. Virksomheten skal ha rutiner for å kontrollere at mottatte varer er i henhold til bestilling, pakkseddel eller annen relevant dokumentasjon, og for hvilke tiltak som skal settes i verk dersom det er avvik. Omfanget av kontrollrutinene skal være tilpasset anskaffelsens størrelse og kompleksitet.⁶⁰

Virksomheten skal ha rutiner og system for elektronisk fakturabehandling som sikrer oversikt over og enhetlig behandling av fakturaer og andre utbetalingsdokumenter. Alle utgifter skal være attestert før utbetaling kan skje.⁶¹

Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar har bestemmelser om utlån av folketrygdens hjelpemidler⁶², lagerhold⁶³ samt resirkulasjon og kassasjon⁶⁴. Der går det fram at hjelpemiddelsentralen skal føre register over brukere som har fått utlevert hjelpemidler fra folketrygden. Det skal føres eget register over

⁵³ Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 5 andre ledd.

⁵⁴ Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 1.

⁵⁵ Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 4.

⁵⁶ Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 8.

⁵⁷ Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 9.

⁵⁸ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 5.3.5.

⁵⁹ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 5.3.6.

⁶⁰ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 5.3.4.

⁶¹ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 5.3.5.

⁶² Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 5.

⁶³ Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 10.

⁶⁴ Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 11.

korttidsutlån.⁶⁵ Hjelpemiddelsentralen skal ha oversikt over hjelpemidler som tilhører folketrygden. Bestemmelsen gjelder både lagrede hjelpemidler og hjelpemidler som er i bruk.⁶⁶

Hjelpemiddelsentralen skal sørge for gjenbruk av brukte hjelpemidler med sikte på effektiv ressursutnytting. Gjenbruk skal bare vurderes når gjenanskaffelsesprisen overstiger et bestemt beløp som Arbeids- og velferdsdirektoratet har fastsatt. Arbeids- og velferdsdirektoratet kan likevel bestemme at visse hjelpemidler alltid skal vurderes for gjenbruk. Hjelpemidler som ikke egner seg til gjenbruk, skal enten kasseres eller utrangeres. Hjelpemiddelsentralens leder bestemmer hvem som har myndighet til å kassere eller utrangere hjelpemidler. Denne myndigheten skal tillegges minst to personer i fellesskap. Det skal føres protokoll over hjelpemidler som utrangeres eller kasseres.⁶⁷

6 Funn

6.1. Inngåelse, endring og forlengelse av rammeavtaler

6.1.1. Anskaffelsesprosess ved inngåelse av rammeavtaler

For hver etatsdekkende rammeavtale arbeids- og velferdsetaten inngår, blir det oppnevnt tverrfaglige anskaffelsesteam bestående av medarbeidere fra anskaffelsesseksjonen i direktoratet og NAV *Hjelpemidler og tilrettelegging* (NAV HoT). Medarbeiderne fra anskaffelsesseksjonen skal sikre at anskaffelsesteamet har tilstrekkelig anskaffelsesfaglig og juridisk kompetanse. Deltakerne fra NAV HoT skal sikre at anskaffelsesteamet har tilstrekkelig faglig kompetanse om hjelpemidler. Anskaffelsesteamets arbeid skal bidra til å sikre brukerne tilgang til hensiktsmessige hjelpemidler i henhold til folketrygdloven, gjennom anskaffelser i henhold til anskaffelsesloven.⁶⁸

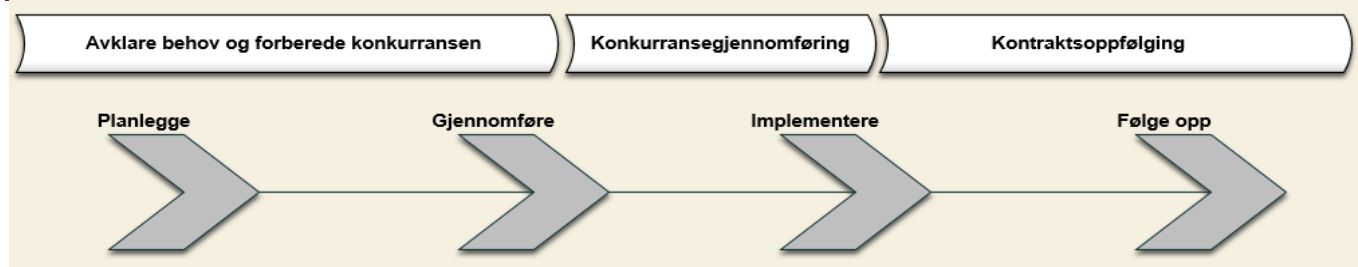
Anskaffelsesteamet er ansvarlig for⁶⁹

- å utarbeide *anskaffelsesplan* som blant annet inneholder markeds- og produktanalyser og risikovurderinger
- å utarbeide *konkurransesgrunnlag* som inneholder blant annet kvalifikasjonskrav til leverandør, behov- og kravspesifikasjon, tildelingskriterier samt kontrakts- og leveransebetingelser
- å evaluere tilbudene, det vil si å sjekke at leverandørene og produktene er kvalifiserte, og å vurdere produktene opp mot tildelingskriteriene
- å utarbeide en *innstilling* som viser resultatet av konkurransen

Anskaffelsesplanen, konkurransegrunnlaget og tildelingen godkjennes av NAV HoT, som er avtaleeier.

Hovedaktivitetene i arbeids- og velferdsetatens anskaffelsesprosess ved inngåelse av rammeavtaler om kjøp av hjelpemidler er illustrert i figur 3.

Figur 3 Anskaffelsesprosess inngåelse av rammeavtaler



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

⁶⁵ Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 5.

⁶⁶ Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 10.

⁶⁷ Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 11.

⁶⁸ Arbeids- og velferdsdirektoratet, «*Forbruksrapport anskaffelser 2016*», s. 31.

⁶⁹ Arbeids- og velferdsdirektoratet, «*Anskaffelsesteam på hjelpemiddelområdet – Prinsipper og retningslinjer*», s. 10-11.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at arbeidet med å utarbeide en etatsdekkende rammeavtale vanligvis tar 14–16 måneder fra planleggingen starter opp, til man kan gjøre avrop etter ny avtale.

6.1.2. Analyse av et utvalg anskaffelsesdokumenter – inngåelse av rammeavtaler

Anskaffelsesforskriften inneholder bestemmelser for planlegging og kunngjøring av anskaffelsen og gjennomføring av konkurransen og rammeavtaler. Dette inkluderer blant annet regler for dokumentasjonsplikt⁷⁰, konkurransegrunnlag⁷¹, kravspesifikasjoner⁷², utvelgelse av leverandør⁷³, tildelingskriterier⁷⁴, kunngjøring⁷⁵ og endringer i kontrakten⁷⁶.

Arbeids- og velferdsetaten har i 2017 hatt 40 rammeavtaler⁷⁷, og 31 av disse var gjeldende ved utgangen av 2017⁷⁸.

Det nye regelverket for anskaffelser trådte i kraft 1. januar 2017 og den nye forskriften gjelder for anskaffelser som er kunngjort etter denne datoen.⁷⁹ Avtalene etaten både har kunngjort og signert i 2017 framgår av tabell 1.

Tabell 1 Signerte avtaler om anskaffelser av hjelpemidler som er kunngjort i 2017

Signerte anskaffelser i 2017	Kontraksverdi	Kunngjøringsdato
Bil gruppe 2 (post 1–5)	kr 1 420 000 000	20.01.2017
Bil gruppe 2 (post 6–10)	kr 397 167 612	01.05.2017
Sittesystemer	kr 316 901 800	12.05.2017
Stå- og gåtreningshjelpemidler	kr 138 000 000	15.02.2017
Seksualtekniske hjelpemidler	kr 15 500 000	07.04.2017
Sum kontraksverdi	kr 2 287 569 412	

Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

Revisjonen har kontrollert av de fem anskaffelsene som er kunngjort og signert i 2017, til en samlet verdi av 2,3 milliarder kroner. Målet med kontrollen er å undersøke om sentrale bestemmelser for planlegging og kunngjøring av anskaffelsen, og gjennomføring av konkurransen er etterlevd. Følgende punkter i dokumentene *anskaffelsesprotokoll, betingelser for konkurransen og rammeavtale* er kontrollert:

- dokumentasjonsplikt
- skatteattest
- konkurransegrunnlag
- kravspesifikasjoner
- kvalifikasjonskrav
- tildelingskriterier

Revisjonen har ikke funnet vesentlige avvik på disse punktene.

6.1.3. KOFA-saker på hjelpemiddelområdet

Arbeids- og velferdsetaten har blitt klaget inn for KOFA⁸⁰ sju ganger i løpet av de siste tre årene i forbindelse med anskaffelser av hjelpemidler.⁸¹ Revisjonen har kartlagt utfallet av klagenemndas avgjørelser i de seks sakene som er ferdigbehandlet av nemnda. Kartleggingen viser at KOFA vurderte at regelverket var brutt i én av disse sakene.

⁷⁰ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 7-1 første ledd.

⁷¹ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 8-4 og kapittel 14.

⁷² Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 8-5 og kapittel 15.

⁷³ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 8-9 og kapittel 16.

⁷⁴ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 8-11.

⁷⁵ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 8-17 og kapittel 21.

⁷⁶ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 11-2 og kapittel 28.

⁷⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet, filene «Oversikt over rammeavtaler og endringskataloger 2017» og «Porteføljeplan og anskaffelser desember 2017».

⁷⁸ Arbeids- og velferdsetaten, «Referat fra koordineringsmøte», datert 4.12.2017.

⁷⁹ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) §§ 32-1 og 32-2.

⁸⁰ Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) er et uavhengig statlig organ som har som oppgave å håndheve regelverket for offentlige anskaffelser.

⁸¹ Klagenemnda for offentlige anskaffers hjemmeside: www.kofa.no/no/Avgjorte-saker/ og oversikt mottatt på epost fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 1.09.2017.

Bruddet gjaldt ikke tilfredsstillende begrunnelse i 1 av 55 delkonkurranser/poster i avtalen, og saken ble avsluttet for arbeids- og velferdsetaten.⁸²

6.1.4. Konkurransesituasjonen på hjelpemiddelområdet

Ifølge anskaffelsesloven § 4 skal oppdragsgiver opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Dette innebærer blant annet at anskaffelsen så langt som mulig baserer seg på konkurranse.

Det følger av tildelingsbrevet for 2017 at arbeids og velferdsetaten skal sørge for at personer med redusert funksjonsevne får rett hjelpemiddel og nødvendig tilpasning av hjelpemidlet til rett tid, og at etaten skal sørge for god kvalitet i alle ledd i hjelpemiddelforvaltningen.⁸³ Virkemidler for å oppnå dette er blant annet å stimulere til konkurranse og innovasjon gjennom å innrette anskaffelsene på hensiktsmessige måter.

