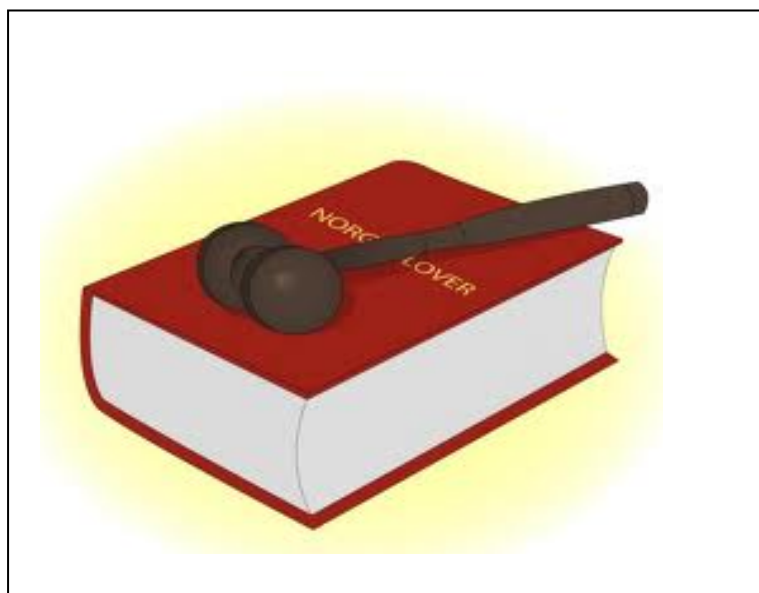


Forvaltningsrevisjon i Os kommune

Offentlige anskaffelser i Os kommune med fokus på bygge- og anleggsarbeider

Formålet med prosjektet er å undersøke om Os kommune følger regelverket for offentlige anskaffelser når det gjelder bygge- og anleggsarbeider og eventuelle andre investeringsprosjekter.



INNHold

1	INNLEDNING	2
1.1	Bakgrunn	2
1.2	Forvaltningsrevisjon	2
1.3	Offentlige anskaffelser	3
1.4	Investeringer i Os kommune	3
2	FORMÅL, PROBLEMSTILLING, METODE OG REVISJONSKRITERIER	4
2.1	Formål	4
2.2	Problemstillinger	4
2.3	Metode	4
2.4	Revisjonskriterier	5
	PROBLEMSTILLING 1	6
3	HAR KOMMUNEN TILFREDSSTILLENDEN BESTEMMELSER OM ANSKAFFELSER?	6
3.1	Revisjonskriterier	6
3.2	Faktadel	7
3.3	Revisjonens vurderinger	7
3.4	Revisjonens konklusjon	7
	PROBLEMSTILLING 2	8
4	FØLGES REGELVERKET MED HENSYN TIL TERSKELVERDI?	8
4.1	Revisjonskriterier	8
4.2	Faktadel og revisjonens vurderinger	10
4.3	Revisjonens konklusjon	13
	PROBLEMSTILLING 3	14
5.	ER REGELVERKET FULGT MED HENSYN TIL TILBUDSÅPNING OG JOURNALFØRING?	14
5.1	Revisjonskriterier	14
5.2	Faktadel	15
5.3	Revisjonens vurderinger	16
5.4	Revisjonens konklusjon	17
6.	RÅDMANNENS UTTALELSE	17
7.	REVISJONENS ANBEFFALINGER	18
8.	SAMMENDRAG	18
9.	KILDER OG VEDLEGG	20
9.1	Kilder	20
9.2	Vedlegg, rådmannens uttalelse	20

Os, 29. oktober 2014

Svein Magne Evavold
Revisjonssjef

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2012 – 2015 som ble behandlet av kontrollutvalget i sak 17/2012 og av kommunestyret i sak 46/2012 har dette som tema for undersøkelse i 2014.

Regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre kostnadseffektive innkjøp og likebehandling av leverandører.

I tillegg skal det bidra til å motvirke korrupsjon og øke den etiske standarden i offentlige anskaffelser.

