



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

OFFENTLIGE ANSKAFFELSER I SØRFOLD KOMMUNE

Mars 2007

FORORD

Kontrollutvalget i Sørfold kommune vedtok i møte den 20.10.06 i sak 9/06 at Salten kommunerevisjon IKS skulle 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 15.03.2007.

Arne Willy Hillestad
oppdragsansvarlig revisor

Svein Erik Moholt
forvaltningsrevisor

INNHOLDSFORTEGNELSE:

0. SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	5
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	9
5.1.2 VURDERINGER.....	13
6. KONKLUSJONER	17
7. ANBEFALINGER	17
8. KOMMENTAR TIL RÅDMANNENS KOMMENTAR.....	18

VEDLEGG:

Vedlegg nr. 1: Rådmannens kommentarer til forvaltningsrevisjonsrapport.

Vedlegg nr. 2: Detaljerte kommentarer til rådmannens kommentarer.

0. SAMMENDRAG

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

Vi har valgt ut 5 anskaffelser i Sørfold kommune – disse representerer både varekjøp og bygg og anleggskontrakter. Samtlige av disse anskaffelsene er gjennomført av eksterne konsulenter på vegne av Sørfold kommune.

Gjennomgangen viser både større og mindre svakheter med gjennomføringen.

Samtlige fem anskaffelsene vi har sett på var anbudsutlyst i Doffin og delvis også i Avisa Nordland. Så anbudene er reelt konkurranseutsatt.

Den største svakheten er at det ved flere av anskaffelsene gis nokså svak vurdering av tilbudenes innbyrdes fordeler og egenskaper i forhold til tildelingskriteriene. Dette svekker kommunens mulighet til å ta stilling i anskaffelsene og bedriftenes innsyn og klageadgang.

Anskaffelsen i forhold til ombyggingen av Sørfold eldresenter ble gjennomført uten feil.

Kommunens praksis i forhold til direkte anskaffelser er ikke testet. Kommunen bruker denne prosedyren lite og eksempler er ikke frembrakt.

Sørfold kommune mangler i stor grad egne instruksjer og anskaffelsesprosedyrer. Dette kompenseres delvis ved at man bruker Innkjøpsalliansen sine rammeavtaler og eksterne konsulenter ved større anskaffelser.

En stor svakhet med kommunens praksis er manglende kontroll på dokumentasjonen for anskaffelser gjennomført av eksterne konsulenter. Etter vår vurdering bør det rettes fokus på dette samt på kvalitetssikring av den tjeneste de utfører.

1. INNLEDNING

Bakgrunn for kontrollutvalgets valg av fokusområde for forvaltningsrevisjon er en overordnet analyse av kommunen basert på risiko og vesentlighetsvurderinger.

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 Sørfold kommune praktiserer 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 kontraksperioder 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 innkjøpskonsulent (kontaktperson) omkring rutiner for anskaffelse i kommunen. Innkjøpskonsulenten har gjennomført informasjonsinnsamling hos eksterne konsulenter og hos andre berørte i kommunen. Vi har videre gjennomført analyser av dokumenter og informasjon relatert til de utvalgte anskaffelsene. 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. De utvalgte anskaffelsene er kjøp av arbeidstøy (2006), kjøp av lastebil (2004), og tre bygg- og anleggskontrakter (2004, 2005 og 2006). Følgende anskaffelser ble valgt ut for nærmere gjennomgang:

Anskaffelse	Type kontrakt	Kontraksverdi eks. mva.	Anskaffet i regi av
Arbeidstøy v/ AS	Varekontrakt, rammeavtale	ukjent	Teknisk avdeling v/Innkjøpsalliansen
Røsvik vannverk, bygg- og utarbeider	Bygg- og anleggskontrakt	2 238.824,- 1 962.435,-	Teknisk avdeling v/Norconsult AS
Sørfold eldrester, ombygging oms. boliger	Bygg- og anleggskontrakt	8 108.019,-	Teknisk avdeling v/Prosjektpartner

Straumen barnehage, tilbygg	Bygg- og anleggskontrakt	3.174.000,-	Teknisk avdeling v/Totalprosj.-Nord
Kjøp av lastebil/brøytebil	Varekontrakt	ukjent	Teknisk avdeling v/Innkjøpsalliansen

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.

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

¹ DOFFIN er den norske elektroniske kunngjøringsdatabasen for offentlig innkjøpsinformasjon.