I tillegg til de fem avtalene som ble kunngjort i 2017, har arbeids- og velferdsetaten i 2017 også signert seks avtaler som ble kunngjort i 2016. Revisjonen har mottatt anskaffelsesprotokollene for de til sammen 11 avtalene som etaten har signert i 2017 og analysert disse. Kontraktverdien for rammeavtalene varierer mellom 11 millioner kroner og 1,4 milliarder kroner, jf. tabell 2.

Tabell 2 Gjennomsnittlig antall tilbydere per delkonkurranse i rammeavtalene for hjelpemidler som er signert i 2017

Rammeavtale	Antall poster per avtale	Gjennomsnittlig antall kvalifiserte tilbydere per delkonkurranse/post	Kontraktverdi
Bil gruppe 2, personbilregistrerte kassevogner	5	2	kr 1 420 000 000
Hørsels- og varslingshjelpemidler, tilbehør, reservedeler og tjenester	39	4	kr 655 220 000
Bil gruppe 2, personbilregistrerte kassevogner - tilleggsanskaffelse	5	1	kr 397 167 612
Sittesystemer	4	4	kr 316 901 800
Synstekniske hjelpemidler, tilbehør, reservedeler og tjenester	53	2,9	kr 232 000 000
Kommunikasjonshjelpemidler, tilbehør, reservedeler og tjenester	16	2,9	kr 224 180 000
Gå- og ståtreningshjelpemidler og ståstativ	10	2,5	kr 182 014 000
Vogner og hjelpemidler til sport og aktivitet, tilbehør, reservedeler og tjenester	12	4,6	kr 153 920 000
Elektrisk hev og senk av innredning på kjøkken og bad	3	2,3	kr 32 000 000
Hjelpemidler for seksuallivet	10	1,7	kr 15 500 000
Liggevogn og sykkeltilhenger til sport og aktivitet, tilbehør, reservedeler og tjenester	2	1,5	kr 10 880 000

Kilde: Riksrevisjonen

Revisjonen viser at:

- antall kvalifiserte leverandører innenfor de ulike delkonkurransene varierer mellom 1 og 10, med et gjennomsnitt på 3,1 tilbydere per delkonkurranse.
- av de totalt 147 delkonkurransene/postene de 11 rammeavtalene er delt inn i, har 27 (18,4 prosent) av disse kun én tilbyder.
- De to anskaffelsene som gjelder rammeavtalene for bil har en samlet verdi på 1,8 milliarder kroner, og skiller seg ut med høyest kontraktverdi. Rammeavtalene omfatter totalt tre leverandører, og det er henholdsvis kun to og én tilbyder(e) per post i disse anskaffelsene.

Oslo Economics AS og Inventura AS leverte i 2016 rapporten *Vurdering av praksis for offentlige anskaffelser for hjelpemidler*. Av rapporten framgår det at konkurransen i hjelpemiddelmarkedet varierer mye mellom de ulike hjelpemiddelpostene arbeids- og velferdsetaten gjør anskaffelser innenfor. Rapporten viser videre at gjennomsnittlig antall tilbydere er noe lavere enn for offentlige anskaffelser i Norge generelt.

⁸² Arbeids- og velferdsdirektoratet E-post til Riksrevisjonen 1.09.2017.

⁸³ Arbeids- og sosialdepartementet *Tildelingsbrev til arbeids- og velferdsetaten for 2017* s. 12.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i brev av 9. april 2018 at Arbeids- og velferdsdirektoratet deler anbudene inn i delkonkurranser for å skape konkurranse gjennom å legge til rette for at leverandørene får flere muligheter til å inngå kontrakt med etaten.

Departementet opplyser videre at direktoratets analyser i planleggingen av anskaffelsen på bilområdet gjennomført i 2017, viste behov for økt konkurranse. Aktuelle billeverandører i Norge ble kontaktet og informert om etatens behov og den kommende anskaffelsen. Arbeidet resulterte i at Arbeids- og velferdsetaten mottok tilbud fra to nye leverandører som ikke har levert tilbud på bilområdet tidligere, og at én ny leverandør inngikk kontrakt med Arbeids- og velferdsetaten.

6.1.5. Endring av rammeavtaler om kjøp av hjelpemidler

Kapittel 28 i anskaffelsesforskriften inneholder regler om endringer i kontrakten og oppsigelse. Oppdragsgiveren kan gjøre mindre endringer i en kontrakt uten å gjennomføre en ny konkurranse.⁸⁴ En endring som fører til at innholdet i kontrakten blir vesentlig forskjellig fra den opprinnelige kontrakten, er ikke tillatt.⁸⁵

Anskaffelsesloven har en bestemmelse om at oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen.⁸⁶

Rammeavtalene som arbeids- og velferdsetaten har inngått på hjelpemiddelområdet inneholder bestemmelser om endringer av avtalen. Endringer skal skje skriftlig ved at en endringsavtale blir utstedt. Etaten skal føre et løpende register over endringer og tilføyelser til avtalen og bilagene.⁸⁷

Revisjonen har undersøkt om det foreligger endringskataloger for de 37 etatsdekkende rammeavtalene som er inngått per august 2017.

Revisjonen viser at:

- det foreligger endringskataloger for samtlige av etatens etatsdekkende rammeavtaler per august 2017

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju⁸⁸ at alle søknader om endringer av produkter saksbehandles av KBA som dokumenterer sine vurderinger. Direktoratet opplyser videre at det må vurderes om endringen i produktene er *vesentlig*, og dermed ikke er tillatt i henhold til anskaffelsesregelverket. Direktoratet understreker at dette er skjønnsmessige og ofte vanskelige vurderinger.

Det høyest rangerte produktet skal alltid vurderes først når hjelpemiddelsentralen skal gjøre avrop. Dersom et produkt endres på en slik måte at det får egenskaper som gjør at det er å foretrekke framfor høyere rangerte produkter, vil dette kunne regnes som en vesentlig endring, gitt at den fører til at leverandøren av det høyere rangerte produktet mottar færre bestillinger.

Direktoratet opplyser i intervju at kravet om innovasjon og hensynet til brukerne kan komme i konflikt med reglene for endringer av eksisterende avtaler. I samtaler med Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) har direktoratet blitt rådet til å åpne for innovasjon ved å være tydeligere på dette i kontraktene de inngår, slik at de får et større spillerom for endring og innovasjon.

6.1.6. Forlengelse av rammeavtaler

Ifølge anskaffelsesloven § 4 skal oppdragsgiver opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Dette innebærer blant annet at

⁸⁴ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 28-1 (1).

⁸⁵ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 28-2.

⁸⁶ Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). § 5 andre ledd.

⁸⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Rammeavtale for kjøp av hjelpemidler mellom leverandør og arbeids- og velferdsetaten (kunden)*.

⁸⁸ Riksrevisjonen (2018) *verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet* 11.01.2018.

anskaffelsen så langt som mulig baserer seg på konkurranse. Rammeavtaler kan som hovedregel ikke inngås for mer enn fire år, med mindre det foreligger særlige forhold, for eksempel knyttet til avtalens formål, investeringskostnader eller brukerens behov.⁸⁹

Ved behandling av anskaffelsesloven avga næringskomiteen *Innst. 358 L (2015–2016)*. I innstillingen bemerker komiteen at

«For å lykkes med effektiv ressursbruk mener komiteen at arbeidet med offentlige anskaffelser først og fremst må underlegges god styring, planlegging og oppfølging, og det må være hensiktsmessig organisert. Videre må det finnes tilstrekkelige ressurser og fagkompetanse i offentlige organisasjoner til å ivareta oppgavene.»

Alle etatsdekkende rammeavtaler arbeids- og velferdsetaten har inngått på hjelpemiddelområdet har en avtaletid på to år og opsjon på inntil to nye år.⁹⁰ Dette innebærer at inngåtte avtaler må erstattes av nye hvert fjerde år.⁹¹

Revisjonen har gjennomført en analyse av 13 rammeavtaler som har utløpt i 2017, med hensyn til forlengelse utover opsjonstiden. Analysen viser at:

- seks av rammeavtalene er erstattet av ny avtale etter fire år
- arbeids- og velferdsetaten har forlenget 7 av 13 avtaler utover avtalt opsjonstid
- forlengelsene varierer fra 76 dager til 214 dager (per 31.12. 2017)
- 2 av avtalene ikke har blitt forlenget helt fram til ny rammeavtale er inngått – det vil si at etaten i en periode ikke har hatt noen avtaler som omfattet disse to produktområdene

Analysen er illustrert i figur 4 som viser forlengelsene utover avtalt opsjonstid for de sju rammeavtalene.

Figur 4 Rammeavtaler forlenget utover avtalt opsjonstid, i antall dager (Status per 31.12. 2017)



Kilde: Riksrevisjonen.

⁸⁹ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) §§ 11-1 og 26-1.

⁹⁰ Arbeids- og velferdsdirektoratet, filene «Oversikt over rammeavtaler og endringskataloger 2017» og «Porteføljeplan og anskaffelser desember 2017».

⁹¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Anskaffelsesteam på hjelpemiddelområdet – Prinsipper og retningslinjer*, s. 4.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i brev av 9. april 2018 at arbeids- og velferdsetaten planlegger at ny anskaffelse skal være gjennomført og kontrakt signert, før utløpet av den gjeldende rammeavtalen. Departementet opplyser videre at etaten i en del tilfeller ikke lykkes med dette på grunn av forsinkelser som skyldes ulike eksterne forhold som etaten ikke kan påvirke, f.eks. langvarige innsyns- og klageprosesser, Kofa-saker, rettssaker eller lignende.

