



Dato: 14.03.2024

---

## Overforbruk ansvar 220 Legetjenester i 2023

### Innledning

Oppdal kommune opplever på lik linje med mange andre kommuner at det er vanskelig å skaffe tilstrekkelig antall leger i forhold til det behovet innbyggerne mener å ha. Et resultat av dette har Oppdal kommune måtte inngå avtaler med leverandører av legetjenester.

Legetjenester, ansvar 220, er del av ansvarsområdet 210 Helse og oppvekstforvaltning. Rammen til området er det kommunedirektøren som er gitt å forvalte gjennom delegeringsreglementet. I denne rapporten er det valgt å se på ansvarsområde 220, og ikke hele ansvarsområde 210.

Ansvar 220 Legetjenester dekker innleie av legevikar og legevaktvikar. Ansvarsområdet har, som andre enheter, en budsjetttramme å forholde seg til. Den reviderte budsjetttrammen MNOK 17,7 er oversteget med 38% og utgjør et overforbruk på MNOK 6,7 for 2023.

På denne bakgrunn har kommunedirektøren bedt om en intern granskning med fokus på følgende:

- Oversikt over merforbruket i 2023
- Årsaken til merforbruket
- Fullmakt til rådgiver og utviklingsleder til å attestere og anwise
- Anbud på vikarbyrå ( Brudd anskaffelse)
- Korrigerende tiltak/ rutine og kontrollforbedring

Kommunedirektøren orienterte kommunestyret 14.desember 2023 og 1.februar 2024 om saken, samt i formannskapet 27. februar 2024.

For å sikre innholdet og å få belyst saken har de involverte interne resursene fått uttale seg, og kommentert de funn som er gjort. Dette gjelder også tidligere kommunedirektør.

### Sammendrag

Følgende er avdekket:

- Det er attestert og anvist for beløp som langt overstiger budsjetttrammen. Dette er i strid med økonomireglementets kapittel 5.1.3 og 5.1.4.
  - Kommunen har pådratt seg utgifter til vikarer (både gjennom innleie av vikarer og ansettelse av vikarer) som langt overstiger det som det er budsjettmessig dekning for. Dette er et brudd på det administrative delegeringsreglementets kapittel 2.5.
  - Anvisningsmyndighet, økonomireglementets kapitel 3.2.1 er brutt ved at det er brukt mer penger enn budsjetttrammen og det vises også til årsbudsjettvedtakets punkt 1 om at budsjetttrammen er bindende.
-

- d) Flere av avtalene med legevikarselskaper og leger var ikke regelmessig arkivert, hverken i Elements (kommunes sak og arkivsystem) eller TendSign (kommunens fagprogram for administrasjon av konkurranser og avtaler). Dette er brudd på kommunens arkivplan fra 2014 (formålkapittelet) og kommunenes retningslinjer for innkjøp, sist vedtatt av kommunestyret 26.09.2019. Arkivering i Elements er blitt gjort i løpet av prosessen med å utarbeide denne rapporten, og er nå ajorført.
- e) Det er ikke dokumentert forutgående konkurranse for enkelte av avtalene om legevikar og legevaktvikar. Dette er brudd på anskaffelsesforskriftens §1-1.
- f) Det er kjøpt inn tjenester for betydelig større beløp enn antatt ved utlysning av konkurranse om legevikarer. §28-3 i anskaffelsesforskriften stiller krav om ny konkurranse når anskaffelsens rammer er nådd. I tillegg foretar vi antagelig større ulovlige direktekjøp i strid med anskaffelsesforskriften ved å kjøpe mer enn angitt ramme.

### **Budsjett og regnskap januar – desember 2023**

Ansvar 220 Legetjenester har, som andre enheter, en økonomisk ramme å forholde seg til. Regnskapet viser et netto forbruk på MNOK 24,4 mot en ramme på MNOK 17,7.

Det er særlig kjøp av vikartjenester og lønn som bidrar til merforbruket.

### **Kjøp av vikartjenester**

Kommunen kjøper vikartjenester fra legevikarbyråer for å sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet på ordinær legetjeneste og til å gjennomføre legevaktteneste.

Det er avdekket at legene selv har administrert arbeidet med legevaktturnus og bruk av vikartjenester til legevakt, opplæring og veiledning av vikarer.

Etablering av Oppdal kommunes legetjeneste fra 1.januar 2024 skal i prinsippet redusere utgiftene til legevikar og legevaktvikar noe. Det vil være avdelingsleder for denne enheten som vil sette opp vaktplaner og godkjenne timelister før fakturering.