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

5.1.2 FAKTA

Generelt/kommunens innkjøpsprosedyrer

I dag har kommunen ikke noe eget innkjøpsreglement eller rutinebeskrivelser for innkjøp som brukes. Den har ikke egne maler eller instruksjoner. Kommunen har en funksjon som innkjøpskonsulent/rådgiver som veileder i forhold til anskaffelser. Det er IT-konsulenten som (etter egen oppfatning) har dette som en mindre del av sin stilling. I denne funksjonen gir han noe råd og veiledning til andre. Det oppleves av innkjøpskonsulenten som en svakhet at det er for mange som foretar innkjøp, spesielt på rådhuset, og at dette svekker intern kvalitetskontroll av anskaffelser. For institusjonene er det mer avgrenset i forhold til at enhetsledere administrerer anskaffelser. Kommunen er medlem av Innkjøpsalliansen AS og bruker deres rammeavtaler. Innkjøpsalliansen bistår spesielt ved større anskaffelser. Innkjøpsalliansen gjennomførte også kurs for kommunen for ca 2 år siden. Ellers gjennomføres det ikke noen organisert form for opplæring eller kurs i lov og regelverk om offentlig anskaffelser. Men det informeres i møter og etter opplevd behov.

Når det gjelder bygg- og anleggskontrakter ivaretar teknisk avdeling dette selv.

Nytt innkjøpssystem

Sørfold 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/desember. 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.

Det må antas at dette systemet vil bidra til å kvalitetssikre kommunens innkjøpsrutiner/innkjøp.

Utvalgte anskaffelser

Vi gir her en kort beskrivelse/sammendrag av de fem utvalgte anskaffelsene.

1. Arbeidstøy, v/ Norvag AS og Sverre Monsen AS, anskaffet av Teknisk avdeling v/Innkjøpsalliansen AS

Det fremgår ikke av protokollen/materialet hvor stort økonomisk omfang anskaffelsen kan tenkes å få, men kjøpet vil overstige terskelverdi. Anbudene er 3 årig rammeavtaler for bruk av arbeidstøy for alle ansatte i kommunen unntatt brannvesen. Anskaffelsen er gjennomført av Innkjøpsalliansen AS på vegne av Sørfold kommune. Konkurransen er utlyst i Doffin som åpen anbudskonkurranse. Anskaffelsesprosedyren er kunngjort både i utlysning og konkurransegrunnlag. Det er opplyst om tidsfrist og om klageadgang i konkurransegrunnlaget. Skatteattest og HMS-egenerklæring er krevd og innhentet. Det er dokumentert tidspunkt for mottak av tilbudene. Etter det som fremgår av protokollen har to personer fra Innkjøpsalliansen åpnet tilbudene.

Anbudet består av fire komponenter (arbeidstøy til fire ulike sektorer) hvor tilbud kan gis på hvert enkelt. Det er opplyst at de enkelte delene vil bli vurdert separat. Kvalifikasjonskrav som stilles til tøyen er at det skal ha CE merking og EU- sertifikat på både tekstilet, refleks og det ferdige produkt. Tildelingskriteriet er ikke lavest pris men økonomisk mest fordelaktig tilbud i tråd med kriteriene. Vektleggingen er: pris 40%, egnethet 60%. Med egnethet opplyses det at man mener hvordan tilbyder har tenkt å gjennomføre tjenesten/leveransen og at man ønsker å ta hensyn til brukernes oppfatning av arbeidstøyet.

I protokollen er følgende vektlagt i forhold til valg av leverandør:

- Arbeidstøy til teknisk etat: prisene var nokså like, så vaktmestrenes preferanse i forhold til passform og stoffkvalitet er vektlagt
- Arbeidstøy til helse/omsorg/renhold: kvalitet er vurdert som nokså likt, pris har derfor vært utslagsgivende.

Vurderingene er ikke nærmere beskrevet ”med angivelse av tilbudets verdi og relative fordeler og egenskaper i forhold til de øvrige tilbudene” (forskriftens §8-1. 2d).

I protokollen er det gjort en enkel begrunnelse for valg av tilbyder, men det fremgår ikke oppstilling av vurdering i forhold til den enkelte leverandør på kriteriene.

2. Røsvik vannverk, bygg- og utarbeider, v/Salten Byggservice AS, og prosessutrustning, v/NOKA AS, anskaffet av Teknisk avdeling v/Norconsult AS

Anskaffelsen består av to delkontrakter:

- Entreprise B1 Bygg og utenomhusarbeider og
- Entreprise M1 Prosessutrustning inkl utjevningmaskin

Anskaffelsen B1 består av en kontrakt på kr 2 238 824,- og overstiger dermed terskelverdien på kr 500 000,-. Anskaffelsen går ut på at kommunen skal bygge et nytt vannbehandlingsanlegg for Røsvik vannverk. Konsulentfirmaet Norconsult har gjennomført anskaffelsesprosessen på vegne av kommunen. Konkurransetsettingen/anskaffelsen ble kunngjort i Doffin, og kunngjort som forhandlet konkurranse. Konkurransen ble også kunngjort i Avis Nordland. Det er opplyst om anskaffelsesprosedyre i kunngjøringen. Tildelingskriterie er ikke lavest pris, men økonomisk mest fordelaktige tilbud i hht kriterier i konkurransegrunnlaget. Selve konkurransegrunnlaget (tildelingskriteriene) har vi ikke fått tilgang til. Utlysningen inneholder krav til godkjenning av tilbyder, samt enkel beskrivelse av oppdraget. Kunngjøringen har tidsfrist. Det er stilt krav om og innhentet skatteattest, mva-attest og HMS-egenerklæring.