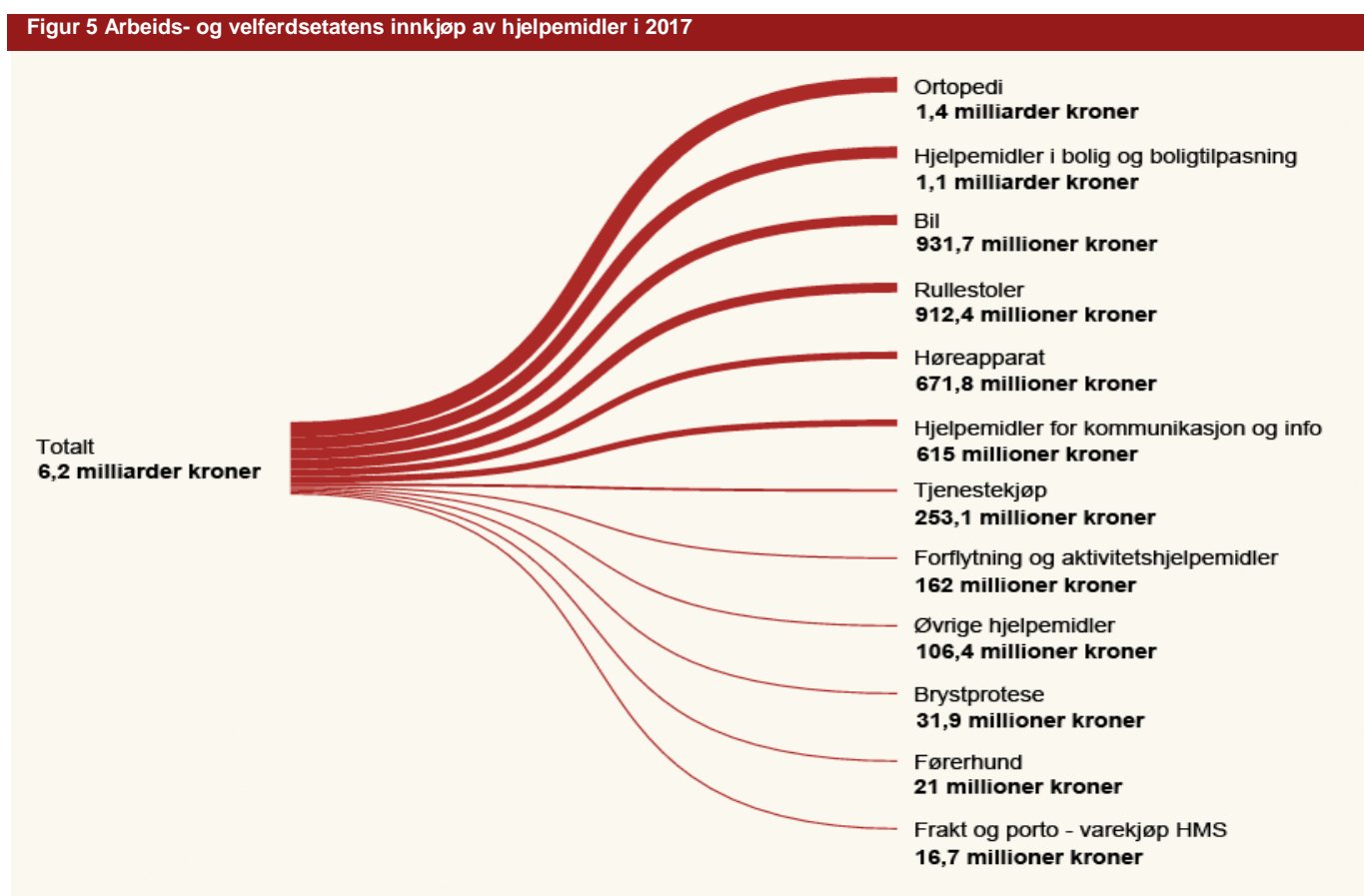
6.2. Avrop etter rammeavtaler og anskaffelser utenom rammeavtaler

6.2.1. Arbeids- og velferdsetatens kjøp av hjelpemidler i 2017

Ifølge anskaffelsesloven skal oppdragsgiver opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Dette innebærer blant annet at oppdragsgiver skal sikre at alle leverandører behandles likt gjennom hele anskaffelsesprosessen og at anskaffelsen så langt som mulig baserer seg på konkurranse.⁹² For å ivareta disse prinsippene må virksomheten ha etablerte systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte.⁹³

Revisjonen har gjennomført en regnskapsanalyse som viser at arbeids- og velferdsetaten har anskaffet hjelpemidler for 6,2 milliarder kroner i 2017. Dette beløpet inkluderer både avrop etter rammeavtaler og direktekjøp uten forutgående konkurranse.

Figur 5 viser hvordan kjøpene fordeler seg på ulike hjelpemiddelområder. Utgiftene til ortopediske hjelpemidler er det største området, fulgt av hjelpemidler i bolig og boligtilpasning. Kjøp knyttet til bil er den tredje største utgiftsposten.



Kilde: Arbeids- og velferdsetatens hovedbok i OeBS for perioden 01.01.2017 til 31.12.2017.

⁹² Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 4.

⁹³ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 5.3.

Revisjonen har analysert etatens kjøp av hjelpemidler for å kartlegge hvor mye som er kjøpt gjennom rammeavtaler og hvor mye som er kjøpt utenom. Tilgjengelig datagrunnlag gir ikke revisjonen tilstrekkelig informasjon til å gjennomføre en fullstendig analyse av fordelingen.

Revisjonen viser:

- Etaten har ikke systemstøtte for å ta ut rapporter som viser hvor mye og hva som er kjøpt gjennom rammeavtaler eller som direktekjøp. Direktoratet opplyser at det er behov for bedre IKT-verktøy for å sikre direktoratets styring på området.
- Ingen av hjelpemiddelsentralene revisjonen har intervjuet, får statistikk eller andre oversikter som viser hvor mye sentralen kjøper utenom de etatsdekkende rammeavtalene. Sentralene opplyser at de ikke utarbeider egen statistikk som viser dette.⁹⁴

Revisjonen har gjennomført analyser som viser at etaten har gjort bestillinger for 177 millioner kroner uten at bestillingen er identifisert med artikkelnummer i økonomisystemet *OeBS*. Direktoratet opplyser at et stort omfang av kjøp uten artikkelnummer ikke er ønskelig for etaten, siden det blir vanskelig å spore hva som er kjøpt inn. Direktoratet opplyser videre at når de analyserer innkjøp av hjelpemidler i forbindelse med inngåelse av nye kontrakter, er innkjøp uten artikkelnummer et problem, fordi etaten ikke har informasjon om hva som faktisk er kjøpt.⁹⁵

Arbeids- og sosialdepartementet viser i brev av 9. april 2018 til at av etatens samlede innkjøp av hjelpemidler på 6,2 milliarder kroner, så utgjør rundt 4,8 milliarder kroner (78 prosent) innkjøp gjennom rammeavtaler. Kjøp av hjelpemidler utenom rammeavtaler utgjør rundt 1,4 milliarder kroner (22 prosent) i 2017.

Departementet viser videre til at arbeids- og velferdsetaten har svakheter ved IKT-støtten for å ta ut rapporter som viser hvor mye og hva som er kjøpt gjennom rammeavtaler. Videreutviklingen av verktøyene på området inngår i etatens vurderinger knyttet til samlede prioritering av etatens systemportefølje. Departementet viser til at etaten har et regime for internkontroll som kompenserer for svakhetene i IKT-verktøyene, men at etaten har forbedringspotensial på enkelte områder. Etaten vil vurdere ressursinnsatsen knyttet til internkontrollen ved anskaffelser av hjelpemidler, og jobber systematisk for å rette disse svakhetene.

6.2.2. Direkte anskaffelser over terskelverdi

Hovedregelen er at anskaffelser som har en anslått verdi over den nasjonale terskelverdien, skal kunngjøres.⁹⁶ Oppdragsgiveren må foreta en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi for å vurdere om anskaffelsen kommer over eller under de aktuelle terskelverdiene, og for å kunne slå fast hvilke regler som gjelder for den aktuelle anskaffelsen.⁹⁷

Anskaffelser av hjelpemidler over 1,1 millioner kroner ekskl. mva. skal kunngjøres i Doffin, som er den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser. Anskaffelser over EØS-terskelverdien skal kunngjøres i den europeiske kunngjøringsdatabasen TED. Kunngjøringen skal inneholde tilstrekkelige opplysninger til at potensielle leverandører kan vurdere om de vil delta i konkurransen ut fra anskaffelsens karakter og omfang.⁹⁸

Kunngjøring regnes som et av de viktigste virkemidlene for å sikre at oppdragsgiveren opptrer i samsvar med de grunnleggende prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvbarehet. Ved å kunngjøre anskaffelsene har oppdragsgiver mulighet til å nå ut til et stort marked, og alle interesserte leverandører vil kunne gi tilbud. Dette vil kunne gi oppdragsgiver flere valgmuligheter når det kommer til pris og kvalitet.⁹⁹

Med ulovlig direkte anskaffelse menes en anskaffelse som ikke er kunngjort, selv om det foreligger en kunngjøringsplikt etter regelverket. Begrepet er dermed knyttet til brudd på kunngjøringsplikten. Ifølge *Veileder til*

⁹⁴ Riksrevisjonen (2017) *verifiserte referater fra intervjuer med de fem hjelpemiddelsentralene*.

⁹⁵ Riksrevisjonen (2018) *verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet* 11.01.2018.

⁹⁶ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 8-17 og kapittel 21.

⁹⁷ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 5-4.

⁹⁸ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 8-17 og kapittel 21 og regjeringens hjemmesider,

www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/kunngjoringer/id2522857/, [hentdato 25.01.18.].

⁹⁹ Regjeringens hjemmesider, <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/kunngjoringer/id2522857/>, [hentdato 25.01.18.].

reglene om offentlige anskaffelser regnes brudd på kunngjøringsplikten som et særlig grovt brudd på anskaffelsesregelverket siden det unndrar kontrakten fra åpen konkurranse.¹⁰⁰

Revisjonen har analysert arbeids- og velferdsetatens kjøp av hjelpemidler. Revisjonen viser:

- Arbeids- og velferdsetaten har foretatt direkte anskaffelser av hjelpemidler for beløp vesentlig over terskelverdi i 2017 uten at disse er kunngjort.
- Arbeids- og velferdsetatens logistikk rutine samt det interne styringsdokumentet «Mål og disponeringsbrev for 2017» presiserer at innkjøpsavtaler på hjelpemidler/produkter skal inngås av anskaffelsesseksjonen i direktoratet.¹⁰¹
- NAV HoT analyserte i 2015 innkjøp av hjelpemidler utenom rammeavtaler, og identifiserte 34 produktområder hvor verdien av etatens innkjøp overstiger terskelverdien i anskaffelsesregelverket. Den samlede verdien for disse produktområdene ble anslått til 593 millioner kroner over fire år.¹⁰² Per 31.12.2017 arbeider etaten fortsatt med å få på plass avtaler for disse produktområdene. Faktaboks 2 viser eksempler på to slike områder som per 31.12.2017 er uten avtale.

Faktaboks 2 Eksempler på direkte anskaffelser over terskelverdi som ikke er kunngjort

Kjøp av kalendere og planleggingssystemer

Denne produktgruppen omfatter hjelpemidler som lagrer og organiserer data om planlagte aktiviteter.

- Til sammen har etaten kjøpt inn kalendere og planleggingssystemer for 52,6 millioner kroner i 2017 uten at disse kjøpene er kunngjort.
- 15 av 18 hjelpemiddelsentraler har gjort anskaffelser for beløp over terskelverdiene i 2017.
- Etaten har kjøpt kalendere og planleggingssystemer fra 8 leverandører i 2017. 98 prosent av utbetalingene, det vil si 51,5 millioner kroner, har blitt utbetalt til én av disse leverandørene.