I de senere årene har det vært registrert mange tilfeller hvor offentlige virksomheter har kommet i fokus på grunn av uheldige omstendigheter i forbindelse med anskaffelser.

Formål og problemstillinger er utarbeidet i samsvar med denne bestillingen.

1.2 Forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget i Os kommune skal påse at de føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet undersøkelser om:

- a) Forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger
- b) Forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) Regelverket etterleves,
- d) Forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) Beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) Resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd

I følge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk.

1.3 Offentlige anskaffelser

Offentlig sektor i Norge fortok i 2013 innkjøp for ca. 400 milliarder kr. Av dette sto kommunesektoren for 145 milliarder kr.

Regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre at disse midlene blir utnyttet best mulig gjennom kostnadseffektive innkjøp.

Norge er gjennom EØS-avtalen og WTO-avtalen forpliktet til å følge bestemte framgangsmåter ved offentlige anskaffelser over visse terskelverdier. I tillegg er det gitt nasjonale regler for innkjøp under disse terskelverdiene. De nasjonale reglene gir noe større valgfrihet og fleksibilitet for innkjøperne enn de internasjonale. I forbindelse med revidering av EU- direktivene for innkjøp ble det vedtatt ny forskrift om offentlige anskaffelser 7. april 2006.

Forskriften om offentlige anskaffelser gjelder for offentlige oppdragsgivere.

Bakgrunnen for dette er at det offentlige ikke i samme grad som private er utsatt for markedskreftene når det tas beslutninger. Forskriften skal derfor sikre at offentlige innkjøpere velger sine leverandører på en måte som sikrer

kostnadseffektive innkjøp, samtidig som leverandørene skal behandles likt.

Regelverket kan samtidig være med på å bidra til å motvirke korrupsjon samt å øke den etiske standarden i offentlige anskaffelser.

Enhver som har saklig interesse kan få vurdert en anskaffelse av Klagenemda for Offentlige Anskaffelser – KOFA.

KOFA kan bare uttale seg rådgivende om det har skjedd en ulovlig anskaffelse eller ikke. Dersom saken kommer inn for domstolene vil det være adgang til å legge fram uttalelsen fra klagenemda for domstolen.

I de senere årene har det vært registrert mange tilfeller hvor offentlige virksomheter har kommet i fokus på grunn av uheldige omstendigheter i forbindelse med anskaffelser. Det avdekkes stadig brudd på det offentlige innkjøpsregelverket og slike brudd har i flere tilfeller vært knyttet opp mot korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet rettet mot offentlige virksomheter.

Det anses viktig at Os kommune etterlever gjeldende regelverk også fordi kommunen er avhengig av en kostnadseffektiv drift og tillit hos innbyggerne med hensyn til at kommunen opptrer med integritet og samfunnstjenlig forvaltning av offentlige midler.

Regelverket for offentlige anskaffelser vil bli nærmere beskrevet senere i rapporten.

1.4 Investeringer i Os kommune

Nedenfor følger en oversikt over investeringsutgifter i Os kommune (sum utgifter i følge økonomisk oversikt investering).

	<u>Investering</u>
2010	33.165.000
2011	46.694.000
2012	18.740.000
2013	9.286.000

2 FORMÅL, PROBLEMSTILLING, METODE OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke om Os kommune følger regelverket for offentlige anskaffelser når det gjelder bygge- og anleggsarbeider og eventuelle andre investeringsprosjekter.

2.2 Problemstillinger

Hovedproblemstillingen for prosjektet har vært å undersøke om Os kommune følger regelverket for offentlige anskaffelser ved tildeling av bygge- og anleggskontrakter og andre investeringer.

Hovedproblemstillingen konkretiseres i følgende problemstillinger:

- Problemstilling 1.
Har kommunen tilfredsstillende bestemmelser om anskaffelser?

- Problemstilling 2.
Er regelverket fulgt med hensyn til terskelverdier? (vurdering av anskaffelsens verdi, innhenting av anbud/tilbud, krav til konkurranse og kunngjøring, formelle krav med hensyn til skatteattest og HMS egenerklæring)
Vi ser på:
 - Anskaffelser mellom kr 100.000 og kr 500.000
 - Anskaffelser over kr 500.000
 - Anskaffelser over EØS-terskelverdiene

- Problemstilling 3.
Er regelverket fulgt med hensyn til tilbudsåpning og journalføring?