Totalt hadde 3 firma bedt om konkurransegrunnlaget, og innen fristen hadde 2 firma levert tilbud. Det er ikke dokumentert at tilbudene er påført tidspunkt for mottakelse, og det er ikke dokumentert at åpningen av tilbudene er gjort på korrekt måte. Kommunen er underrettet om gjennomføringen av konkurransen i brev (foreløpig innstilling) fra Norconsult.

Det virker som at den foreløpige innstillingen fungerer som protokoll, for noe annen protokoll fremgår ikke/er ikke dokumentert. Av den foreløpige innstillingen fremgår det at den ene tilbyderen er noe lavere i pris enn den andre. For øvrig gir gjennomgang av tilbudene ikke spesielt mye mer grunnlag for å konkludere i konkurransen. Det er ikke dokumentert

vurderinger/konklusjon i forhold til utfall av konkurransen. Det er heller ikke dokumentert meddelelse om utfall av konkurransen.

Sørfold kommune har ikke orden på dokumentasjonen og heller ikke klart å fremskaffe forespurt dokumentasjon. Uten tilgang til konkurransegrunnlag (tildelingskriterier) er det ikke mulig å ta stilling til selve tildelingen.

Anskaffelsen M1 består av en kontrakt på kr 1 962 435,- og består av prosessutrustning inkl utjevningsmaskin, som er inventaret i infrastrukturen i anskaffelse B1. Denne anskaffelsen er også gjennomført av Norconsult på vegne av Sørfold kommune. Konkurransetsettingen/-anskaffelsen ble kunngjort i Doffin, og kunngjort som forhandlet konkurranse. Tildelingskriterie er ikke lavest pris men økonomisk mest fordelaktige tilbud i hht kriterier i konkurransegrunnlaget Konkurransetsettingen er ikke dokumentert. Kunngjøringen har tidsfrist.

Det var 7 bedrifter som ba om å få konkurransegrunnlaget utlevert og det innkom 3 tilbud. Det er stilt krav om og innhentet skatteattest, mva-attest og HMS-egenerklæring (bare tiltaksvinner dokumentert). Det er ikke dokumentert at tilbudene er påført tidspunkt for mottakelse, og det er ikke dokumentert at åpningen av tilbudene er gjort på korrekt måte. Kommunen er underrettet om gjennomføringen av konkurransen i brev (foreløpig innstilling) fra Norconsult. I dette brevet framgår det at: ”Anskaffelsen vil bli foretatt som direkte anskaffelse.”

Det virker som at den foreløpige innstillingen fungerer som protokoll, for noe annen protokoll fremgår ikke. Det er derimot gått ut faks fra Norconsult med meddelelse om valg av leverandør og orientering om klageadgang med tidsfrist. Den foreløpige innstillingen inneholder en tabellmessig gjennomgang av de enkelte tilbudene. Det fremgår av denne at det skal gjennomføres forhandlinger med selskapet som har det beste tilbudet, NOKA AS. I meddelelsen til konkurrentene fremgår det at NOKA AS vant anbudet pga lavest pris og kortest byggetid.

Sørfold kommune har ikke orden på dokumentasjonen og heller ikke klart å fremskaffe forespurt dokumentasjon. Uten tilgang til konkurransegrunnlag (tildelingskriterier) er det ikke mulig å ta stilling til selve tildelingen.

3. Sørfold eldrecenter, ombygging omsorgsboliger, v/Fauskebygg AS, anskaffet av Teknisk avdeling v/Prosjektpartner Bodø AS.

Anskaffelsen er organisert som en totalentreprise med en verdi på 8 108.019,- kr. inkl mva og ligger under terskelverdien for bygg- og anleggskontrakter. Prosjektpartner har gjennomført anbudskonkurransen på vegne av kommunen. Konkurransen er kunngjort som åpent anbud i Doffin og annonsert i Avisa Nordland og Saltenposten. Tildelingskriterie er det det økonomisk mest fordelaktige tilbud. Det er laget konkurransegrunnlag og protokoll for anskaffelsen. Av protokollen fremgår det at representanter for kommunen har vært til stede. Det kom kun inn ett tilbud i konkurransen. Tidspunkt for innlevering av tilbudet er registrert. Valg av anskaffelsesprosedyre er både angitt i kunngjøringen og i konkurransegrunnlaget. Skatteattest og HMS-egenerklæring er innhentet hos selskapet.

