



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

OFFENTLIGE ANSKAFFELSER I BEIARN KOMMUNE

Februar 2007

FORORD

Igangsetting av forvaltningsrevisjonen er ikke vedtatt av Kontrollutvalget i Beiarn kommune, men er godkjent av kontrollutvalgets leder. Prosjektet går ut på å gjennomføre en undersøkelse av offentlige anskaffelser i kommunen. Kontrollutvalget ønsket å få testet om kommunen har gode innkjøpsprosedyrer og om anskaffelser foretas i tråd med lov og forskrift om offentlig anskaffelse.

Bodø, den 02.02.2007.

Arne Willy Hillestad
oppdragsansvarlig revisor

Svein Erik Moholt
forvaltningsrevisor

INNHOLD:

| | |
|--|----|
| 0. SAMMENDRAG | 4 |
| 1. INNLEDNING | 4 |
| 2. FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER, DEFINISJONER OG AVGRENSNINGER | 5 |
| 2.1 Formål | 5 |
| 2.2 Problemstillinger | 5 |
| 2.3 Definisjoner og avgrensninger | 5 |
| 3. METODE OG GJENNOMFØRING | 6 |
| 4. REVISJONSKRITERIER | 7 |
| 5. FAKTA OG VURDERINGER | 7 |
| 5.1 Er kommunens rutiner for offentlige anskaffelser i tråd med lov, forskrift og retningslinjer? | 7 |
| 5.1.1 KRITERIER..... | 7 |
| 5.1.2 FAKTA | 8 |
| 5.1.2 VURDERINGER..... | 11 |
| 6. KONKLUSJONER | 14 |
| 7. ANBEFALINGER | 14 |
| 8. RÅDMANNENS KOMMENTARER | 15 |

VEDLEGG:

Vedlegg nr. 1: Rådmannens kommentarer til forvaltningsrevisjonsrapport – brev av 07.12.2006.

0. SAMMENDRAG

Salten kommunerevisjon IKS har på oppdrag av kontrollutvalget i Beiarn kommune undersøkt om kommunens rutiner rundt offentlige anskaffelser er i tråd med lov, forskrift og retningslinjer.

Vi har valgt oss ut 5 anskaffelser i Beiarn kommune – disse representerer både vare-, tjeneste-, og bygg og anleggskontrakter.

Av de fem anskaffelsene vi har sett på var det en som ikke ble konkurranseutsatt i det hele tatt. Kommunens kjøp av kraft er ikke konkurranseutsatt. En annen anskaffelse (langtidsleie av tjenestebiler) ble konkurranseutsatt, men ikke kunngjort etter regelverket samt at det også var andre mindre feil med denne anskaffelsen.

To bygg- og anleggskontrakter og et kjøp av tjenestebil var gjennomført på en god måte

Det vises også i rapporten til to direkte anskaffelser som ikke er korrekt utført. Kommunens praksis i forhold til direkte anskaffelser er ikke godt nok kvalitetssikret.

Beiarn kommune mangler i stor grad formelle anskaffelsesprosedyrer, og kommunens praksis på dette området bærer litt preg av det. Kommunens innføring av Ajour Innkjøp er en fin anledning til å rette opp svakheter i kommunens innkjøpspraksis.

Etter vår vurdering bør det fokuseres på intern opplæring i regelverket.

1. INNLEDNING

Bakgrunn for kontrollutvalgets valg av fokusområde for forvaltningsrevisjon er en overordnet analyse av kommunen basert på risiko og vesentlighetsvurderinger, kontrollutvalgssak 10/05 vedtatt 6. desember 2005.

Lov og forskrifter om offentlige anskaffelser skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk i offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Krav om konkurranse og likebehandling, og forbudet mot diskriminering, skal legges til grunn for valg og vurderinger ved all offentlig anskaffelse uten hensyn til anskaffelsens art eller størrelse. Kontrollutvalget ønsker å ha fokus på hvordan Beiarn kommune praktiserer dette regelverket.

2. FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER, DEFINISJONER OG AVGRENSNINGER

2.1 Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke om kommunens rutiner og praksis for offentlige anskaffelser er i tråd med regelverket.

2.2 Problemstillinger

Av formålet er følgende problemstillinger utledet:

1. Har kommunen gode anskaffelsesprosedyrer?
2. Foretas direkte anskaffelser innenfor regelverket?
3. Er kommunens rutiner for gjennomføring av konkurranser i tråd med lover og forskrift?

2.3 Definisjoner og avgrensninger

2.3.1 Definisjoner

Terskelverdi

Terskelverdi angir en beløpsmessig verdi for de ulike typer av anskaffelser og har betydning for hvilke regler i forskriften som gjelder for denne anskaffelsen. Terskelverdiene angir blant annet grensen for krav om utlysning av konkurransen. Terskelverdiene utgjør for vare- og tjenestekjøp kr 1.800.000,- eks. mva. i 2004/2005 og kr 1.700.000,- eks. mva. i 2006. For bygg- og anleggsprosjekter utgjør terskelverdiene kr 38.500.000,- eks. mva. i 2004/2005 og kr 41.250.000,- eks. mva. i 2006.