Kjøp av optikertjenester, briller og kontaktlinser

- I to produktgrupper innenfor denne kategorien har etaten gjort direkte anskaffelser for henholdsvis 23,7 millioner kroner og 24,8 millioner kroner i 2017.
- 11 av 18 hjelpemiddelsentraler har gjort anskaffelser innenfor en eller begge av disse kategoriene for beløp over terskelverdiene i 2017.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju¹⁰³ at anskaffelsesprosessen for *Kalendere og planleggingssystemer* ble startet høsten 2017. Produktene i denne kategorien er ikke inkludert i tidligere rammeavtaler, og direktoratet opplyser at innkjøp i denne kategorien utgjør vesentlige summer hvert år. Direktoratet opplyser videre at arbeids- og velferdsetaten vil stå uten rammeavtale på dette området fram til anskaffelsesprosessen er gjennomført. I henhold til direktoratets porteføljeplan skal rammeavtalen være inngått sommeren/høsten 2019.

Direktoratet opplyser videre at KBA har gjort en vurdering av *Optikertjenester, briller og kontaktlinser* og uttaler at det kan være vanskelig å gjennomføre etatsdekkende rammeavtaler for disse produktkategoriene. Direktoratet vil i 2018 starte et prosjekt med NAV HoT, for å se på mulighetene for anskaffelser på dette området. Det skal også vurderes om det finnes alternative kontraktsformer som kan være aktuelle.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i brev av 9. april 2018 at det forventer at arbeids- og velferdsetaten følger anskaffelsesregelverket, og at anskaffelser av hjelpemidler for beløp over terskelverdien er kunngjort og konkurranseutsatt. Departementet finner det uheldig at Riksrevisjonen avdekker at dette ikke var tilfellet for blant

¹⁰⁰ Nærings- og fiskeridepartementet, *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*, s. 219.

¹⁰¹ Arbeids- og velferdsetaten, *Logistikk rutine 01 Innhentning av anbud og forespørsel og Mål og disponeringsbrev for 2017 fra NAV Hjelpemidler og tilrettelegging til NAV Hjelpemiddelsentraler*, s. 9.

¹⁰² Brev fra NAV HoT til anskaffelsesseksjonen i arbeids- og velferdsdirektoratet desember 2015.

¹⁰³ Riksrevisjonen (2018), *verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet* 11.01.2018.

annet kalendere, planleggingssystemer og optikertjenester. Departementet vil be direktoratet sikre at etaten har gode innkjøpsrutiner på alle produktområder.

6.2.3. Protokoll

Ifølge de generelle bestemmelsene i anskaffelsesforskriften skal vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen nedtegnes eller samles i en protokoll.¹⁰⁴

Dokumentasjonplikten og plikten til å føre anskaffelsesprotokoll bidrar til at potensielle leverandører og offentligheten, kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med regelverket. Dokumentasjonplikten gir økt etterprøvnbarhet i anskaffelsesprosessen og kan dermed bidra til å motvirke kameraderi og korrupsjon. Det følger av det grunnleggende kravet til etterprøvnbarhet at oppdragsgiveren skal kunne dokumentere at det er foretatt en forsvarlig og realistisk vurdering av anskaffelsens verdi.¹⁰⁵

Revisjonen viser:

- Direktoratet følger ikke opp om hjelpemiddelsentralene protokollfører enkeltstående anskaffelser.¹⁰⁶
- NAV *Hjelpemidler og tilrettelegging* anser ikke at det er hensiktsmessig at hjelpemiddelsentralene skriver protokoll over enkeltstående anskaffelser selv om beløpet er over 100 000 kroner, på grunn av få tilbydere i markedet.¹⁰⁷ Ved flere anskaffelser over 100 000 kroner skal sentralene vurdere å skrive protokoll. NAV HoT informerer at det primært er aktuelt med protokoll når hjelpemiddelsentralene anskaffer bil over driftsbudsjettet, og at det utenom dette er veldig sjeldent med protokoll.
- Fire av de fem hjelpemiddelsentralene revisjonen har intervjuet, protokollfører ikke anskaffelser utenom rammeavtalene som overstiger 100 000 kroner.¹⁰⁸

Arbeids- og sosialdepartementet viser i brev av 9. april 2018 til at Arbeids- og velferdsdirektoratet vil følge opp kravet om protokoll.

6.2.4. Anskaffelser gjennom etatsdekkende rammeavtaler

Ved å inngå rammeavtaler etter kunngjøring og konkurranse i overensstemmelse med anskaffelsesregelverket kan oppdragsgiver gjøre avrop (bestillinger) på rammeavtalen i henhold til avtalebetingelsene, uten ny kunngjøring.¹⁰⁹

Framgangsmåten for avropene er delvis regulert av anskaffelsesforskriften kapittel 11 og 26 og delvis av selve rammeavtalen. Oppdragsgiver skal tildele kontrakter under en rammeavtale på grunnlag av objektive regler som sikrer likebehandling av leverandørene.¹¹⁰ Dersom en rammeavtale med flere leverandører fastsetter alle kontraktsvilkårene, skal oppdragsgiveren fastsette en fordelingsnøkkel for tildeling av kontrakter under rammeavtalen.¹¹¹ Særlig for rammeavtaler med flere leverandører er det avgjørende at kontrakten inneholder en god regulering av hvordan oppdragsgiveren skal gå fram når det skal gjøres avrop.¹¹²

I de etatsdekkende rammeavtalene er hjelpemidlene delt inn i delkonkurranser (poster) for ulike produktkategorier. Parallellavtaler innebærer at etaten inngår avtale med flere enn én leverandør per delkonkurranse/post. De rammeavtalene arbeids- og velferdsetaten har inngått på hjelpemiddelområdet, er enten rangerte eller angir en prosentmessig fordeling mellom leverandørene.¹¹³ Unntaket er rammeavtalen for bilombygging, der avrop fordeles mellom leverandørene etter ny konkurranse («minikonkurranse») for hver enkelt bil som skal bygges om.

6.2.5. Kjøp av lavere rangerte produkter/hjelpemidler

De grunnleggende prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet gjelder også ved fastsettelse av fordelingsnøkkelen ved avrop. Den generelle

¹⁰⁴ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 7-1, tredje ledd.

¹⁰⁵ Nærings- og fiskeridepartementet, *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*, s. 63.

¹⁰⁶ Riksrevisjonen (2018), *verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet* 11.01.2018.

¹⁰⁷ Riksrevisjonen (2017), *verifisert referat fra intervju med NAV HoT og SFE* 5.12.2017.

¹⁰⁸ Riksrevisjonen (2017), *verifisert referat fra intervju med de fem hjelpemiddelsentralene i 2017*.

¹⁰⁹ Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) fagsider om offentlige anskaffelser, <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/rammeavtaler>. [Hentdato 17.01.2018.]

¹¹⁰ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 11-1 andre ledd.

¹¹¹ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 26-3 første ledd.

¹¹² Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), *Veileder for kontraktsoppfølging ved offentlige anskaffelser*, desember 2016, s. 29.

¹¹³ Oslo Economics, *Vurdering av praksis for offentlige anskaffelser av tekniske hjelpemidler*, november 2016, s. 15.

dokumentasjonsplikten og kravet til etterprøvbarehet må overholdes uavhengig av hvordan avropet på rammeavtalen gjøres.¹¹⁴

De etatsdekkende rammeavtalene arbeids- og velferdsetaten har inngått på hjelpemiddelområdet, er delt inn i delkonkurranser/poster. Etaten kan inngå avtale med flere leverandører i hver post, og produktene i postene rangeres. Det høyest rangerte produktet skal alltid vurderes først når hjelpemiddelsentralen skal gjøre avrop, og hjelpemiddelsentralene er pålagt å eventuelt begrunne og dokumentere hvorfor de høyere rangerte produktene ikke kan benyttes.

Etterprøvbarehet i begrunnelsene for kjøp av lavere rangert hjelpemiddel

For å få en ensartet og kontrollerbar dokumentasjon har arbeids- og velferdsetaten etablert rutiner for faglig begrunnelse for hvorfor hjelpemiddelsentralen velger å kjøpe et lavere rangert produkt. Begrunnelsen skal skrives slik at utenforstående klart forstår hvorfor et lavere rangert produkt er valgt.¹¹⁵ Etaten har utarbeidet en rapport som tas ut fra systemet *Discoverer*, som viser saksbehandlernes begrunnelser for hvorfor det er behov for å kjøpe et lavere rangert produkt.

Revisjonen har tatt ut rapporten *HMS-Post og rangering* for fem hjelpemiddelsentraler, og en analyse av disse rapportene viser at:

- etterprøvbareheten i etatens begrunnelser for å kjøpe lavere rangert produkter varierer mellom sentralene, jf. eksemplene i faktaboks 3

Faktaboks 3 Eksempel på begrunnelser for kjøp av lavere rangert hjelpemiddel

Når en rammeavtale utløper, kan produkter som tidligere var høyt rangert i en rammeavtale, bli erstattet av andre produkter i den nye rammeavtalen. Brukere kan oppleve at produkter de er fornøyd med, og som tilfredsstillende deres behov, ikke lenger er like tilgjengelig, dersom leverandøren av dette produktet ikke vinner den nye anbudskonkurransen.

Eksemplene under viser hvordan gjenanskaffelser er begrunnet av to ulike hjelpemiddelsentraler:

Eksempel 1:

«Det er denne samtaleforsterkeren bruker er vant med å bruke. Det er ingen av de andre samtaleforsterkerne på høyere rangering som er så enkel å betjene som Hørat. Høy alder på bruker.»

Eksempel 2:

«POST2 rang 7: gjenanskaffelse»

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Rapporten *HMS-Post og rangering*.

- Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det er ønskelig at begrunnelsene for anskaffelser av lavere rangerte produkter i en del tilfeller blir formulert på en mer forståelig og etterprøvbar måte

Fullstendighet i dokumentasjonen av begrunnelsene

Rapporten *HMS-Post og rangering* viser kun de sakene der det er gitt begrunnelse. Det vil si at eventuelle kjøp av lavere rangerte produkter som gjøres uten at det er skrevet en begrunnelse, ikke fanges opp av denne rapporten.

Revisjonen viser:

- Ingen av de fem hjelpemiddelsentralene som er intervjuet, har etablert en internkontroll som sikrer at det blir gitt faglig begrunnelse i alle saker der enheten bestiller lavere rangerte produkter.¹¹⁶
- Ved to av sentralene har det blitt gjennomført risikobaserte kontroller i produktkategorier der omfanget av lavere rangerte produkter er størst, i 2017. Begge sentralene opplyser at kontrollene avdekket kjøp av lavere rangerte produkter som manglet begrunnelse.
- Det er mulig å utarbeide rapporter manuelt som gir informasjon om manglende begrunnelser for kjøp av lavere rangert produkt, men dette er tidkrevende.¹¹⁷ SFE gjennomfører ikke en slik kontroll.

¹¹⁴ Nærings- og fiskeridepartementet, *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*, s. 299.

¹¹⁵ Arbeids- og velferdsetaten, *Felles registreringsinstruks for NAV Hjelpemiddelsentral*, s. 14.

¹¹⁶ Riksrevisjonen (2017) *verifisert referat fra intervju med de fem hjelpemiddelsentralene*.