2.3 Metode

Vi har undersøkt om Os kommune har fastsatt lokale bestemmelser og rutiner for gjennomføring av anskaffelser.

Vi har foretatt en analyse av investeringsregnskapene for 2013 og 2014. Ut fra dette har vi gjort et utvalg av anskaffelser og vurdert disse opp mot bestemmelser i regelverket for offentlige anskaffelser. Vi har foretatt dokumentanalyse av aktuelle dokumenter i innkjøpsprosessen.

For de utvalgte anskaffelsene har vi også undersøkt hvordan kommunen har praktisert journalføring og arkivering av dokumenter.

Innsamlede data er etter vår vurdering tilstrekkelig for å vurdere problemstillingene i undersøkelsen.

2.4 Revisjonskriterier

For å belyse problemstillingene utarbeider vi revisjonskriterier.

Revisjonskriteriene danner grunnlag for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på området som er gjenstand for undersøkelsen.

Revisjonskriteriene er utledet fra krav i regelverket om offentlige anskaffelser og er den målestokken som ligger til grunn for vår vurdering av om kommunen følger regelverket. Dette er et omfattende regelverk og vi gir her en beskrivelse av sentrale bestemmelser.

Kommunens praksis rundt journalføring vurderes også opp mot reglene i arkivlovgivningen.

Videre vil vi omtale revisjonskriterier under hver enkelt problemstilling.

Grunnleggende krav til alle anskaffelser.

Noen grunnleggende prinsipper gjelder for alle anskaffelser, uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Kravene til konkurranse, god forretningsskikk, forholdsmessighet, likebehandling av leverandører, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet står sentralt. Dette går fram i § 5 i lov om offentlige anskaffelser og i § 3-1 i forskrift om offentlige anskaffelser.

De grunnleggende kravene kan betraktes som en tydeliggjøring av lovens formålsbestemmelse jf. lovens § 1, der det fremgår at regelverket skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

De grunnleggende prinsippene har videre som formål å ivareta rettsikkerheten til aktørene i anskaffelsesprosessen og sikre at alle potensielle leverandører får de samme mulighetene til å få kontrakter med det offentlige. Kravene skal også sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor.

Oppdragsgiver må følge de grunnleggende kravene uavhengig av hvilken anskaffelsesmetode som velges og de må overholdes på alle stadier i anskaffelsesprosessen.

Noen kontrakter er unntatt anskaffelsesforskriftens anvendelsesområde. Som hovedregel er de imidlertid omfattet av anskaffelsesloven, jf. lovens § 3. I utgangspunktet vil derfor de grunnleggende kravene også gjelde når anskaffelsen ikke omfattes av forskriften, men kun loven.

At de grunnleggende prinsippene gir føringer for anskaffelsesprosessen, er særlig synlig når anskaffelsen skal foregå etter forskriftens del I (gjelder alle anskaffelser, uavhengig av anskaffelsens verdi). Her er det få detaljerte prosedyrekrav for hvordan anskaffelser skal foretas, noe som gir oppdragsgiver større fleksibilitet.

Det er derfor hovedsakelig de grunnleggende prinsippene som fastsetter rammene for hvordan anskaffelsen skal foretas. Innenfor rammene har oppdragsgiver stor valgfrihet med hensyn til hvordan anskaffelsen skal foretas. I forskriftens del II (anskaffelser mellom kr 500.000 og EØS-terskelverdi) og del III (anskaffelser over EØS-terskelverdi) vil de grunnleggende prinsippene utfylle prosedyrereglene som er angitt i forskriften.

Bruksområdet for de ulike delene i forskrift om offentlige anskaffelser

Forskriften er delt inn i fire deler som regulerer ulike typer anskaffelser, avhengig av anskaffelsens art og verdi. I forskriften er det angitt ulike terskelverdier som har betydning for hvilke deler av forskriften som gjelder.