Sørfold kommune hadde ikke kontroll på dokumentasjonen, og måtte innhente denne hos Prosjektpartner i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

4. Straumen barnehage, tilbygg, v/Fauskebygg AS, anskaffet av Teknisk avdeling v/Totalprosjekt-Nord AS.

Prosjektet er organisert som en totalentreprise Håndteringen av anbudsutlysning og prosjektprosess er gjort av Totalprosjekt Nord AS på vegne av Sørfold kommune. Prosjektet er utlyst i Doffin som åpen anbudskonkurranse, noe som fremgår av både kunngjøring og konkurransegrunnlag. Anbudet er også annonsert i Avis Nordland. Tildelingskriterie er i kunngjøringen oppgitt å være lavest pris. I konkurransegrunnlaget er den oppgitt å være ”det økonomisk mest fordelaktige tilbud”. Kriteriene er her oppgitt å være:

- Det mest komplette tilbud,
- Pris for det totale prosjekt,
- Kvalitet på overflater og elementer

Skatteattest og HMS-egenerklæring er krevd og innhentet.

Konkurransen resulterte i tre tilbud som alle ble vurdert å være utfylt i tråd med anbudet. Antatte tilbud i konkurransen var på kr 3.174.000,- 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. Det ble utarbeidet tilbudsprotokoll for tilbudene som kom inn, men det er ikke dokumentert at tilbudene er påført tidspunkt for mottakelse. Tidspunkt for anbudsåpning er ikke angitt i grunnlaget. Det framgår ikke av protokollen hvem de tre som var til stede representerer. Protokollen ble sendt ut 23. juni, men inneholder ikke avgjørelse av konkurransen. Det framgår bare anbudssum fra de tre leverandørene. I brevet framgår det at avgjørelse skal avklares i nærmeste framtid. Men brev med avklaring på dette ble ikke sendt ut til de tre deltakerne før over sommeren, 19. august, nesten to måneder senere. Kommunen overskred sin egen vedståelsesfrist på 60 dager og kunne risikert at tilbud ble trukket eller ble dyrere.

I brevet framgår det hvem som er vinner samt at tilbudene er vurdert etter de tre nevnte kriterier. Bortsett fra at det billigste tilbudet er antatt, er det ikke gitt nærmere begrunnelse for tilbudenes relative fordeler og egenskaper. Meddelelsen angir ikke klageadgang/klagefrist. Tidspunkt for kontraktsinngåelse er ikke dokumentert, men av brevet framgår det at oppstartmøte holdes 25. august. I veilederen for anskaffelse er 10 dager foreslått som ”rimelig tid” for tilbakemelding før kontrakt tegnes.

5. Kjøp av lastebil, v/Nordvik Last & Buss AS, anskaffet av Teknisk avdeling v/Innkjøpsalliansen AS.

Konkurransen ble kunngjort som åpen anbudskonkurranse i Doffin. Det kom inn to tilbud i konkurransen, og beløpet ligger over kravet til utlysning i Doffin. Håndteringen av anbudsutlysning og prosjektprosess er gjort av Innkjøpsalliansen AS på vegne av kommunen. Tildelingskriterie er det økonomisk mest fordelaktige tilbud i tråd med kriteriene i konkurransegrunnlaget (angitt både i kunngjøringen og i konkurransegrunnlaget). Disse er: - pris/betalingsbetingelser (50%), - egnethet (50%). Skatteattest og HMS-egenerklæring er krevd og innhentet. Det er opplyst om frist for mottak av tilbud, samt vedståelsesfrist.

Det er ikke dokumentert tidspunkt for mottak av tilbudene. Etter det som framgår av protokollen har en person fra Innkjøpsalliansen åpnet tilbudet alene. Det er dokumentert at

Innkjøpsalliansen har fått fullmakt fra kommunen til å åpne anbudet. Pristilbudene fra leverandørene er dokumentert i rapporten, men det er vanskelig å ta stilling til vurderingene som er gjort. I protokollen/brevet til tilbyderne går det fram at:

”Begge leverandørene hadde gitt tilbud som var i samsvar med de tekniske og komfortmessige krav som var beskrevet i konkurransegrunnlaget. Man har i prosessen med å velge leverandør ikke tatt hensyn til eventuelle fortrinn med de enkelte modeller som ikke har vært beskrevet i konkurransegrunnlaget. Avgjørende faktor har derfor blitt en ikke uvesentlig forskjell i kommunens totale kostnad ved kjøp”.