Direkte kjøp

Dette er anskaffelser som ikke er utlyst for konkurranse. Slike kjøp kan foretas under bestemte vilkår, blant annet; Kontraktens verdi er under 500.000,- eks. mva., kun en leverandør i markedet, usedvanlig fordelaktig tilbud og at det ikke er tid til å gjennomføre konkurranse. Det vises for øvrig til forskriftens §11-2.

Innkjøpsavtale/rammeavtale

Dette er avtaler mellom oppdragsgiver og en eller flere leverandører som har til formål å fastlegge vilkårene, særlig med hensyn til priser og eventuelt planlagt mengde, for kontrakter som skal tildeles i løpet av en bestemt periode. Rammeavtalene kan inndeles i avtaler som både innebærer kjøpsrett og kjøpsplikt, og avtaler som kun innebærer at kommunen har en kjøpsrett. Avtaler som inngås for svært lange perioder, vil kunne bli ansett for å være i strid med regelverket da et grunnleggende prinsipp er konkurranse om leveranser til det offentlige. I følge Veileder til forskrift om offentlige anskaffelser, bør derfor lange kontraktperioder begrunnes svært godt. Som en hovedregel bør rammeavtalene ikke ha lengre varighet enn 3-4 år.

2.3.2 Avgrensninger

Vi har ikke tatt stilling til kommunens faktiske valg av leverandører. Vi har imidlertid påsett at de oppgitte kriterier i konkurransegrunnlaget er vurdert i forhold til valg av leverandør.

3. METODE OG GJENNOMFØRING

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

Metode

I undersøkelsen er det gjennomført samtale med teknisk sjef (kontaktperson) omkring rutiner for anskaffelse i kommunen. I tillegg har også kontorsjefen på rådhuset bidratt med å fremskaffe informasjon. De kontaktede personene har administrert de anskaffelsene vi har plukket ut for nærmere gjennomgang. Vi har videre gjennomført analyser av dokumenter og informasjon relatert til de utvalgte anskaffelsene. Alle relevante dokumenter er stilt til vår disposisjon. Vår faktabeskrivelse av de utvalgte anskaffelsene er verifisert av administrasjonen. Selv om utvalget av anskaffelser er lite inneholder det ulike kontraktstyper og vil etter vårt syn bidra til å gi et inntrykk av hvordan innkjøpspraksisen i kommunen fungerer.

Utvalgte konkurranser

Kravet om kunngjort konkurranse gjelder i dag i utgangspunktet for alle anskaffelser som har en verdi over kr 500.000,- eks. mva. Beløpsgrensen ble hevet fra kr 200.000,- til 500.000,- fra og med 09.09.05. Vi har ønsket å ta utgangspunkt i så ferske anskaffelser som mulig. Utvalget er delvis gjort med utgangspunkt i kommuneregnskapet (for 2005) og delvis valgt ut i samarbeid med kontaktpersonene i kommunen. Det har vært en utfordring å finne nok anskaffelser som ligger over terskelverdien. De utvalgte anskaffelsene er kjøp av elektrisk kraft (2005), kjøp av tjenestebil (2006), langtidsløse av tjenestebil (2006) og to bygg- og anleggskontrakter (2004 og 2006). Følgende anskaffelser ble valgt ut for nærmere gjennomgang:

| Anskaffelse | Type kontrakt | Kontraksverdi eks. mva. | Anskaffet i regi av |
|--|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| Elektrisk kraft v/ Sjøfossen Energi AS | Varekontrakt (ingen avtale) | 1.942.490,- (i 2005) | Sentraladm. |
| Langtidsløse av 7 tjenestebiler | Varekontrakt (2 kontrakter) | 468.864,- 1 025.130,- | Sentraladm. |
| Tjenestebil til vaktmesterkorpset | Varekontrakt | 297.710,- | Teknisk avdeling |
| Rehabilitering Moldjord skole | Bygg- og anleggskontrakt | 6.610.714,- + 638.178 | Teknisk avdeling |
| Utbygging Moldjord sykehjem | Bygg- og anleggskontrakt | 8.400.000,- | Teknisk avdeling |

4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som kan stilles til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder for utredning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, retningslinjer, vedtak, avtaler og anerkjent teori. I denne undersøkelsen har vi lagt til grunn:

Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.99

Forskrift om offentlige anskaffelser av 15.06.01

Veileder til forskrift om offentlige anskaffelser

Veileder ”Beste praksis – offentlige anskaffelser”

Veileder ”Miljø og regelverket for offentlige anskaffelser” (Nærings- og Handelsdep. 2004).