¹¹⁷ Riksrevisjonen (2017) *verifisert referat fra intervju med NAV HoT og SFE 5.12.2017*.

- Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke stilt krav om internkontroll for sikring av fullstendighet i dokumentasjonen knyttet til innkjøp av lavere rangerte produkter ved de enkelte hjelpemiddelsentralene.¹¹⁸

Arbeids- og sosialdepartementet viser i brev av 9. april 2018 til at Arbeids- og velferdsdirektoratet vil stille krav om at hjelpemiddelsentralene skal ta stikkprøver innen kategorier som etaten vurderer har risiko for manglende dokumentasjon ved valg av lavere rangerte produkter.

6.2.6. Prosentvis fordeling mellom leverandørene i rammeavtaler

I parallellavtaler med prosentmessig fordeling, blir det ved utlysning fastsatt en fordeling mellom leverandørene man inngår avtale med. Denne fordelingen anslår hvor stor andel av produktene på en post som skal hentes fra hver leverandør. Arbeids- og velferdsetaten er pålagt å oppfylle prosentfordelingen.¹¹⁹

I 2017 har 2 av de 40 etatsdekkende rammeavtalene prosentvis fordelingsnøkkel for avrop mellom leverandørene.¹²⁰ Den prosentvise fordelingen blir basert på den totale verdien av alle produktene og tjenestene arbeids- og velferdsetaten kjøper samlet sett for hele landet og over hele kontraktperioden. Det vil si at den enkelte hjelpemiddelsentral kan kjøpe produkter og tjenester fra alle leverandørene som er omfattet av avtalen, under forutsetning av at leverandørene samlet sett får avrop tilsvarende den verdien de har krav på, utfra den prosentvise fordelingen i avtalen.¹²¹

Arbeids- og velferdsetaten har i rammeavtalene forpliktet seg til å følge opp fordelingen av avrop etter bakgrunn av statistikker minst én gang per kvartal.¹²²

Revisjonen viser:

- SFE følger opp de to kontraktene og sender månedlig rapporter til hjelpemiddelsentralene med status om hvordan innkjøpene har blitt fordelt. Ved behov for justeringer ber SFE utvalgte hjelpemiddelsentraler om å kjøpe fra en bestemt leverandør slik at den prosentvise fordelingen blir korrekt. Den prosentvise fordelingen gjelder for hele avtaleperioden på fire år, og det er først ved kontraktens utløp at endelig status kan gjøres opp.
- SFE uttaler at det er utfordrende å holde kontroll på den prosentvise fordelingen av avrop, og at det er vanskelig å få gode tall på dette. SFE vurderer likevel at de har kontroll på kontraktene.
- Fordelingen i avtalen innenfor *omgivelseskontroll* skal være 60 prosent for 1. rangerte leverandør og 40 prosent for 2. rangerte leverandør. Per 31.12.17 var fordelingen ca. 54 prosent for 1. rangerte leverandør og 46 prosent for 2. rangerte leverandør. Tallene omfatter etatens kjøp i perioden 01.09.17–31.12.17.¹²³
- Fordelingen på avtalen for *formstøpte sitteenheter* skal være 50 prosent for 1. rangerte leverandør, 30 prosent for 2. rangerte leverandør og 20 prosent for 3. rangerte leverandør. For perioden 01.06.14–30.11.17 var fordelingen 51 prosent for 1. rangerte leverandør, 26 prosent for 2. rangerte leverandør og 23 prosent for 3. rangerte leverandør.
- Rammeavtaler med prosentvis fordeling er arbeidskrevende å følge opp. Avtaleformen benyttes primært i tilfeller hvor det er et særskilt behov for å ivareta et konkurransedyktig leverandørmarked på lengre sikt.

6.2.7. Dispensasjon for kjøp av hjelpemidler utenom rammeavtaler

¹¹⁸ Riksrevisjonen (2018) *verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet* 11.01.2018.

¹¹⁹ Oslo Economics, *Vurdering av praksis for offentlige anskaffelser av tekniske hjelpemidler*, november 2016, s. 15.

¹²⁰ Arbeids- og velferdsdirektoratet, e-post fra Kontor for brukeranskaffelser til Riksrevisjonen datert 1.10.2017.

¹²¹ Hjelpemiddeldatabasen, betingelser til rammeavtalen *Formstøpte sitteenheter, anbudsnummer 13/6779*, <http://www.hjelpemiddeldatabasen.no/blobs/hmidocfiles/2846115.pdf>. [Hentedato 8.02.2018]

¹²² Hjelpemiddeldatabasen, betingelser til rammeavtalen *Formstøpte sitteenheter, anbudsnummer 13/6779*, <http://www.hjelpemiddeldatabasen.no/blobs/hmidocfiles/2846115.pdf>.

¹²³ Riksrevisjonen (2018), *verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet* 11.01.2018.

I henhold til *forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar* skal Arbeids- og velferdsdirektoratet informere hjelpemiddelsentralene om sentrale pris- og leveringsavtaler som er inngått for et produkt eller en produktgruppe. Hvis Arbeids- og velferdsdirektoratet har inngått slike avtaler, skal hjelpemiddelsentralen benytte seg av disse når de kjøper inn hjelpemidler i denne produktgruppen.¹²⁴

For produktgrupper det er etablert sentrale rammeavtaler for, kan hjelpemiddelsentralen søke om dispensasjon til å kjøpe utenom avtalene hvis de vurderer at behovet til en bruker ikke kan avhjelpes med et av avtaleproduktene. Alle dispensasjonssøknader må godkjennes og signeres av hjelpemiddelsentralens leder og skal arkiveres i kvalitetssystemet på sentralen. Dispensasjonssøknadene skal også sendes elektronisk til SFE for registrering. SFE er ansvarlig for å registrere kjøpene utenfor rammeavtale samt begrunnelsen for dispensasjonssøknaden fra hjelpemiddelsentralene.¹²⁵

SFE har mottatt 1657 dispensasjonssøknader fra hjelpemiddelsentralene i 2017.¹²⁶ Revisjonen har vurdert søknadene SFE mottok i perioden 1. januar 2017 til 19. september 2017. Til sammen utgjør dette 1239 dispensasjoner. Revisjonen har sett disse i sammenheng med etatens innkjøp i samme periode.¹²⁷

Revisjonen viser:

- Innkjøpsdataene gir ikke grunnlag for å konkludere på om det er gitt dispensasjon i alle tilfeller hvor det skal foreligge.
- En analyse av de åtte produktene det i 2017 er søkt flest dispensasjoner for å kjøpe, viser at det ikke foreligger dispensasjon i opptil 43 prosent av tilfellene. For ett av produktene forelå det dispensasjon for alle kjøpene, jf. tabell 3.

Tabell 3 Eksempler på dispensasjoner sammenlignet med innkjøpsdata i perioden 1. januar 2017 til 31. august 2017

HMS-Artikkelnummer det søkes dispensasjon om å kjøpe	Antall kjøp	Antall dispensasjoner	Antall kjøp uten dispensasjon hos SFE
Drivagg brukerstyrt Smartdrive	59	47	12 (20 %)
Drivagg brukerstyrt Stricker Lipo Lomo	53	30	23 (43 %)
Stol arbeid Krabat Jockey Lite str3	26	26	0 (0 %)
Stol arbeid Krabat Jockey Lite str1	28	16	12 (43 %)
Sykkel 3hjul ligge Scorpion	15	14	1 (7 %)
Sykkel tandem Krabat MonoBike 3hjul	15	14	1 (7 %)
Sykkel 3hjul Kettwiesel	18	12	6 (33 %)
Sykkel 3hjul Viktor Power	16	11	5 (31 %)

Kilde: Dispensasjoner mottatt fra arbeids- og velferdsetaten og rapporten *HMS-innkjøp - kjøp pr. kategori*.

Revisjonen viser videre:¹²⁸

- Etaten har ikke systemstøtte som sikrer at det er gitt dispensasjon for alle kjøp av produkter der det skulle vært søkt om dispensasjon for å kjøpe utenom rammeavtale.
 - Av de fem hjelpemiddelsentralene som er intervjuet er hjelpemiddelsentralen i Oslo og Akershus den eneste som har etablert en internkontroll for å sikre at det er søkt om dispensasjon i de sakene der slik søknad skal foreligge.

¹²⁴ Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 8.

¹²⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Logistikkrutine nr. 13*.

¹²⁶ E-post til Riksrevisjonen fra arbeids- og velferdsetaten 25.01.2018.

¹²⁷ Etatens innkjøp er hentet fra rapporten *HMS Innkjøp 3 - kjøp på kategori* i systemet *Discoverer*. Revisjonen har tatt ut alle kjøpene som er gjort i perioden 1. januar til 31. august 2017, for samtlige hjelpemiddelkategorier, og sammenstilt disse ved hjelp av analyseverktøyet *Idea*. Dispensasjonene er deretter sammenliknet med etatens innkjøp.

¹²⁸ Riksrevisjonen (2017), verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet, 5 hjelpemiddelsentraler, NAV Hjelpemiddel og tilrettelegging samt Sentral Forsyningsenhet.

- Etaten har ikke systemstøtte som sikrer at medarbeiderne som skal bestille varer, vet hvilke produkter som er omfattet av en avtale, og hvilke som er lavere rangert og dermed trenger begrunnelse. Det samme gjelder hvilke produkter man må søke om dispensasjon for å kjøpe utenom rammeavtaler. Dette er forhold den enkelte medarbeider må holde kontroll på ved å ta ut oversikter manuelt.
- Etaten har ikke innebygget kontroll i IKT-systemene som sikrer at alle dispensasjonssøknadene som finnes på hjelpemiddelsentralene sendes elektronisk til SFE.
 - SFE opplyser at avvikene mellom antall dispensasjoner revisjonen har mottatt og antall dispensasjoner som foreligger ved hjelpemiddelsentralene, kan skyldes de manuelle prosessene rundt dispensasjonssøknadene.
 - To av hjelpemiddelsentralene har etter gjennomført intervju gjennomført egne undersøkelser og funnet dispensasjoner til enkelte av kjøpene i eksemplene.

Arbeids- og sosialdepartementet viser i brev av 9. april 2018 til at Arbeids- og velferdsdirektoratet erkjenner at etaten kan styrke innsatsen for å sikre riktig bruk av dispensasjonssøknader. Departementet opplyser at etaten vil innrette en hensiktsmessig innsats mot dispensasjonssøknadene sett i lys av blant annet omfang og risiko, og vil som tiltak ta flere stikkprøvekontroller på kategorier der det er størst risiko.

6.3. Oppfølging av inngåtte avtaler om anskaffelser av hjelpemidler

6.3.1. Kontraktsoppfølging av bestillinger for hjelpemiddelsentralene

Oppfølging av inngåtte avtaler er regulert av avtalerettslige regler og prinsipper og omhandler alle forhold og situasjoner som oppstår fra kontrakten er signert til den er avsluttet. Dette innebærer blant annet å kontrollere og sørge for at leverandøren leverer i henhold til avtalen.