Det er i protokollen/materialet ikke gjort nærmere vurdering i forhold til kriteriene. Vurderingene er ikke nærmere beskrevet *”med angivelse av tilbudets verdi og relative fordeler og egenskaper i forhold til de øvrige tilbudene”* (forskriftens §8-1. 2d).

Det er opplyst om klageadgang og fastsatt rimelig klagefrist.

I brevet/meddelelsen fra Innkjøpsalliansen AS til leverandørene sies det at:

”For ikke å blottlegge de enkelte leverandørers tilbud og dermed ødelegge framtidige konkurranser, vil tilbudene ikke bli forevist konkurrerende leverandører.”

Sørfold kommune hadde ikke tilgjengelig dokumentasjonen for denne anskaffelsen. Den ble derfor hentet inn fra Innkjøpsalliansen AS i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Direkte anskaffelse

Sørfold kommune har ikke frambrakt eksempler på anskaffelser som er gjennomført som direkte anskaffelse. I følge kontaktpersoner i kommunen er dette en prosedyre som benyttes i liten grad. Prosedyren er dermed ikke kontrollert.

5.1.2 VURDERINGER

Generelt

Som vist til har kommunen i stor grad manglet reglement og rutinebeskrivelser, samt at det ikke har vært noe systematisk fokus på opplæring i forhold til offentlige anskaffelser. Dette kan ha representert en svakhet i forhold til ivaretagelsen av Lov om offentlig anskaffelse.

Revisjonen antar ellers at innføringen av Aujour innkjøp vil bidra til å kvalitetssikre kommunens praksis i forhold til anskaffelser bedre.

Utvalgte anskaffelser

I gjennomgangen av de fem utvalgte anskaffelsene, har vi funnet formelle feil og mangler både av vesentlig og ikke vesentlig art. Samtlige av anskaffelsene er gjort av eksterne konsulenter på vegne av kommunen.

1. Arbeidstøy, v/ Norvag AS og Sverre Monsen AS, anskaffet av Teknisk avdeling v/Innkjøpsalliansen AS

Anskaffelsen er kunngjort på god måte og det er stilt krav om og innhentet skatteattester og HMS-egenerklæringer. Av protokollen ser det ut til at anbudsåpning er gjort av to personer fra Innkjøpsalliansen alene. Dette er brudd på forskriften, det skal være minimum to representanter for kommunen til stede.

I konkurransegrunnlaget framgår det at tildelingskriteriet er det økonomisk mest fordelaktige tilbud, basert på pris 40% og egnethet 60%.

Det er ikke gjort en oppstilling/sammenligning av pris og de kvalitative vurderingene er heller ikke synliggjort (til tross for at en egen mal for vurderingsskjema for dette er vedlagt). Beslutningen om valg av leverandører (slik den er dokumentert) fremstår derfor som nokså subjektiv og lite overprøvbart. Vurderingene ikke nærmere beskrevet ”med angivelse av tilbudets verdi og relative fordeler og egenskaper i forhold til de øvrige tilbudene” (forskriftens §8-1. 2d).

Protokollen gir derfor lite grunnlag for å overprøve vurderingene.

2. Røsvik vannverk, bygg- og utarbeider, v/Salten Byggservice AS, og prosessutrustning, v/NOKA AS, anskaffet av Teknisk avdeling v/Norconsult AS
Anskaffelsen B1

Anskaffelsen er utlyst gjennom Doffin og lokalavisa og er kunngjort på en forsvarlig måte. Konkurransen er gjennomført som konkurranse med forhandling, og det gir regelverket adgang til.

Da vi ikke har mottatt nødvendig dokumentasjon (konkurransegrunnlag - tildelingskriterier) er det ikke mulig å vurdere tildelingen av kontrakten. Det foreligger heller ikke dokumentasjon på konklusjonen/avgjørelsen av konkurransen.

Sørfold kommune har ikke orden på dokumentasjonen og heller ikke klart å fremskaffe forespurt dokumentasjon.

Anskaffelsen M1

Anskaffelsen er utlyst gjennom Doffin og er kunngjort på en forsvarlig måte. Konkurransen er gjennomført som konkurranse med forhandling, og det gir regelverket adgang til.

Heller ikke for denne anskaffelsen har vi mottatt konkurransegrunnlaget - tildelingskriterier. Det er derfor ikke mulig å sammenholde vurderingene som er gjort i den foreløpige innstillingen. Den foreløpige innstillingen inneholder en god tabellmessig oppstilling av de tre tilbudene. En tabell rangerer de tre tilbyderne etter pris, men innstillingen inneholder ikke noen nærmere konklusjon/totalvurdering. For denne anskaffelsen foreligger dokumentasjon på orientering til en av deltakerne. Av denne fremgår det at NOKA AS har vunnet tilbudet pga lavest pris og kortest byggetid. Men det er ikke dokumentert protokoll eller endelig vurdering av tilbudene.