### **Anskaffelsene i forhold til anskaffelsesforskriften**

Da anskaffelsen om innleie av legevikarer ble publisert i februar 2023 ble det skrevet fra Oppdal kommunes side at avtalens verdi ville være tre millioner kroner, men at «Det knytter seg stor usikkerhet til fremtidig årlig uttak».

Når vi nå, et år inn i avtaleperioden på totalt fire år, ser at vi har en omsetning på ni millioner kroner, er dette å anse som en vesentlig endring.

### **(anskaffelsesforskriften)**

#### **§ 28-3. Oppsigelse i særlige tilfeller**

Oppdragsgiveren kan si opp en kontrakt dersom

- a. det er foretatt vesentlige endringer i kontrakten som krever at oppdragsgiveren gjennomfører en ny konkurranse, jf. § 28-2,
- b. leverandøren på tidspunktet for tildeling av kontrakten var i en situasjon som nevnt i § 24-2 annet ledd eller
- c. EFTA-domstolen har slått fast at oppdragsgiveren har begått et brudd på EØS-avtalen som innebærer at oppdragsgiver ikke skulle ha inngått kontrakten med den valgte leverandøren.

Dette betyr at Oppdal kommune må si opp avtalen med henvisning til §28-3 i anskaffelsesforskriften. Dette fordi vår anskaffelse kan bli ansett for å være ulovlig direkteanskaffelse. Oppsigelsestiden i avtalene er seks måneder, men i dette tilfelle vil det være grunn til å anta at denne oppsigelsestiden kan avvikes ettersom vi for hver dag som går gjør ulovlig direkteanskaffelse.

Videre er inngåelse av avtalene med tre av tilbyderne et brudd på anskaffelsesforskriften intensjon ved at det ikke er gjennomført forutgående konkurranse:

**§ 1-1. Hvilke anskaffelser som er omfattet av forskriften**

Forskriften gjelder når oppdragsgivere som nevnt i § 1-2 inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva.

og konkret anskaffelsesforskriftens del 2 – anskaffelser under EØS-terskelverdiene og særlige tjenester, kapittel 8.

**Avtalenes gyldighet – drar vi med oss noe inn i 2024?**

Det opereres med to begreper for bruk av legevikarer:

- Legevikar
- Legevaktvikar

**Gjennomført konkurranse**

Konkurransens navn, publisert på Doffin, er «Tjenestekonsesjon legevaktvikar». I beskrivelsen benyttes ordene «levering av legeviktjenester». I prisskjema som skulle fylles ut av tilbyder benyttes pris på «legevakt».

I avtalene benyttes ordene «Kontrakt for kjøp av legevikar» (tittel) og «bestilling av legeviktjenester» (punkt 5).

Det fremkommer at det opereres med to sett avtaler:

- Rammeavtale for kjøp av legevikarer
- Tilleggsavtale for kjøp av legevaktvikarer

Det kan argumenteres for at dette skal oppfattes som én rammeavtale med tillegg, og ikke to forskjellige avtaler. Uansett kan det være forvirrende at begge begreper blir brukt om hverandre, legevikar og legevaktvikar. I det følgende legges det til grunn at vi benytter rammeavtale med tillegg.

Pr 31.12.2023 foreligger følgende avtaler:

Leverandør	Avtale legevikarer	Avtale slutter
ECURA CARE AS	Kjøpt før avtaler ble inngått med oppstart 15.03.2023	Avsluttet mars 2023
NORDLYS VIKAR AS	Har ikke avtale i TendSign. Sagt opp avtalen pr. 31.8.23	Avsluttet august 2023
VIKTEAM LEGEVAKTBYRÅ	Avtale ikke lagt inn i TendSign	Avsluttet 11.04.2023
DR.HARDY HAIDAR	Har ikke avtale i TendSign	15.12.2023 med mulighet for forlengelse
DEDICARE DOCTOR AS	Kontrakten er gyldig fra 15.03.2023 til og med 14.03.2025.	14.03.2025
NORDVIK NORDISKE LÆGEVIKAR	Kontrakten er gyldig fra 15.03.2023 til og med 14.03.2025.	14.03.2025

**Kostander som dras med fra avtaler inngått i 2023**

Én lege er gjennom Nordvik Nordiske lægevikarer hyret inn til og med 27.09.2024. Det arbeides med å endre dette avropet slik at avtalen kun gjelder frem til 31.03.2024. Kostnadene ved denne innleide legen er grovt sett kr.1.012.000 i lønn (inklusive våre refusjonsinntekter).