Forskriftens del I

Forskriftens del I gjelder for alle anskaffelser, uavhengig av anskaffelsens verdi. Oppdragsgiver kan velge bare å følge del I når anskaffelsens verdi er kr 500.000 eller mindre (nasjonal terskelverdi) eller om noen av unntaksbestemmelsene i forskriftens § 2-1 annet ledd er oppfylt. Det samme gjelder også i hovedsak for kontrakter om helse- og sosialtjenester som kjøpes fra en ideell organisasjon.

Forskriftens del I og del II

Anvendelsesområdet er anskaffelser mellom kr 500.000 og EØS-terskelverdier.

Forskriftens del I og del III

Gjelder for anskaffelser over EØS-terskelverdiene.

Forskriftens del I og del IV

Bestemmelsene gjelder for plan- og designkonkurranser og bygge- og anleggskonsesjoner.

EØS-terskelverdier

EØS-terskelverdiene framgår i forskriftens § 2-2. Fra 15. juni 2014 gjelder følgende terskelverdier:

Vare- og tjenestekjøp hos sentrale statlige etater	1.000.000
Vare og tjenestekjøp hos andre offentlige oppdragsgivere	1.550.000
Årlig veiledende kunngjøring om planlagte vare- og tjenestekjøp	6.000.000
Delkontrakter (varer og tjenester) som kan unntas EØS-kunngjøring	600.000
Bygge- og anleggsprosjekter, alle oppdragsgivere	39.000.000
Årlig veiledende kunngjøring for bygge- og anleggsarbeider	39.000.000
Delkontrakter (bygg og anlegg) som kan unntas EØS-kunngjøring	6.000.000

PROBLEMSTILLING 1

3 HAR KOMMUNEN TILFREDSSTILLENDENDE BESTEMMELSER OM ANSKAFFELSER?

3.1 Revisjonskriterier

Kommunen kan vedta egne lokale bestemmelser som kommer i tillegg til lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

3.2 Faktadel

Kommunestyret har 26.08.2010 vedtatt innkjøpsreglement for Os kommune. I reglementet framheves de viktigste bestemmelsene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Reglementet inneholder også et eget avsnitt om etiske prinsipper for innkjøp. Det framgår bl.a. at «Alle som arbeider med saker etter denne instruks, skal sette strenge krav til integritet og etikk for sin virksomhet. Man skal heve respekten for anskaffelsesregelverket ved å ta avstand fra og bekjempe enhver uetisk forretningspraksis».

Rådmannen har også fastsatt egen instruks for innkjøp. Instruksen omfatter:

- Organisering og ansvar
 - o Overordnet myndighet
 - o Delegering av ansvar og myndighet
- Innkjøpsprosessen
 - o Grunnleggende forutsetninger
 - o Prosedyre for bestilling av varer og tjenester
- Aktiviteter etter bestilling
 - o Varemottak og godkjenning for utbetaling

3.3 Revisjonens vurderinger

De grunnleggende bestemmelsene om anskaffelser er gitt i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Med grunnlag i lov og forskrift har Os kommune fastsatt eget innkjøpsreglement. Videre har rådmannen fastsatt instruks for innkjøp hvor ansvar er fordelt og det er gitt rutiner for gjennomføring av anskaffelser. Etter vår vurdering har Os kommune fastsatt lokale bestemmelser og rutiner for gjennomføring av innkjøp som legger et godt grunnlag for å kunne gjennomføre anskaffelser på en god måte.

3.4 Revisjonens konklusjon

Vi konkluderer med at Os kommunes egne bestemmelser om gjennomføring av innkjøp gir et godt grunnlag for å kunne gjennomføre anskaffelser på en god måte.

PROBLEMSTILLING 2

4 **FØLGES REGELVERKET MED HENSYN TIL TERSKELVERDI?**

Vurdering av anskaffelsens verdi, innhenting av tilbud/anbud, krav til konkurranse og kunngjøring, formelle krav med hensyn til anskaffelsesprotokoll, skatteattest og HMS-egenerklæring.