Det følger av bestemmelser om økonomistyring i staten at virksomheten skal ha rutiner for å kontrollere at mottatte varer er i henhold til bestilling, pakkseddel eller annen relevant dokumentasjon, og for hvilke tiltak som skal settes i verk dersom det er avvik.¹²⁹ Omfanget av kontrollrutinene skal være tilpasset anskaffelsens størrelse og kompleksitet.¹³⁰

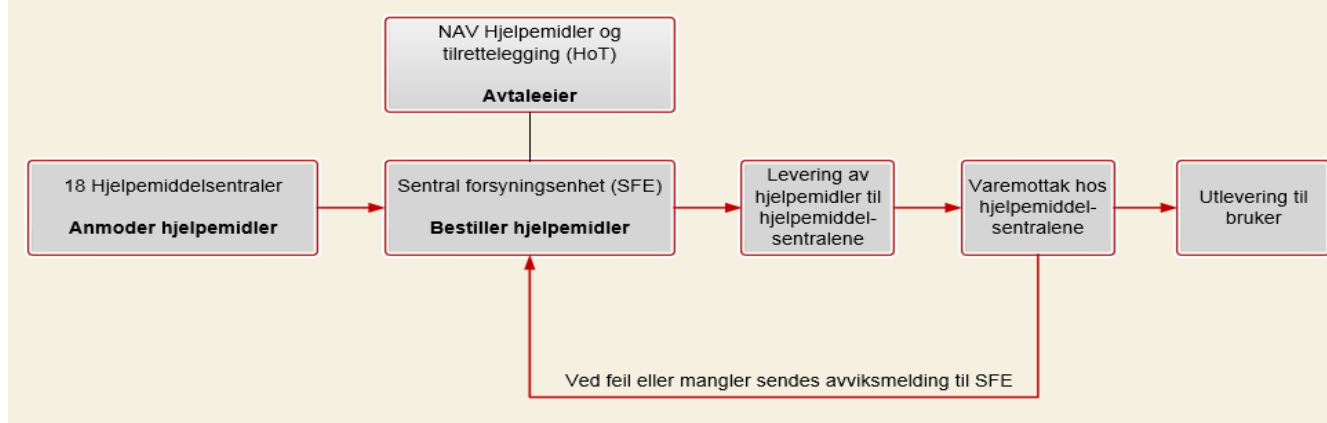
NAV HoT har det formelle ansvaret for kontraktsoppfølgingen av de nasjonale rammeavtalene på hjelpemiddelområdet, men flere av oppgavene er delegert til hjelpemiddelsentralene og SFE. Hjelpemiddelsentralene anmoder SFE om å bestille hjelpemidler fra leverandørene. Når sentralene mottar varene, gjennomfører de varemottak og formidler hjelpemidlene til brukerne. Ved avvik på leveransene skal hjelpemiddelsentralene sende avviksmelding til SFE, jf. figur 7.¹³¹

¹²⁹ Bestemmelser om økonomistyring i staten punktene 5.3.4, 5.3.5 og 5.3.6.

¹³⁰ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 5.3.4.

¹³¹ Riksrevisjonen (2017), *verifisert referat fra intervju med NAV HoT og SFE 5.12.2017.*

Figur 7 Kontraktoppfølging av bestillinger for hjelpemiddelsentralene



Kilde: Riksrevisjonen.

6.3.2. Leveringstid

Arbeids- og sosialdepartementet har stilt krav til at arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at personer med redusert funksjonsevne får rett hjelpemiddel og nødvendig tilpasning av hjelpemidlet til rett tid.¹³² Leveringstiden fra bestilling av hjelpemidler til levering hos hjelpemiddelsentralene er regulert i kontraktene. Kravet i rammeavtalene til leveringstid varierer fra fem dager til fem uker.¹³³

Revisjonen viser:

- Samtlige av de fem hjelpemiddelsentraler revisjonen har intervjuet, har hatt utfordringer med leverandørenes leveringstid for hjelpemidler.¹³⁴
- Arbeids- og velferdsdirektoratet fører statistikk som viser den samlede saksbehandlingstiden på hjelpemiddelområdet¹³⁵, men statistikken er ikke egnet til å følge opp om leverandørene overholder avtalt leveringstid. Etaten mangler en slik oversikt.
- SFE opplyser at enheten er avhengig av tillitt til leverandørene, og at leverandørene skal varsle SFE om eventuelle forsinkelser.¹³⁶
- Etaten gjennomfører ikke systematisk kontroll av leveringstid. Direktoratet opplyser at de ikke kan måle leveringstid og ikke følger opp avvik med mindre SFE rapporterer vesentlige avvik til direktoratet.¹³⁷

6.3.3. Dagbøter

Det følger av bestemmelser om økonomistyring i staten at virksomheten skal ha etablert systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte.¹³⁸

De fleste rammeavtalene inneholder bestemmelser om at leverandøren på eget initiativ skal beregne og betale dagbøter ved forsinket levering. Dagbøtene utgjør 0,15 prosent av avtalt vederlag per kalenderdag, inntil 15 prosent av vederlaget for avropet.¹³⁹ Faktaboks 4 viser etatens mal for avtale om dagbøter i rammeavtalene.

¹³² Arbeids- og sosialdepartementet, *Tildelingsbrev arbeids- og velferdsetaten 2017*, s. 12.

¹³³ Arbeids- og velferdsetaten, «Etterleversrevisjon - utkast revisjonsrapport anskaffelser av hjelpemidler», brev til Arbeids- og sosialdepartementet datert 23.03.2018.

¹³⁴ Riksrevisjonen (2017), *verifisert referat fra intervju med hjelpemiddelsentralene*.

¹³⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet, rapport *HMS - Leveringstid - Innen 3 uker* fra Discoverer.

¹³⁶ Riksrevisjonen (2017), *verifisert referat fra intervju med NAV HoT og SFE 5.12.2017*.

¹³⁷ Riksrevisjonen (2018), *verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet 11.01.2018 og verifisert referat fra intervju med NAV HoT og SFE 5.12.2017*.

¹³⁸ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt. 5.3.1 jf. punkt. 2.4.

¹³⁹ Rammeavtale punkt 7.1.2 *Dagbot*.

Faktaboks 4 Krav i kontrakt knyttet til dagbøter

7.1.2 Dagbot

Ved forsinkelse påløper automatisk dagbot med 0,15 % av avtalt vederlag uten merverdiavgift for det konkrete avrop for hver kalenderdag forsinkelsen varer, med til sammen inntil 15 % av vederlaget for avropet.

Omfatter avropet flere leveranser, påløper dagboten for hver enkelt levering med 0,15 % av det vederlag uten merverdiavgift som er avtalt for den eller de leveransene som er forsinket. Dersom avropet omfatter flere leveranser, og en forsinket enkeltleveranse fører til at Kunden ikke kan nyttiggjøre seg den samlede leveransen, gjelder i stedet første avsnitt.

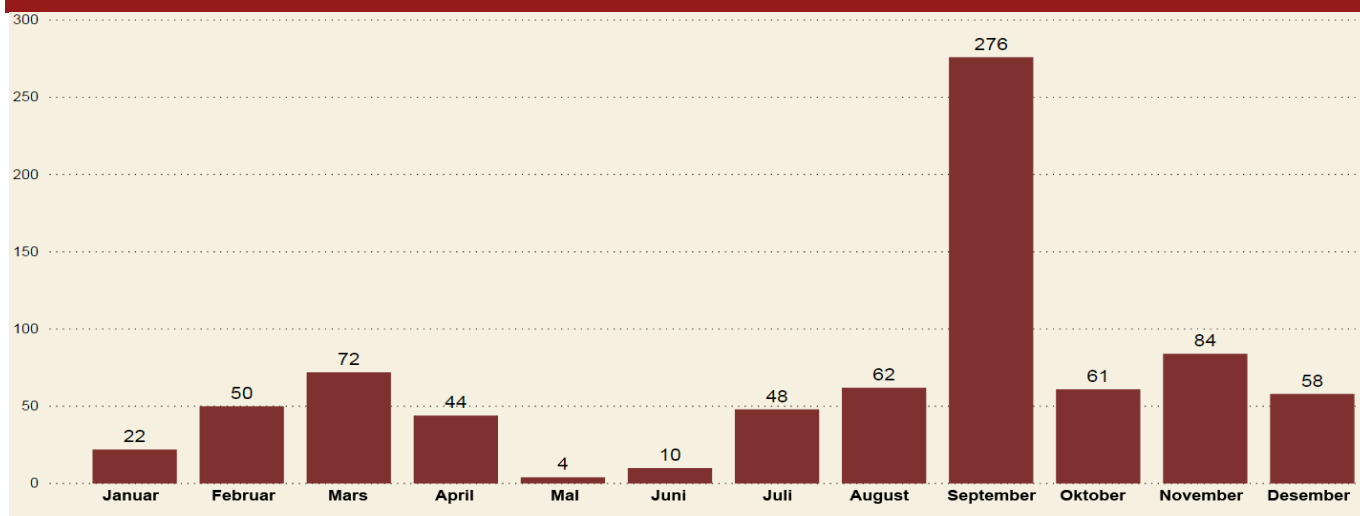
Dagbøtene skal til sammen ikke utgjøre mer enn 15 % av vederlaget for hele avropet uten merverdiavgift. Det samlede tidsrom dagbøter påløper utgjør dagbotperioden.

Kilde: Arbeids- og velferdsetatens mal for rammeavtaler for hjelpemidler.

Revisjonen viser at:

- SFE kun følger opp at det blir betalt dagbøter, dersom enheten mottar flere avviksmeldinger fra hjelpemiddelsentralene om vedvarende problemer fra samme leverandør¹⁴⁰
- innbetalte dagbøter ved forsinket leveranse av hjelpemidler i 2017 utgjorde 820 134 kroner fordelt på 791 dagbøter til 12 leverandører¹⁴¹
- 276 dagbøter er ilagt i september, i perioden mai til juni er det ilagt 14 dagbøter jf. figur 10
- 108 av dagbøtene gjelder innbetalinger fra én leverandør som etaten har fulgt opp særskilt på grunn av problemer med leveransene våren og sommeren 2017

Figur 10 Antall dagbøter i 2017 fordelt per måned



Kilde: Hovedbok OeBS – uttrekk fra artskonto 874009969600 for 2017.

Revisjonen viser videre:

- Det ble ilagt 340 dagbøter for 437 723 kroner i 2016.¹⁴²
- Direktoratet opplyser at årsaken til at leverandørene skal ilegge seg selv dagbøter, er at etaten ikke er bemannet til å følge opp alle bestillingene og ikke har mulighet til å kontrollere alle avvik fra leveringstid og kvalitet.¹⁴³

¹⁴⁰ Riksrevisjonen (2017), verifisert referat fra intervju med NAV HoT og SFE 5.12.2017.