En utdypende beskrivelse av revisjonskriteriene fremgår under punkt 5.1.1. og 5.2.1.

5. FAKTA OG VURDERINGER

5.1 Er kommunens rutiner for offentlige anskaffelser i tråd med lov, forskrift og retningslinjer?

5.1.1 KRITERIER

Med bakgrunn i lov og forskrift om offentlige anskaffelser har vi lagt til grunn følgende kriterier i vår undersøkelse:

Tillatte anskaffelsesprosedyrer

Forskrift om offentlige anskaffelser angir hvilke anskaffelsesprosedyrer som er tillatte. Anskaffelser over terskelverdi skal skje ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse, og bare unntaksvis som konkurranse med forhandlinger. Anskaffelser under terskelverdi kan skje enten ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller som konkurranse ved forhandlinger. Direkte kjøp kan skje på bestemte vilkår.

Krav om kunngjøring, fremgangsmåter og tidsfrister

Det er kunngjøringsplikt for alle kontrakter over 500.000,- ex.mva. (kr 200.000,- frem til 09.09.05). Når anskaffelsen overstiger terskelverdi, skal både konkurransen og konkurranse-resultatet kunngjøres. Kunngjøringen skal skje på fastsatte skjema fra Norsk Lysningsblad og sendes inn for godkjenning før innmelding i Doffin¹ og eventuelt TED². Ved anskaffelser over terskelverdiene er det satt bestemte minimumsfrister ved kunngjøring. Det er ikke satt slike frister for anskaffelser under terskelverdi. Detaljerte tidsfrister er angitt i forskriftens §§ 7-1, 7-2, 7-3, 7-4 og 14-1.

¹ DOFFIN er den norske elektroniske kunngjøringsdatabasen for offentlig innkjøpsinformasjon.

² TED er EU's offisielle kanal for kunngjøring av offentlige innkjøp.

Krav til konkurransegrunnlag

Av konkurransegrunnlaget skal reglene for konkurransen fremgå, og det skal opplyses om forhold som har betydning for leverandørene. Ytelsen skal beskrives og det skal oppgis hvilke kriterier som legges til grunn for valg av leverandør. Her er det to valg: oppdragsgiver kan bestemme at kontrakten skal tildeles den leverandøren som har den "laveste prisen" eller til den som har "det økonomisk mest fordelaktige" tilbud. Oppdragsgiver skal så langt som mulig stille miljøkrav til leverandør og ytelse.

Krav om skatteattest og HMS-egenerklæring

Ved all anskaffelse, både over og under terskelverdi, skal det kreves skatteattest og HMS-egenerklæring fra de deltakende leverandører i konkurransen. Unntaket fra kravet om skatteattest er ved direkte anskaffelser. Unntaket fra kravet om HMS-egenerklæringer er rene varekontrakter.

Krav til registrering, tilbudsåpning og protokollføring

Tilbudene skal påføres tidspunkt for mottakelse etter hvert som de kommer inn. På anmodning skal oppdragsgiver skriftlig bekrefte når tilbudet er mottatt. Rettidig levert tilbud skal åpnes på det tidspunkt og på det sted som er oppgitt i konkurransegrunnlaget. Åpningen skal foretas av minst to representanter for oppdragsgiver.

For hver konkurranse skal det føres protokoll. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen skal blant annet ha opplysninger om:

- *Oppdragsgiver og en beskrivelse av hva som skal anskaffes*
- *Forhold som begrunner eventuell konkurranse med forhandling eller hasteprosedyrer*
- *Navn på leverandører som eventuelt ble avvist og begrunnelse for avvistningen*
- *Navn på leverandører som har skatte- og avgiftsrestanser og som likevel har fått delta og begrunnelse for dette*
- *Navn på den/de leverandører som ble tildelt kontrakt*
- *Begrunnelse for valg av tilbud med angivelse av tilbudets verdi og relative fordeler og egenskaper i forhold til de øvrige tilbudene.*

Krav til meddelelse, kunngjøring om tildeling av kontrakt og opplysning om klageadgang

Tilbakemelding til deltakerne i konkurransen om hvilket tilbud som er valgt skal skje skriftlig og i "rimelig tid" før kontrakt undertegnes. Det er ikke satt bestemte tidsfrister. I veileder til forskrift om offentlige anskaffelser er 10 dager foreslått som rimelig i normaltilfeller.

Meddelelsen skal inneholde en begrunnelse for valget og skal angi frist for leverandør til å klage over beslutningen.

5.1.2 FAKTA

Generelt/kommunens innkjøpsprosedyrer

I dag har kommunen ikke noe eget innkjøpsreglement eller rutinebeskrivelser for innkjøp som brukes. Det har heller ikke vært gjennomført noen form for organisert opplæring eller kurs i lov og regelverk om offentlig anskaffelser. Kommunen har ikke en egen funksjon som innkjøpskonsulent/rådgiver som veileder i forhold til anskaffelser. Det er ingen som mer profesjonelt ivaretar/gir råd på innkjøpsområdet.