I tillegg har vi inngått avtale om husleie på kr. 110.000. Det vil være behov for å ha denne leiligheten ut september til forskjellige legevikarer.

**Økonomireglementet – fullmakt til å bruke ressurser**

Kommunestyret har vedtatt økonomireglement 19.10.2016. Dette er blant annet basert på kommuneloven <https://lovdata.no/LTI/lov/2018-06-22-83/§14-5>. I § 14-5 Årsbudsjettets bindende virkning. Budsjettstyring står det at «Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret, fylkestinget og underordnede organer».

I økonomireglementet til Oppdal kommune fremkommer det to forhold som er av betydning i denne sak <https://www.oppdal.kommune.no/globalassets/pdfdokumenter/politikk/okonomireglement-oppdal---rev-2016.pdf>

1. «Bevilgningene på driftsbudsjettet gis som netto utgiftsrammer».
2. «Rådmannen har plikt til å holde seg innenfor de bevilgninger som er gitt».

Videre fremkommer det at

### **3.2.1 Rådmannens disponeringsfullmakt**

Rådmannen har fullmakt til å disponere de bevilgninger som kommunestyret har fastsatt, med unntak av hva som er nevnt under kap. 3.1.2. Disponeringen skal skje på den måten som gir størst måloppnåelse i forhold til politisk vedtatte mål, og som gir høyest mulig produktivitet i tjenesteproduksjonen innenfor definerte kvalitetsnormer. Rådmannen har ikke fullmakt til å binde kommunen økonomisk utover budsjettåret med disponeringer som vil kreve større bevilgninger enn årets, for det enkelte ansvarsområde.

Av det ovenstående fremkommer det at det er ikke anledning til å bruke mer penger enn det som er budsjettet. Den som har ansvaret for et tjenesteområde eller ansvarsområde har ikke fullmakt til å bruke mer enn budsjettammen. I dette tilfellet er det for ansvar 220 brukt mer enn budsjettammen.

#### Økonomireglementet – attestasjon og anvisningsmyndighet

Økonomireglementet inneholder krav til attestasjon og anvisning. Disse kravene er blant annet til for å sikre at betaling stemmer med den vare eller tjeneste som er levert. I tillegg skal det sikre at det er budsjettmessig dekning for den utbetaling som kreves fra leverandør / ansatt. Her er utdrag fra gjeldene økonomireglement:

#### **5.1.3 Attestasjon**

Den som attesterer har ansvar for at pris er riktig, at eventuell rabatt og forfallsdato er i henhold til avtale, og at utregningskontroll er i tråd med pkt. 5.1.2 er foretatt. Attestasjon innebærer også en bekreftelse av at fakturaen/varen ikke er betalt/behandlet tidligere. Den som attesterer, må forsikre seg om at det er budsjettmessig dekning for beløpet, og at det for øvrig er sikkert grunnlag for å anbefale utbetaling. Feilaktige innkjøp og utbetalinger som skyldes uaktsomhet fra den som attesterer, vil kunne medføre økonomisk ansvar.

#### **5.1.4 Anvisning**

##### **Bruk av anvisningsmyndighet**

Før utbetalingsordre gis skal følgende betingelser påses:

- at det foreligger gyldig vedtak om bevilgning
- at det finnes budsjettdekning for beløpet
- at den fakturerte vare eller tjeneste er mottatt i henhold til bestillingen

Av det ovenstående fremkommer det at det er ikke anledning til å bruke mer penger enn det som er budsjettet. Kommunedirektøren skal påse at det finnes budsjettdekning for beløpene. I dette tilfellet er det for ansvar 220 attestert og anvist for beløp som langt overstiger budsjettammen, 38%. Det er ikke andre ansvarsområder innenfor tjenesteområdet 210 Helse og oppvekstforvaltning som omhandler legetjeneste som det kunne vært regulert mellom.

Det er også avdekket at vi har mottatt fakturaer med forfallsdato per 14 dager. Dette har vi akseptert. Dette er i strid med kommunestyrets vedtak av 19.06.2019 om at våre betalingsbetingelser er netto 30 dager.

De må påpekes at forholdet rundt bestilling, attestering og anvisning kan være utfordrende. Er tjenesten utført, i dette tilfellet ved innleie av vikartjenester, plikter kommunen å betale for tjenesten.