¹⁴¹ Analyse av hovedbok OeBS – artskonto 874009969600 for 2017.

¹⁴² Analyse av hovedbok OeBS – artskonto 874009969600 for 2016.

¹⁴³ Riksrevisjonen (2018), verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet 11.01.2018.

- Direktoratet opplyser videre at antallet dagbøter skulle vært høyere.

6.3.4. Oppfølging av fakturaer og honorarkrav

Ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten skal virksomheten ha rutiner og system for elektronisk fakturabehandling som sikrer oversikt over, og enhetlig behandling av, fakturaer og andre utbetalingsdokumenter.¹⁴⁴

Det følger av *veileder i kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser* at det er viktig å ha kontroll med at leverandøren fakturerer i samsvar med kontrakten. Oppdragsgiver bør kontrollere at leverandøren har benyttet avtalt enhetspris (timepris, stykkpris osv.), og at leveransen samsvarer med det som er avtalt og levert.¹⁴⁵

I arbeids- og velferdsetatens logistikk rutine for fakturamottak og attestasjon framgår det at fakturaene skal kontrolleres maskinelt mot varemottak og bestilling. Dersom fakturaen er i samsvar med bestilling og varemottak, vil den bli direkte overført til leverandørreskontroen for utbetaling. Det er hjelpemiddelsentralenes ansvar å kontrollere timesfakturaene fra leverandørene.¹⁴⁶

Revisjonen viser:

- Hjelpemiddelsentralene revisjonen har intervjuet, følger etatens logistikk rutine for fakturabehandling.
- Hjelpemiddelsentralene sjekker fakturaene opp mot avtalt timepris, og de gjør en rimelighetskontroll av antallet timer som er fakturert.
 - Fire av fem sentraler opplyser at de avdekker feil i fakturaene.
- SFE gjennomfører stikkprøvekontroll av timesfakturaer, men har ikke kapasitet til å gjøre dette regelmessig.
- Hjelpemiddelsentralen Oslo og Akershus har ansvar for å kontrollere honorarkrav fra frilanstolkene
 - Hjelpemiddelsentralen har utarbeidet en egen rutine for å samle opplysninger om hvert tolkeoppdrag, og her samles også informasjon om endringer i oppdraget. Informasjon om endringer kontrolleres mot honorarkravet. Hvert krav blir kontrollert av to ansatte; én regner ut honoraret, og én kontrollerer beregningene.
 - Ved mistanke om bevisst feilføring tas det opp med den aktuelle tolketjenesten. Disse sakene kan i enkelte tilfeller gå tilbake flere år, og det har vært tilfeller der sentralen har krevd tilbakebetaling. Noen tolker har mistet sin avtale med etaten på bakgrunn av dette. I halvparten av tilfellene der feil er avdekket, har imidlertid tolken krevd et for lite honorar.

Arbeids- og sosialdepartementet viser i brev av 9. april 2018 til at arbeids- og velferdsetaten siden sommeren 2017 har gjennomført fakturakontroll i startfasen på alle nye avtaler som inngås. Departementet opplyser videre at denne kontrollen forutsetter at hjelpemiddelsentralen har benyttet rett artikkelnummer i henhold til rammeavtalen. Uten dette er oppfølgingen en manuell prosedyre som er svært ressurskrevende. Ved bestilling av tjenestekjøp som ikke er knyttet opp mot en rammeavtale er det ikke mulig å kontrollere timesfakturaer fordi prisen i disse tilfellene ikke er oppgitt i OeBS.

6.3.5. Gjenbruk av hjelpemidler

Det følger av forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar at hjelpemiddelsentralene skal sørge for gjenbruk av hjelpemidler med sikte på effektiv ressursutnyttning.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 5.3.5.

¹⁴⁵ Diff, *Veileder i kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser*, desember 2016, s. 13.

¹⁴⁶ Arbeids- og velferdsetaten, NAV Hjelpemidler og tilrettelegging «Logistikk rutine 6 - Fakturamottak og attestasjon».

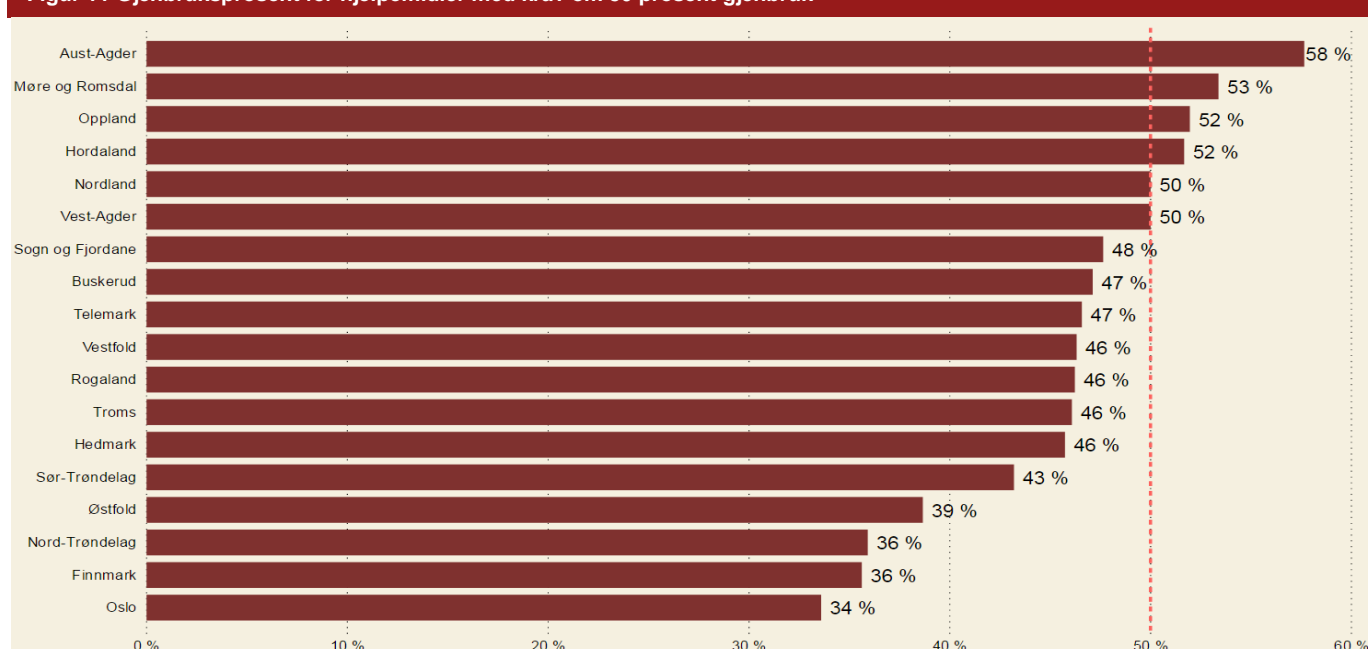
¹⁴⁷ Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 11.

Ifølge mål- og disponeringsbrevet for 2017 fra NAV HoT til hjelpemiddelsentralene skal minst 50 prosent av utlånsverdien for en gruppe hjelpemidler¹⁴⁸ gjenbrukes. Denne gruppen omhandler hovedsakelig ulike typer rullestoler. For *øvrige hjelpemidler* er kravet at 15 prosent av utlånsverdien blir gjenbrukt.

Revisjonen har mottatt statistikk over hjelpemiddelsentralenes gjenbruk i 2017 og gjennomført en analyse av datagrunnlaget. Analysen viser:

- Gjenbruket for *øvrige hjelpemidler* utgjør 259 millioner kroner av total utlånsverdi på 1,57 milliarder kroner.¹⁴⁹ Det utgjør 16 prosent av hjelpemidlene i denne gruppen.
- Gjenbruksprosenten for rullestoler m.m. for hele landet er 45 prosent, mot 47 prosent i 2016.¹⁵⁰ Det er gjenbrukt hjelpemidler i denne gruppen for 382,5 millioner kroner av total utlånsverdi på 858 millioner kroner.
- Gjenbruksprosenten for rullestoler m.m. varierer fra 34 til 58 prosent mellom de ulike hjelpemiddelsentralene.¹⁵¹ 13 av 18 hjelpemiddelsentraler når ikke målkravet om 50 prosent gjenbruk av disse hjelpemidlene, jf. figur 11.

Figur 11 Gjenbruksprosent for hjelpemidler med krav om 50 prosent gjenbruk



Kilde: Statistikk - Gjenbruksprosent per helår 2017.

Hjelpemidler som ikke egner seg til gjenbruk skal enten kasseres/destrueres eller utrangeres, og hjelpemiddelsentralene skal ha oversikt over dette.¹⁵² Hjelpemidler som ikke gjenbrukes, kan gis bort til kommuner eller andre som har behov for det. Hjelpemidler som ikke blir gitt bort eller gjenbrukt, blir destruert.

Revisjonen viser at:

- Etaten har destruert hjelpemidler for 1,35 milliarder kroner i 2017.¹⁵³ Verdien er oppgitt til pris på anskaffelsestidspunktet da hjelpemidler ikke avskrives.

¹⁴⁸ Gruppen omfatter disse hjelpemidlene: manuelle armdrevne rullestoler, manuelle hjelpemånøvrerte rullestoler, elektriske rullestoler med manuell styring, Elektriske rullestoler med motorisert styring, elektriske hjelpemånøvrerte rullestoler, mobile personløftere uten seler og/eller seil, senger og løse sengebunner med elektriske regulering og lese-TV.

¹⁴⁹ Mottatt fil fra SFE «Statistikk - Gjenbruksprosent per helår 2017.»

¹⁵⁰ Riksrevisjonen (2018), *verifisert referat fra in med Arbeids- og velferdsdirektoratet*, 11.01.2018.

¹⁵¹ Analyse av fil mottatt fil: «Statistikk - Gjenbruksprosent per helår 2017.»

¹⁵² Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 11.

¹⁵³ Arbeids- og velferdsetaten, opplyst il Excel-fil vedlagt epost mottatt fra etaten 15.02.2018.

Direktoratet opplyser i intervju at klargjøring for gjenbruk er ressurskrevende for hjelpemiddelsentralene, men at i et samfunnsøkonomisk perspektiv er det uheldig at gjenbruk nedprioriteres.

7 Konklusjoner

Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at personer med redusert funksjonsevne får rett hjelpemiddel til rett tid og nødvendig tilpasning av hjelpemiddelet. Etaten skal videre sikre god kvalitet i alle ledd i hjelpemiddelforvaltningen.

Arbeid- og velferdsetaten formidler årlig hjelpemidler til mellom 130 000 og 150 000 brukere og har ansvaret for at anskaffelsene skjer i tråd med anskaffelsesregelverket. I 2017 har etaten anskaffet hjelpemidler for 6,2 milliarder kroner. Anskaffelser gjøres enten ved kjøp gjennom rammeavtaler eller som direkte kjøp. En rammeavtale er en avtale oppdragsgiver inngår med én eller flere leverandører og for 2017 er vel 4,8 milliarder benyttet til anskaffelser gjennom rammeavtaler (78%), mens etaten har kjøpt hjelpemidler utenom rammeavtaler for ca. 1,4 milliarder kroner (22%).