I gjennomføringen av de to bygg- og anleggskontraktene som er gjennomgått i denne forvaltningsrevisjonen, har kommunen benyttet seg av ekstern prosjektkonsulent. Da Salten kommunerevisjon IKS ba om dokumentasjon for disse prosjektene, måtte Beiarn kommune innhente denne dokumentasjonen fra Prosjektpartner. Dokumentasjonen forelå ikke i kommunens arkiv.

Nytt innkjøpssystem

Beiarn kommune har sammen med de fleste andre kommunene i Salten valgt å innføre innkjøpssystemet Ajour Innkjøp. Opplæring for aktuelle personer i kommunen på dette systemet skal etter planen være gjennomført i løpet av november. Alle som foretar innkjøp skal ha opplæring i programmet. Programmet innføres fra nyttår.

Programvaren skal bidra til å kvalitetssikre alle typer anskaffelser og hele anskaffelsesprosessen. Systemet legger til rette for at alle kjøp skal gjøres gjennom denne programvaren, kjøp utenfor er ikke tillatt. Innkjøp vil gjennom dette systemet kunne dokumenteres og etterprøves. Brukeren veiledes gjennom anskaffelsesprosessen og mulighetene til å gjøre noe galt reduseres. Systemet varsler i god tid at rammeavtaler går ut, og det har også rutine for å sjekke at ikke kjøp gjøres utenfor rammeavtaler.

Utvalgte anskaffelser

Vi gir her et kort sammendrag av de fem utvalgte anskaffelsene. Detaljert beskrivelse er gitt i vedlegg nr. 1-5.

1. Elektrisk kraft, v/ Sjøfossen Energi AS, anskaffet av sentraladministrasjonen

Anskaffelsen hadde en regnskapsmessig verdi på kr 1.942.490,- (i 2005) inkl mva og overstiger dermed terskelverdien på kr 200 000/500 000,-. Kjøp av kraft for Beiarn kommune er ikke konkurranseutsatt. Kommunen kjøper kraft hos selskapet man sammen med Gildeskål kommune eier 69% av. Henvendelser er ikke gjort til andre kraftleverandører.

2. Langtidsleie av 7 tjenestebiler, v/Toyota Nordvik AS, anskaffet av sentraladministrasjonen

Anskaffelsen består av 2 delkontrakter på hhv kr 468.864,- og 1 025.130,- og overstiger dermed terskelverdien på kr 500 000,-. Konkurransetsettingen/anskaffelsen ble gjort i februar 2006. Kontraktene består av langtidsleie av hhv 2 og 5 kjøretøyer i 3 år. Ved anskaffelsen ble det besluttet at man skulle innhente tilbud fra samtlige bilforhandlere/bil-utleiefirmaer i Bodø. Konkurransene er ikke kunngjort i Doffin. Først ble leverandørene kontaktet per telefon, deretter ble det gjort henvendelse per post/e-post der kravspesifikasjonene ble utsendt. I kravspesifikasjonen framgår det at kommunen ut over rene leiekostnader vil vektlegge driftskostnader. Begge kontraktene ble tildelt tilbyder med lavest pris, Toyota Nordvik AS. Det er ikke satt krav om og innhentet skatteattest og HMS-egenerklæringer. Konkurransesgrunnet inneholdt ikke tidsfrist, men det var opplyst om fristen i utsendingsbrevet. I konkurransegrunnet er det avklart at kontraktene skal tildeles den leverandøren som har ”det økonomisk mest fordelaktige” tilbud. Det er ikke i konkurransegrunnet opplyst om klageadgang /gitt klagefrist. Protokollen inneholder ikke pristilbud fra de andre deltakerne i konkurransen.

3. Kjøp av tjenestebil til vaktmesterkorpset, v/Toyota Nordvik AS, anskaffet av teknisk avdeling.

Anskaffelsen hadde en anslått verdi på 297.710,- kr. eks mva og ligger under terskelverdien på kr 500 000,-. Konkurransen er ikke kunngjort i Doffin, men det er gjort henvendelse til bilforhandlere i Bodø. Det er laget konkurransegrunnlag og protokoll for anskaffelsen. Konkurransgrunnlaget avklarer ikke om kontrakten skal tildeles den leverandøren som har den ”laveste prisen” eller til den som har ”det økonomisk mest fordelaktige” tilbud.