I den foreløpige innstillingen står det at: ”Anskaffelsen vil bli foretatt som direkte anskaffelse”. Dette står i motstrid til den gjennomførte utlysningen som konkurranse med forhandling. Dette tyder etter vår syn på en begrepsforvirring fra Nordconsult sin side. Det er uansett ikke anledning til å gjennomføre direkte anskaffelser over kr 500 000,-.

Sørfold kommune har ikke orden på dokumentasjonen og heller ikke klart å fremskaffe forespurt dokumentasjon.

3. Sørfold eldrecenter, ombygging omsorgsboliger, v/Fauskebygg AS, anskaffet av Teknisk avdeling v/Prosjektpartner Bodø AS.

Som det fremgår av beskrivelsen ovenfor er anskaffelsen gjennomført på en god måte, og det er ikke noe å innvende.

Det er derimot kritikkverdig at Sørfold kommune ikke hadde kontroll på dokumentasjonen og måtte innhente denne hos Prosjektpartner i forbindelse med forvaltningsrevisjonen. Dette to år etter at konkurransen var gjennomført.

4. Straumen barnehage, tilbygg, v/Fauskebygg AS, anskaffet av Teknisk avdeling v/Totalprosjekt-Nord AS.

Anbudet er utlyst både gjennom Doffin og lokalavisa, noe som medførte at det ble en reell priskonkurranse. Men det er uheldig at kunngjøringen og konkurransegrunnlaget opererer med forskjellig tildelingskriterium.

Når det gjelder protokollen, er det som vist til noen svakheter. Det fremgår bl a ikke hvem de som har signert protokollen representerer. Et vesentlig sikkerhetsmoment er at det er to til stede fra kommunen. Ellers skal protokollen inneholde avklaring på hvem som har vunnet kontrakten. Dette ble ikke avklart før to måneder senere, etter at vedståelsesfristen var utløpt. Om ikke dette er et brudd på regelverket, er det en uheldig praksis som kunne medført økte kostnader for kommunen.

Når det gjelder vurderingen rundt tildelingen, gir den, bortsett fra pris, ingen mulighet for involverte til overprøving. Det fremgår ikke vurdering av de øvrige to tildelingskriterier. Meddelelsen om utfallet angir ikke klageadgang/klagefrist. Det ser også ut til å være lite tid mellom meddelelse og kontraktsinngåelse.

Alt i alt må det sies å være en del svakheter i forhold til både gjennomføring og dokumentasjon.

5. Kjøp av lastebil, v/Nordvik Last & Buss AS, anskaffet av Teknisk avdeling v/Innkjøpsalliansen AS.

Anbudet er kunngjort i tråd med regelverket.

Etter vårt syn er det klare svakheter med protokollen. Det ser ut til at bare en representant for Innkjøpsalliansen har foretatt åpningen. I tillegg er vurderingene ikke nærmere beskrevet ”med angivelse av tilbudets verdi og relative fordeler og egenskaper i forhold til de øvrige tilbudene” (forskriftens §8-1. 2d).

Ved en rask gjennomgang av tilbudene ser de nokså lik ut. Det er derfor kritikkverdig at ikke vurderingene er klargjort. Det er etter vårt syn også uheldig hvis kommunen har godtatt konklusjonen om tildeling av oppdraget på dette grunnlaget.

Det kan ikke anses som en god praksis at Sørfold kommune ikke hadde kontroll på dokumentasjonen og måtte innhente denne hos Innkjøpsalliansen AS i forbindelse med forvaltningsrevisjonen. Dette to år etter at konkurransen var gjennomført. Når Innkjøpsalliansen kjører ut informasjonen på nytt, må de gjenskape rapporten, og det er ikke mulig å vite hvilken informasjon kommunen i utgangspunktet fikk. Eksempelvis hadde Innkjøpsalliansen glemt å sette protokollen inn i den nye utkjøringen, og meddelelsesbrev til

deltakerne i konkurransen ble kjørt ut på nytt med dagens dato. Konsekvensen er at den opprinnelige dokumentasjon ikke lengre finnes.

Etter vårt syn er denne anskaffelsen ikke gjennomført med den gjennomsiktighet og trygghet en offentlig anskaffelse bør gjennomføres på. Dette spesielt når tilbudene fra den enkelte leverandør holdes hemmelig for konkurrentene.

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?