Ifølge anskaffelsesloven skal oppdragsgiver opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Dette innebærer blant annet at oppdragsgiver skal sikre at alle leverandører behandles likt gjennom hele anskaffelsesprosessen, og at anskaffelsen så langt som mulig baserer seg på konkurranse.

Varer og tjenester skal anskaffes til riktig kvalitet og riktig pris. Arbeidet med offentlige anskaffelser må være underlagt god styring, planlegging og oppfølging, og det må være hensiktsmessig organisert. Det skal være god intern kontroll i forvaltningen av materiell og utstyr.

Målet med revisjonen er å undersøke om arbeids- og velferdsetaten anskaffer hjelpemidler i tråd med anskaffelsesregelverket og folketrygdloven.

Revisjonen viser at arbeids- og velferdsetaten har fulgt kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser når den har inngått nye rammeavtaler i 2017. Det er imidlertid flere brudd på regelverket når det gjelder kjøp av hjelpemidler som ikke er konkurranseutsatt. Etaten mangler systemstøtte for å sikre fullstendig oversikt over hvor mye som anskaffes gjennom rammeavtaler og hva som anskaffes som direkte kjøp.

Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført direkte anskaffelser av hjelpemidler for beløp vesentlig over terskelverdiene uten at disse er kunngjort. Anskaffelser over terskelverdien på 1,1 millioner kroner skal kunngjøres, slik at potensielle leverandører kan vurdere om de vil delta i konkurransen. Interne styringssignaler i etaten fører til at hjelpemiddelsentralene i liten grad foretar vurderinger av om kjøpene utenom de sentrale rammeavtalene har en slik verdi at anskaffelsen skal kunngjøres. Brudd på kunngjøringsplikten unndrar anskaffelsen fra åpen konkurranse og er et særlig grovt brudd på anskaffelsesregelverket som også kan medføre sanksjoner.

Arbeids- og velferdsetaten har i 2017 forlenget over halvparten av de utløpte rammeavtalene utover en avtaleperiode på fire år som anskaffelsesforskriften åpner for. Etaten sikrer ikke at nye rammeavtaler inngås i tide når gamle avtaler utløper. Dette er i strid med anskaffelseslovens grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet.

Etaten har valgt å kontraktsfeste i rammeavtalene at det er leverandørene som skal ilegge seg dagbøter ved forsinket levering. Arbeids- og velferdsetaten følger ikke systematisk opp at dagbøter blir betalt. Manglende ileggelse og oppfølging av kontraktsvilkårene medfører tap av statlige midler.

Anskaffelsesloven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Dette innebærer at etaten, gjennom sine anskaffelsesprosesser, skal bidra til utviklingen av en sunn konkurranse for leverandører av hjelpemidler i Norge. Etaten anskaffer årlig for vel 6 milliarder kroner enten via direkte kjøp eller via rammeavtaler. Det er stor variasjon i antallet leverandører som deltar i konkurransene om rammeavtaler på hjelpemiddelområdet, og på mange områder innenfor hjelpemiddelmarkedet er det få tilbydere. Det er spesielt viktig at etaten overholder kunngjøringsplikten og inviterer markedet til konkurranse for å sikre en samfunnsøkonomisk god ressursutnyttelse og tilstrekkelig utvalg av kvalitativt gode produkter for brukerne.

7.1. Inngåelse, endring og forlengelse av rammeavtaler

For inngåelse av etatsdekkende rammeavtaler oppnevner arbeids- og velferdsetaten tverrfaglige anskaffelsesteam, som skal bidra til å sikre at anskaffelsene er i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser. En gjennomgang av anskaffelsesdokumentene for de rammeavtalene som er kunngjort og signert i 2017, viser ingen vesentlige avvik fra kravene i anskaffelsesregelverket.

Hovedregelen i anskaffelsesforskriften er at rammeavtaler kan inngås for inntil fire år. De etatsdekkende rammeavtalene arbeids- og velferdsetaten har inngått på hjelpemiddelområdet har en avtaletid på to år, pluss opsjon på inntil to nye år. Dette innebærer at inngåtte rammeavtaler må erstattes av nye hvert fjerde år.

Sju av rammeavtalene som har utløpt i 2017, har blitt forlenget utover avtalt opsjonstid. Varigheten av forlengelsene varierer fra 76 til 214 dager (pr. 31.12.2017). To av avtalene har ikke blitt forlenget helt fram til ny avtale ble inngått. Det vil si at etaten i en periode ikke hadde rammeavtaler som omfattet disse to produktområdene. Ved ulovlig forlengelse av avtaletiden bryter etaten med anskaffelseslovens grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet.

Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for god kvalitet i hjelpemiddelforvaltningen. Arbeids- og sosialdepartementet har i tildelingsbrevet for 2017 vist til at virkemidler for å oppnå dette blant annet er å stimulere til konkurranse og innovasjon gjennom å innrette anskaffelsene på hensiktsmessige måter.

Gjennomsnittlig antall tilbydere per delkonkurranse er noe lavere enn generelt for offentlige anskaffelser i Norge. Av de totalt 147 delkonkurransene/postene rammeavtalene er delt inn i, har 27 (18,4 prosent) kun én tilbyder. Anskaffelsene til personbilregistrerte kassevogner har høyest kontraktsverdi av anskaffelsene på hjelpemiddelområdet med en samlet verdi på 1,8 milliarder kroner fordelt på to anskaffelser. Det er henholdsvis to og en leverandører som har levert tilbud til disse to anskaffelsene.

7.1.1. Avrop etter rammeavtaler og anskaffelser utenom rammeavtaler

Anskaffelser som har en anslått verdi over den nasjonale terskelverdien på 1,1 millioner kroner, skal kunngjøres. Hensikten er at potensielle leverandører skal få mulighet til å vurdere om de vil delta i konkurransen. En ulovlig direkte anskaffelse er en anskaffelse som ikke er kunngjort selv om den etter regelverket er kunngjøringspliktig.

Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført flere direkte anskaffelser av hjelpemidler for beløp vesentlig over 1,1 millioner kroner, uten at anskaffelsene er kunngjort eller konkurranseutsatt. Etaten identifiserte i 2015 behov for rammeavtale på flere hjelpemiddelområdet, men mangler fortsatt avtaler på en rekke områder hvor verdien av etatens innkjøp overstiger terskelverdien i anskaffelsesregelverket.

Et eksempel på dette er etatens kjøp av kalendere og planleggingssystemer. Dette er hjelpemidler som lagrer og organiserer data om planlagte aktiviteter, og omfatter for eksempel elektroniske kalendere, klokker og tidsmålere. Til sammen har arbeids- og velferdsetaten kjøpt inn kalendere og planleggingssystemer for 52,6 millioner kroner i 2017 uten at denne anskaffelsen er kunngjort. Etaten har kjøpt kalendere og planleggingssystemer fra 8 leverandører i 2017. 98 prosent av utbetalingene, det vil si 51,5 millioner kroner, har blitt utbetalt til én av disse leverandørene. Rammeavtale på dette området er forventet å være på plass i 2019.

Konsekvensen av å ikke kunngjøre anskaffelsene er at arbeids- og velferdsetaten ikke får mulighet til å nå ut til et stort marked, og interesserte leverandører får ikke anledning til å gi tilbud. Det gir risiko for at kvaliteten på og prisen for det som blir kjøpt inn, ikke er god nok, noe som også kan gå ut over brukerne.

Ifølge anskaffelsesforskriften skal vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelser over 100 000 kroner nedtegnes eller samles i en protokoll. Dokumentasjonsplikten og plikten til å føre anskaffelsesprotokoll bidrar til at potensielle leverandører og offentligheten, kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med regelverket. Revisjonen viser at etaten i liten grad skriver protokoll ved kjøp utenom rammeavtale over 100 000 kroner. Dette er i strid med dokumentasjonsplikten i anskaffelsesregelverket, og svekker etterprøvnbarhet i anskaffelsesprosessen.

Arbeids- og velferdsetaten har ikke egnede IKT-verktøy for å ta ut rapporter som viser hvor mye og hva som er kjøpt gjennom rammeavtale eller som direktekjøp.

En etablert internkontroll er en forutsetning for at en virksomhet skal kunne sikre at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte. Hjelpemiddelrådets kompleksitet både når det gjelder omfanget av ulike hjelpemidler og med hensyn til de mange aktørene i etaten som er involvert i arbeidet, tilsier at det er

avgjørende med etablerte rutiner og tilstrekkelige IKT-systemer. Dersom IKT-systemene ikke bidrar til internkontrollen, må det etableres kompenserende kontroller.

Etaten har rutiner for hvordan avrop etter rammeavtaler skal gjennomføres for å overholde anskaffelsesregelverket, men mangler IKT-støtte og tilstrekkelige kompenserende kontroller som sikrer at rutinene følges. Det høyest rangerte produktet skal alltid vurderes først når hjelpemiddelsentralen skal anskaffe et hjelpemiddel, og hjelpemiddelsentralene er pålagt å dokumentere begrunnelse med utgangspunkt i brukers behov dersom et lavere rangert produkt benyttes. Arbeids- og velferdsetaten har etablert rutiner som innebærer at det skal foreligge en faglig begrunnelse i disse tilfellene. Revisjonen viser imidlertid at etaten ikke har systemstøtte og heller ikke gjennomfører annen systematisk kontroll som sikrer at det blir gitt en slik begrunnelse ved alle innkjøp av lavere rangerte produkter. Det medfører brudd på anskaffelsesregelverket fordi det ikke sikrer likebehandling av leverandørene.

7.2. Oppfølging av inngåtte avtaler om anskaffelser av hjelpemidler

Leveringstiden fra bestilling av hjelpemidler til levering hos hjelpemiddelsentralene er regulert i kontraktene. Kravet i rammeavtalene til leveringstid varierer fra fem dager til fem uker. Arbeids- og velferdsetaten fører ikke systematisk kontroll med om leverandørene leverer i henhold til avtale.

Som del av kontraktsoppfølgingen skal arbeids- og velferdsetaten sørge for at leverandøren leverer det som er avtalt og til rett tid, og for øvrig oppfyller sine plikter. Dagbøter er et virkemiddel for å sikre at levering skjer i henhold til avtalen.

I 2017 er det innbetalt dagbøter for til sammen 820 134 kroner fordelt på 791 dagbøter til 12 leverandører. Det framgår av revisjonen at etaten selv mener at omfanget av dagbøter ikke gjenspeiler antall forsinkelser.

Arbeids- og velferdsetaten sikrer ikke at leverandørene betaler dagbøter i henhold til avtalen. Manglende illeggelse av dagbøter kan medføre tap av statlige midler.