4. Rehabilitering Moldjord skole, v/Moldjord Maskin AS, anskaffet av teknisk avdeling.

Prosjektet er organisert som en totalentreprise foruten rensaneanlegget som ble gjennomført som egen anskaffelse. Som en del av totalprosjektet tas også denne delen av prosjektet med i forvaltningsrevisjonen. Håndteringen av anbudsutlysning og prosjektprosess er for begge delprosjektene gjort av Prosjektpartner på vegne av Beiarn kommune. Antatte og eneste tilbud i konkurransen var på kr 6.610.714,- inkl mva, og ligger under terskelverdien på 38,5 mill for EU annonsering i TED, men over grensen for krav om nasjonal kunngjøring av konkurransen. Konkurransen er kunngjort som forhandlet anbudskonkurranse i Doffin. Forskriften setter ingen krav til tidsfrister for kunngjøring under terskelverdi, og kunngjøringen ble foretatt 28. april med svarfrist 5. mai. Skatteattest og HMS-egenerklæring er innhentet hos selskapet. Det ble utarbeidet tilbudsprotokoll for tilbudet som kom inn. Tildelingskriterie er det økonomisk mest fordelaktige tilbud i samsvar med kriterier i konkurransegrunnlaget. Valg av anskaffelsesprosedyre er både angitt i kunngjøringen og i konkurransegrunnlaget.

På vegne av Prosjektpartner har ingeniørselskapet Intekno AS gjennomført anskaffelsen av rensaneanlegg til bassenget. Kostnadsoverslaget for anskaffelsen var på kr 600 000,- eks mva og antatt tilbud på kr 638.178,- inkl mva. Prosjektet er kunngjort som åpent anbud i Doffin. Valg av anskaffelsesprosedyre er kun angitt i selve kunngjøringen og ikke i konkurransegrunnlaget. Tilbudsforespørsler er også sendt ut til 6 leverandører. Tildelingskriterie er det økonomisk mest fordelaktige tilbud i samsvar med kriterier i konkurransegrunnlaget. Det kom inn 4 tilbud på rensaneanlegg i konkurransen. Intekno AS har utarbeidet protokoll der det kort er gjennomgått kriterier. Tilbudene er i hovedsak rangert likt etter kriteriene, og tilbudet med lavest pris er vurdert som økonomisk mest fordelaktig. Intekno AS har sendt tilbyderne kopi av protokollen.

5. Utbygging Moldjord sykehjem, v/Moldjord Maskin AS, anskaffet av teknisk avdeling.

Prosjektet er organisert som en totalentreprise. Håndteringen av anbudsutlysning og prosjektprosess er gjort av Prosjektpartner på vegne av Beiarn kommune. Konkurransen ble kunngjort som åpen anbudskonkurranse i Doffin. Det kom inn kun ett tilbud, fra Moldjord Maskin, og konkurransen ble avlyst av denne grunn (med hjemmel i § 17-1 (2)). Man gikk derfor over til direkte forhandling med denne tilbyderen. Etter forhandlingene ble prisen for oppdraget fastsatt til kr 8.400.000,- inkl mva, og ligger under terskelverdien på 38,5 mill for EU annonsering i TED, men over grensen for krav om nasjonal kunngjøring av konkurransen. Skatteattest og HMS-egenerklæring er innhentet hos selskapet. Ved utlysningen av konkurransen var tildelingskriterie det økonomisk mest fordelaktige tilbud i samsvar med kriterier i konkurransegrunnlaget. Valg av anskaffelsesprosedyre er angitt i kunngjøringen men ikke i konkurransegrunnlaget.

Direkte anskaffelse

I tillegg til de utvalgte anskaffelsene gjennomgått ovenfor, kan følgende kommenteres i forhold til direkte anskaffelse: I forbindelse med utbygging av Moldjord sykehjem ble det gjennomført et forprosjekt der det ble kjøpt arkitekt/konsulenttjenester for kr 286 000,- uten konkurranseutsetting. Dette ble gjort som en direkte anskaffelse. Årsaken var at arkitekten var brukt før og at man ønsket å bygge videre på dette arbeidet. Kommunens kjøp av elektrisk strøm, referert til ovenfor, gjøres uten konkurranseutsetting og må derfor anses som en direkte anskaffelse.

5.1.2 VURDERINGER

Generelt

Kommunen har ikke noe eget innkjøpsreglement eller rutinebeskrivelser for innkjøp som brukes. Det har heller ikke vært gjennomført noen form for organisert opplæring eller kurs i lov og regelverk om offentlig anskaffelser. Kommunen har ikke en egen funksjon som innkjøpskonsulent/rådgiver som veileder i forhold til anskaffelser. Det er ingen som mer profesjonelt ivaretar/gir råd på innkjøpsområdet. Et innkjøpsutvalg håndterer og gjennomfører anskaffelser som har noe økonomisk omfang.

Utvalgte anskaffelser

Gjennomgangen av fem utvalgte anskaffelser antas å gi et bilde på hvordan rutinen fungerer i Beiarn kommune. I vår gjennomgang har vi funnet formelle feil og mangler, både av vesentlig og ikke vesentlig art.