Alle de fem anskaffelsene vi har sett på i denne undersøkelsen er gjennomført av ulike konsulenter på vegne av Sørfold kommune. Kommunen foretar større anskaffelser på denne måten. Samtlige anskaffelser er kunngjort men det er en del større og mindre avvik i forhold til lov og forskrift om offentlig anskaffelse.

Den største svakheten er at det ved flere av anskaffelsene gis nokså svak vurdering av tilbudenes innbyrdes fordeler og egenskaper i forhold til tildelingskriteriene. Dette svekker på den ene siden, kommunens mulighet til å ta stilling i anskaffelsene, og på den andre siden bedriftenes innsyn og klageadgang.

Anskaffelsen i forhold til ombyggingen av Sørfold eldresenter ble gjennomført uten feil.

Som vist til har kommunen i stor grad manglet innkjøpsreglement og rutinebeskrivelser.

2. Foretas direkte anskaffelser innenfor regelverket?

Sørfold kommune har ikke frambrakt eksempler på anskaffelser som er gjennomført som direkte anskaffelse. I følge kontaktpersoner i kommunen er dette en prosedyre som benyttes i liten grad. Prosedyren er dermed ikke kontrollert.

3. Har kommunen gode anskaffelsesprosedyrer?

Sørfold kommune mangler i stor grad egne instruksjoner og anskaffelsesprosedyrer. Dette kompenseres delvis ved at man bruker Innkjøpsalliansen sine rammeavtaler og eksterne konsulenter ved større anskaffelser.

Som påvist i forhold til de undersøkte anskaffelsene har ikke Sørfold kommune gode prosedyrer i forhold til å ta vare på dokumentasjon av anskaffelser eksterne konsulenter gjennomfører. Gjennomgangen av anskaffelsene bidrar også til å reise tvil om kommunen har en god nok kvalitetssikring av den praksis ulike konsulenter har.

7. ANBEFALINGER

Etter vår gjennomgang anbefaler vi følgende:

- Kommunen bør ha økt fokus på kvalitetssikring av anskaffelser utført av konsulenter.
- Kommunen bør forbedre rutiner for innhenting og oppbevaring av dokumentasjon i forhold til anskaffelser utført av konsulenter.
- Innføringen av Ajour Innkjøp kan/bør gi grunnlag for å rette opp noen av svakhetene påpekt i denne rapporten (rutiner/reglement, dokumentasjon, opplæring).

8. KOMMENTAR TIL RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar er vedlagt jf vedlegg 1.

Her avsluttes det med at kommunen håper på at bruk av nytt innkjøpssystem, og dermed mer oppfølging av lover og regler, vil medføre at de kan rette opp en del av de svakheter som er påpekt.

For øvrig er det tatt opp en del i forhold til rapporten. Etter vårt syn endrer disse ikke på hovedkonklusjonen i rapporten, jfr våre kommentarer i vedlegg 2.

Vedlegg 1

RÅDMANNENS KOMMENTARER

Kommentar til forvaltningsrevisjonsprosjekt gjennomført i Sørfold Kommune av Salten Kommunerevisjon:

Nytt Innkjøpssystem

Opplæring på Å jour Innkjøp ble gjennomført nå i februar 2007. Grunnen til denne forsinkelsen var mangel på kurslokaler i perioden før nyttår 2006.

Full installasjon av programmet i organisasjonen er ennå ikke gjort, da man må fysisk rundt på alle maskiner som skal ha programmet i hele organisasjonen. Dette arbeider pågår fortløpende etter hvert som man er på besøk fra IT avdelingens side i andre sammenhenger. Det mangler også noen avtaler som må legges inn.

Det jobbes også regionalt med ett felles Å jour innkjøpssystem for hele Salten, med base i Bodø Kommune.

Utvalgte anskaffelser

1. Arbeidstøy

Når det gjelder åpning av tilbud, er det nok en misforståelse her.

Representant hos kommunen var tilstede ved åpning, og ikke bare to personer fra Innkjøpsalliansen.

2. Røsvik Vannverk

Innhentet skatteattest, mva-attest og HMS erklæring er vel strengt tatt bare nødvendig å dokumentere overfor anbudsvinner.

De som mangler noen av ovennevnte attester ved innlevering av tilbud, vil ikke delta i anbudet.

3. Sørfold Eldresenter

Det nevnes at Sørfold Kommune ikke hadde kontroll på dokumentasjonen, og måtte innhente denne hos Prosjektpartner.

Man kan vel si at man har kontroll på dokumentasjonen, når en vet hvor dokumentasjonen til enhver tid befinner seg.

4. Straumen Barnehage

Tidspunkt for mottakelse av anbud:

-Mottakstidspunktene ble påført de respektive konvolutter som inneholdt innkommene anbud. Dette ble utført hos vår hovedprosjekterende Totalprosjekt-Nord, Fauske hvor også åpningen ble gjort.