## Kommunens delegeringsreglement

### **2.5 Anvisningsmyndighet**

Fakturaer og lønnsbilag skal være anvist. Anvisningsmyndigheten skal utøves iht. kommunens økonomireglement. Kostnaden kan ikke pådras uten at det foreligger budsjettmessig dekning.

#### Enhetsleder eller bemyndiget stabsmedarbeider (Punkt 5) har anvisningsmyndighet.

Kommunen har pådratt seg utgifter til vikarer (både gjennom innleie av vikarer og ansettelse av vikarer) som langt overstiger det som det er budsjettmessig dekning for. Det var budsjettert for 2023 med lønn (artene 10101 og 10108) på kr. 3.357.000, mens regnskapet viser et forbruk på 3.833.885. I tillegg kommer utgifter til pensjonspremie og arbeidsgiveravgift.

Vikarutgiftene var opprinnelig budsjettert med kr. 0, men i budsjettregulering 2 ble det tilført kr. 1.670.000, men ble kr.11.322.820 for 2023. I budsjettet er inkludert budsjettregulering etter andre tertial. Enheten rapporterte følgende etter 2.tertial:

*«Merutgifter til vikarinnleie for legehjemler i 2023 anslås å bli ca 3 000 000 totalt.»*

#### Budsjettvedtak for 2023

I vedtatt budsjett for 2023, punkt 1, står det at «Nettobevilgningene til de enkelte ansvars-/bevilgningsområder er å anse om bindende,...».

Kommunestyrets vedtak kan ikke leses som annet enn at det ikke er anledning til å bruke mer penger enn det som ligger i budsjetttrammen. I tilfelle for ansvar 220 er det brukt mer enn budsjetttrammen. Etter andre tertial 2023 var forbruket 30% høyere enn budsjettert. Det ble da innvilget MNOK 3,0 mer til rammen for å komme i balanse ut året. Den reviderte budsjetttrammen sprekker likevel med 38%.

#### Forslag til endringer / nye rutiner

Det er funnet brudd på følgende rammeverk: det administrative delegeringsreglementet, økonomireglementet, årsbudsjettvedtakets punkt 1 om at budsjetttrammen er bindende, arkivplanen og retningslinjer for innkjøp.

I dette tilfelle ser det ut til at avvikene skyldes manglende etterlevelse/forståelse av administrative regler (økonomireglement, delegeringsreglement og kommunenes retningslinjer for innkjøp og budsjettvedtak), organisering av oppfølging av legene og forståelsen for omfanget av tjenestebehovet.

Det synes å være svikt i interne rutiner for både attestasjon og anvisning ved at det ikke er utført sjekk om budsjettdekning for anviste beløp.

Videre er det noe forskjellig forståelse av rapportering/informasjon mellom kommunedirektør og ansvarlig leder vedrørende omfang og konsekvens av den innleie som er blitt gjort.

Det foreslås følgende endringer / nye rutiner:

1. Ved ansettelser (nye eller endret stilling) må det være et dekkende opplæringsprogram som sikrer at ansatte kjenner til aktuelle reglement, rutiner, krav og forventninger til stillingen.
2. Ansettelsesrutinene må endres slik at kun kommunedirektør kan godkjenne lønn ut over kommunedirektørens lønn.

3. Det bør foretas en ROS-analyse for hver enhet med henblikk på økonomistyring. Denne analysen skal avdekke risikoområder som må følges tett opp av kommunedirektøren.
4. Det legges inn sperre i lønssystemet for et nærmere definert beløp for å avdekke unormalt høye lønnsutbetalinger.
5. Det etableres en rutine som gjør at økonomikontoret månedlig sjekker regnskap mot budsjett for utvalgte enheter og ansvar. Hvilke enheter dette vil berøre gir tiltak 3. svar på.
6. Ved kompliserte anskaffelser (så som vikartjenester) bør det være mer enn én ansatt som arbeider med anskaffelse, oppfølging, gjennomføring og planlegging/budsjettering. Kommunens innkjøpsfaglige kompetanse skal benyttes.  
  
Kommunen vil benytte ekstern juridisk kompetanse ved utarbeiding av konkurransegrunnlag og avtaletekst.
7. Dagens avtaler med legevikarbyråene avsluttes, og begrunnes med at tjenestekjøpet er langt større enn rammen for avtalen. Nye avtaler inngås etter forutgående konkurranse.

Morten J Johansen

Kommunedirektør