1. Elektrisk kraft, v/ Sjøfossen Energi AS, anskaffet av sentraladministrasjonen

Kjøpet av elektrisk kraft er over terskelverdien for anbudsutlysning i Doffin og er gjort uten noen form for konkurranseutsetting. Dette er ulovlig og et alvorlig brudd på lov om offentlig anskaffelse. Selv om kommunen er deleier i kraftselskapet skal kjøp av kraft konkurranseutsettes. Kommunen vil sannsynligvis kunne kjøpe billigere strøm av andre selskaper, og har dermed ikke fått anledning til å teste ut dette.

2. Langtidsleie av 7 tjenestebiler, v/Toyota Nordvik AS, anskaffet av sentraladministrasjonen

Den ene kontrakten er like under utlysingskravet og den andre godt over. Selv om en av kontaktene er like under burde begge kontraktene vært utlyst i Doffin. At ikke den største kontrakten ble utlyst er et brudd på lov om offentlig anskaffelse. At den minste kontrakten gikk under terskelverdien er en ren tilfeldighet. Det kunne man ikke vite på forhånd, og den burde derfor også vært kunngjort. Anskaffelsene er riktignok konkurranseutsatt, men det er ikke tillatt å bestemme seg for at bare tilbydere i Bodø skal få konkurrere om anbudet.

Konkurransegrunnlaget inneholder heller ikke krav om skatteattest og HMS-egenerklæring, og dette er ikke innhentet. Det er heller ikke opplyst om klagefrist/klageadgang. I følge miljøveilederen for offentlige anskaffelser, er det ved kjøp av kjøretøyer naturlig å inkludere miljøfaktorer i kravspesifikasjonen. Dette er ikke gjort. I konkurransegrunnlaget framgår det at kontrakten skal tildeles den leverandøren som har det tilbud som ”totalt sett vurderes som det beste” (det økonomisk mest fordelaktige). Av protokollen fremgår det at tilbudene har vært nokså likeverdige, og at det rimeligste tilbudet er antatt i begge anbudene. Førings av protokollen skal bidra til å ivareta generelle gjennomskiktighets- og rettssikkerhetsprinsipper.

Disse hensynene ivaretas ikke når ikke protokollen inneholder pristilbudene fra de andre tilbyderne.

3. Kjøp av tjenestebil til vaktmesterkorpset, v/Toyota Nordvik AS, anskaffet av teknisk avdeling.

Anskaffelsen er under terskelverdien og er ikke kunngjort i Doffin. Men kjøpet er reelt konkurranseutsatt. Kravspesifikasjonen sier ikke noe om kontrakten skal tildeles den leverandøren som har den "laveste prisen" eller til den som har "det økonomisk mest fordelaktige" tilbud. Av protokollen fremgår det at pris har vært utslagsgivende. Protokollen viser pris fra de enkelte deltakere i konkurransen. Anskaffelsen er godt gjennomført.

4. Rehabilitering Moldjord skole, v/Moldjord Maskin AS, anskaffet av teknisk avdeling.

Anskaffelsen i forhold til hovedentreprisen for dette prosjektet er som det går fram av faktabeskrivelsen gjennomført på korrekt måte. Vi har vist til at forskriften ikke setter krav til tidsfrister for kunngjøringer under terskelverdi, men den sier likevel at: "Tilbudsfristen skal fastsettes slik at leverandørene får tilstrekkelig tid til å foreta de nødvendige undersøkelser og beregninger" (§ 14-1. Tilbudsfrist). Dette prosjektet ble kunngjort 28. april med svarfrist 5. mai, altså en uke til å melde seg på konkurransen. Hvis målet med konkurranseutlysningen er å få reell konkurranse om prosjektet, kan det tenkes at en romsligere tidsfrist kunne resultert i at flere enn den lokale aktøren meldte seg på i konkurransen. Selv om prosjektet i forbindelse med sykehjemmet (under) som ble utlyst som åpen anbudskonkurranse, heller ikke resulterte i flere enn ett tilbud, kan det ikke utelukkes at det ville skjedd i forhold til skolerehabiliteringen som ble utlyst i 2004.

Når det gjelder anskaffelsen av renseanlegg, er denne gjort på en korrekt og god måte. Kunngjøringen er gjort som åpent anbud og i tillegg er forespørsel sendt direkte til 6 leverandører av denne spesialiserte varen. Det innleide ingeniørfirma har forestått anskaffelsen og har på en ryddig måte dokumentert vurderinger av kriterier. 4 tilbud kom inn og tilbyder med lavest pris er vurdert som økonomisk mest fordelaktig. Tilbyderne har fått kopi av protokollen.

Når et innleid selskap gjennomfører en anskaffelse på vegne av hovedentreprenøren som igjen utfører et prosjekt på vegne av byggherren (kommunen), er det viktig at prosjektet har gode informasjonsrutiner. Kommunen er ansvarlig for at regelverket følges og dokumenteres. Når kommunen i ettertid må innhente dokumentasjon (i forbindelse med denne revisjonen) kan det stilles spørsmålstegn ved dette. Kommunen har ikke gode nok rutiner i forhold til oppbevaring av dokumentasjon.