Tidspunkt for anbudsåpning:

Tidspkt. for innlevering/åpning av anbud var fastsatt i anbudsgrunnlaget pkt. A0.5 og A0.6 og senere korrigert (utsatt med 16 kalenderdager) med eget skriv til samtlige anbydere.

Åpning av anbud:

Det var beskrevet lukket åpning. Det anses som meget lett og oppspore

hvem de enkelte underskrivere representerte hvis dette skulle være ønskelig.

Vedståelsesfrist:

Etter at anbudene var motatt 18/6 ble det 7/7 avholdt anbudsgjennomgang med Fauskebygg som syntes å ha det tilbudet som best tilfredstilte de angitte kriterier. Intensjonen med dette møte var endel avklaringer og begge parter hadde forståelse av at avtale vil bli inngått såfram enighet om endel punkter som var beskrevet i møterefateret. Ut fra dette anså kommunen det slik at det ble foretatt en vedståelse av det mest aktuelle tilbudet, dog med forbehold om enighet om de punkter som framgikk i referatet fra anbudsgjennomgangen. Utskrift av det formelle anbudsvedtaket i byggekomiteen ble som kjent oversendt Fauskebygg og de øvrige anbyderne den 19/8.

Begrunnelse / klageadgang:

I anbudspapirene ble det opplyst at følgende kriterier/begrunnelse vil bli lagt til grunn ved valg av anbud:

- Det mest komplette tilbud
- pris for det totale prosjekt
- Kvalitet på overflater og elementer

Ovennevnte begrunnelse ble brukt i utvelgelsen av entreprenør.

I anbuds- og kontraktsbeskrivelsen går det fram at alle gjeldende Norsk Standard gjøres gjeldende i utførelsen av prosjektet. I dette inngår også fastsatte klageadganger / -frister.

Kontraktsinngåelse:

Avtale / kontrakt ble signert av Fauskebygg 25/8 -04 og av Sørfold kommune 30/8 -04. Kontraktsdokumentet befinner seg på Sørfold kommune og hos Fauskebygg

5. Kjøp av Lastebil

Lik punkt 3 ang. dokumentasjon.

Tar til etterretning at man bør få bedre rutiner ved oppbevaring og arkivering av dokumentasjon lokalt.

6. Direkte anskaffelser

Som nevnt er dette en prosedyre som har blitt brukt i mindre grad.

Med nye regler og verdier fra 01.01.2007 vil man her måtte innskjerpe kravet spesielt i hht. dokumentasjon/protokoll ved kjøp.

Dette ble også fokusert på kursene som ble gjennomført i Å jour Innkjøp.

Som nevnt i rapporten håper vi også på at bruk av nytt innkjøpssystem og dermed mer oppfølging av lover og regler, vil medføre at vi kan rette opp en del av de svakhetene som er påpekt.

Vedlegg 2

DETALJERTE KOMMENTARER TIL RÅDMANNENS KOMMENTARER

Følgende er kommentarer til rådmannens kommentarer i vedlegg 1.

Anskaffelse nr:

1. Arbeidstøy: Vi tar dette til orientering, men i rapporten har vi forholdt oss til dokumentasjon som viser at B. Lundemo og G. Bakken fra Innkjøpsalliansen har signert anbudsåpningen.
2. Røsvik vannverk: Vi er enig i dette. Det var bare kommentert i parentes at bare tiltaksvinner var dokumentert.
3. Sørfold eldresenter: At ikke kommunen har dokumentasjonen tilgjengelig, bidrar etter vårt syn til å reise tvil om kommunens kontroll med eksterne selskapers praksis på kommunens vegne.
4. Straumen barnehage:
 - Tidspunkt for mottak av anbud: Vi har kommentert at ikke tilbudene er påført tidspunkt for mottak. At konvoluttene er påført tidspunkt fremgår ikke av noen dokumentasjon.
 - Tidspunkt for anbudsåpning: Vi er enig i at tidspunkt for åpning av anbud ikke har så stor betydning når det er lukket anbud.
 - Åpning av anbud: Ja, men det skal ikke være nødvendig. Dette er riktignok bare en bagatell.
 - Vedståelsesfrist: Dette tas til orientering.
 - Begrunnelse/klageadgang: Poenget var at bortsett fra pris, fremgår det ikke vurdering ut fra kriteriene.

Det er ikke tilfredsstillende å bare vise til gjeldende Norsk Standard. Klageadgang og frist skal angis.
 - Kontraktsinngåelse: Dette tas til orientering.

5.Kjøp av lastebil: Samme kommentar som for pkt 3.

Oppsummert: Etter revisjonens oppfatning bidrar ikke innspillet til å endre konklusjonene i rapporten (kapittel 6).