5. Utbygging Moldjord sykehjem, v/Moldjord Maskin AS, anskaffet av teknisk avdeling.

Prosjektet er kunngjort som åpent anbud og er gjennomført på en god måte. Konkurransen ble erklært mislykket og man gikk inn i forhandlinger med tilbyder og fikk redusert kostnaden ut fra opprinnelig tilbud.

Kommunen ligger langt fra større sentra og sliter dermed med å få en reell konkurranse om anbud. Dette spesielt i tider hvor markedet for entreprenører er godt. Det antatte tilbudet lå ifølge møtereferat fra Prosjektpartner, i størrelsesorden kr 200 000,- over godkjent prosjektramme.

Direkte anskaffelse

- I forbindelse med utbygging av Moldjord sykehjem ble det gjennomført et forprosjekt der det ble kjøpt arkitekt/konsulenttjenester for kr 286 000,- uten konkurranseutsetting. Dette ble gjort som en direkte anskaffelse. Årsaken var at arkitekten var brukt før og at man ønsket å bygge videre på dette arbeidet.
- Kommunens kjøp av elektrisk kraft er også å anse som en direkte anskaffelse siden det ikke er konkurranseutsatt.

Begge anskaffelsene er gjort direkte mot en leverandør uten forutgående kunngjøring av konkurranse. I forskrift til lov om offentlige anskaffelser fremgår det av § 11-2 hvilke forutsetningene som må ligge til grunn for at kommunen skal kunne gjennomføre en direkte anskaffelse uten forutgående kunngjøring av konkurranse:

- Prisen på anskaffelsen må ikke overstige kr 500.000,- eks. mva
- Anskaffelsen kan bare skje hos en leverandør i markedet
- Det foreligger et usedvanlig fordelaktig tilbud som gjør det mulig å anskaffe ytelser til en pris som ligger vesentlig under normale markedspriser og en anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandlinger ikke lar seg gjennomføre i det tidsrom tilbudet foreligger
- Anskaffelsen kan ikke utsettes på grunn av uforutsette omstendigheter i den tiden det tar å gjennomføre en konkurranse
- Uforutsette omstendigheter som gjør det nødvendig å utføre tilleggsytelser som er strengt nødvendige for kontraktens fullføring, forutsatt at tildelingen skjer til samme leverandør
- Det i en forutgående anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling ikke foreligger tilbud, eller de tilbud som foreligger ikke er egnet
- Det gjelder varer eller tjenester som kjøpes på børs/råvarebørs eller lignende marked, eller
- Oppdragsgiver skal inngå kontrakt om utførelse av helse- og sosialtjenester med en ideell organisasjon

Verken for forprosjektet til sykehjemmet eller kraftkjøpet er vilkårene for å gjennomføre en direkte anskaffelse er tilstede. Prisen på kraftkjøpet ligger klart over det beløpsmessige kravet om kunngjøring. Anskaffelsen kan skje hos flere aktører i markedet, og det samme gjelder for forprosjektet for sykehjemmet. Prosjektene kunne og skulle vært anbudsutlyst/-konkurranseutsatt Selv om det i denne forvaltningsrevisjonen ikke er gjort noe systematisk kartlegging av direkte anskaffelser, viser disse to eksemplene at kommunen ikke har en god nok kvalitetssikring av sin praksis i forhold til direkte anskaffelser.

6. KONKLUSJONER

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om kommunens rutiner og praksis for offentlige anskaffelser er i tråd med regelverket, om kommunen har gode innkjøpsprosedyrer og om direkte anskaffelser foretas innenfor regelverket

1. Er kommunens rutiner for gjennomføring av konkurranser i tråd med lov, forskrift og retningslinjer?

Av de fem anskaffelsene vi har sett på i denne undersøkelsen er det større og mindre avvik i forhold til lov og forskrift om offentlig anskaffelse. Et varekjøp (kraft) til kr 1.942.490,- i 2005, ble gjennomført uten konkurranse. Kommunen kjøper kraft løpende hos selskapet man er medeier i uten konkurranseutsetting. En ordning som fortsatt praktiseres. Et varekjøp (leie av tjenestebiler) til kr 1 025.130,- ble ikke kunngjort i Doffin men konkurranseutsatt hos aktuelle leverandører i Bodø. Innkjøpet hadde også flere mindre mangler som at konkurransegrunnlaget ikke inneholdt krav om skatteattest og HMS-egenerklæring, og dette er ikke innhentet. Det var heller ikke opplyst om klagefrist/klageadgang

En anskaffelse av tjenestebil og to bygg- og anleggsprosjekter er konkurranseutsatt og gjennomført på god måte.

2. Foretas direkte anskaffelser innenfor regelverket?

Det er i denne forvaltningsrevisjonen ikke gjort en systematisk kartlegging av direkte anskaffelser, men det vises gjennom to eksempler på direkte anskaffelser at kommunen ikke har en god nok kvalitetssikring av sin praksis på dette området.

3. Har kommunen gode anskaffelsesprosedyrer?

Beiarn kommune mangler i stor grad anskaffelsesprosedyrer og kommunens praksis på dette området bærer litt preg av det. Anskaffelser foretas dels uten utlysning/konkurranseutsetting og praksisen har større og mindre feil.

7. ANBEFALINGER

Etter vår gjennomgang anbefaler vi følgende:

- Kommunen bør ha fokus på intern opplæring i regelverket.
- Kommunens innføring av Ajour Innkjøp er en fin anledning til å rette opp svakheter i kommunens innkjøpspraksis.

RÅDMANNENS KOMMENTARER

Rådmannens kommentarer til forvaltningsrevisjonsrapporten:

”RÅDMANNENS UTTALELSE TIL RAPPORT ETTER FORVALTNINGSREVISJON OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER I BEIARN KOMMUNE

Rådmannen har gått gjennom rapporten som er utarbeidet etter at fem offentlige anskaffelser er vurdert av kommunerevisjonen i forhold til reglene om offentlige anskaffelser.

Rådmannens uttalelse til rapporten er som følger:

Kommunen har få store anskaffelser som kommer over grenseverdiene for hva som skal føre til utlysning på Doffin. I vår organisasjon er det da naturlig at svært få personer er involvert, har erfaring med slik utlysning og god kompetanse på reglene om større offentlige innkjøp. Teknisk avdeling har dog opparbeidet slik kompetanse og erfaring gjennom arbeid med flere større byggeprosjekter. Teknisk sjef har ut fra dette status som kommunens innkjøpsansvarlige og skal konsulteres når andre avdelinger trenger praktisk bistand eller er i tvil om hvordan egne planlagte innkjøp skal håndteres. Rådmannen er tilfreds med at rapporten har avdekket at reglene i all hovedsak er fulgt for de anskaffelser teknisk avdeling har hatt ansvar for. De anmerkninger som er kommet til disse anskaffelsene vil vi vurdere i eget ledermøte.

Når det gjelder langtidsleie av tjenestebiler tar jeg til etterretning at disse burde vært utlyst på Doffin. Jeg vil imidlertid kommenter at anskaffelsen er konkurranseutsatt og at kravspesifikasjon er utformet etter faktiske lokale behov. I Bodø er det tolv aktuelle tilbydere slik vi ser det og vi våger da påstanden at en utlysning på Doffin neppe ville gitt oss særlig bedre tilbud enn de vi fikk. Den fysiske avstanden i forhold til service på bilene mv. ville også medført følgekostnader og praktiske problemer om andre leverandører enn fra Bodø hadde fått oppdraget. Forsmåde leverandører kan det likevel være i Saltdal eller på Fauske. Reglene er imidlertid klare og anmerkningene om protokollføringer tas også til etterretning. Konkurransgrunnlaget burde vært mer presist, lagt ut på Doffin og prosess i etterkant med protokoll mv. må vi lære av.

Med hensyn til kommunens kraftkjøp har revisjonen avdekket faktiske feil hos oss. Frem til nå på senhøsten har vi ikke vært klar over at slike løpende driftsutgifter, spredt rundt i organisasjonen og regnskapsmessig fordelt på mange avdelinger og konti, skulle vurderes som en offentlig anskaffelse og håndteres etter reglene om slike. Forholdet vil bli rettet på og avtale inngått iht. reglene i løpet av vinteren.

Som avslutning vil rådmannen påpeke at vi har vært klar over at vår kompetanse på offentlige anskaffelser har vært begrenset, slik vi innrømmer innledningsvis. Kommunen har imidlertid denne høsten tatt aktivt tak i den situasjonen ved, i samarbeid med øvrige Saltenkommuner, å gå til anskaffelse av innkjøpssystemet Åjour Innkjøp. Systemet vil bidra sterkt til å kvalitetssikre *alle* typer anskaffelser – også direkte mindre kjøp. Dette vil ventelig være til stor hjelp og hindre alvorlige fremtidige feil. I forbindelse med installasjon av programvaren

er det gjennomført en betydelig kursing i reglene om offentlige anskaffelser, med totalt 20 personer. I tillegg er tre personer gitt dybdekurs over to dager.

Administrasjonen takker for at det utførte forvaltningsrevisjonsoppdraget er gjennomført. Rapporten gir oss verdifull informasjon som vi vil bruke til intern opplæring i den hensikt å kvalitetssikre fremtidige anskaffelser bedre.

Med vennlig hilsen
Beiarn kommune

Ole Petter Nybakk
Rådmann