4.1 **Revisjonskriterier**

Beregning av terskelverdier

Beregning av terskelverdier er regulert i forskriftens § 2-3. Den som skal foreta en anskaffelse plikter å foreta en forsvarlig vurdering av hvilken verdi anskaffelsen har. Dette for å kunne vurdere om anskaffelsen kommer over eller under aktuelle terskelverdier, og for å kunne avgjøre hvilke regler som gjelder for den aktuelle anskaffelsen. Reglene om beregning av terskelverdier gjelder både EØS-terskelverdiene og de nasjonale terskelverdiene.

Ved beregning av terskelverdier må oppdragsgiver gjøre et anslag over verdien av de kontraktene som inngår i anskaffelsen. Det er et generelt forbud mot å dele opp anskaffelser i den hensikt å unngå at bestemmelser i loven eller forskriften kommer til anvendelse. Oppdragsgiver må derfor ikke kunstig dele opp anskaffelsen for å tilpasse seg terskelverdiene. Dette betyr imidlertid ikke at man ikke kan dele opp anskaffelsen i delkontrakter som leverandørene kan gi tilbud på, men man må da beregne verdien samlet for disse kontraktene dersom det kan betraktes som "en anskaffelse".

Et naturlig utgangspunkt i vurderingen av hva som utgjør én anskaffelse, er om den planlagte anskaffelsen samlet har til formål å dekke et bestemt behov. Oppdragsgiver må foreta et forsvarlig skjønn ved beregningen av anskaffelsens verdi. Om tilbudene i etterkant likevel viser seg å ligge over terskelverdiene, er dette ikke avgjørende dersom oppdragsgiver har foretatt et forsvarlig skjønn.

Anskaffelsesprotokoll

For alle anskaffelser over kr 100.000 kroner er det innført et krav om enkel protokollplikt, jf. forskriftens § 3-2. Protokollplikten er noe mer omfattende for anskaffelser etter del II og del III, enn for anskaffelser etter del I.

FAD har laget skjemaer som oppdragsgiver kan velge å benytte slik at protokollplikten skal kunne etterleves på en brukervennlig og kostnadseffektiv måte. Skjemaene ligger som vedlegg til forskriften.

Forskriften pålegger oppdragsgiver å føre protokoll gjennom hele anskaffelsesprosessen.

Det skal sikres at ulike instanser (nasjonale og internasjonale) kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er gjort i samsvar med regelverket. Protokollen gir økt gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i anskaffelsesprosessen, og kan dermed bidra til å motvirke kameraderi og korrupsjon.

Krav til konkurranse

Oppdragsgiver plikter å sørge for at en anskaffelse så langt som mulig baserer seg på konkurranse, jf. lovens § 5 annet ledd og forskriftens § 3-1 første ledd.

Kravet til konkurranse gjelder uavhengig av anskaffelsens art og verdi.

Oppdragsgiver plikter derfor også "så langt det er mulig" å sikre konkurranse om anskaffelser som følger fremgangsmåten i forskriftens del I, for eksempel for anskaffelser med en verdi under kr 500.000.

Kunngjøringskrav

Kunngjøring skal gjøre leverandører i markedet oppmerksom på at det planlegges en anskaffelse. Reglene om gjennomføring av kunngjøring fremgår i forskriften, kapitlene 9 og 18.

Her framgår en del pålegg om kunngjøringer i anskaffelsesprosessen:

Utgangspunktet er at alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi (kr 500.000) skal kunngjøres. Kunngjøringen skal foretas i Doffin (Database for offentlige innkjøp).

Det gjelder både for varekjøp, tjenestekjøp og bygge- og anleggskontraheringer.

For anskaffelser som har en anslått verdi som ligger under nasjonal terskelverdi (kr 500.000), er det ikke plikt til å kunngjøre anskaffelsen, men bestemmelsene i forskriftens del I må følges. Det betyr blant annet at det, så langt det er mulig, skal gjennomføres konkurranse om anskaffelsen. Kunngjøring kan også unnlates dersom anskaffelsen omfattes av et av unntakene i forskriftens § 2-1, eller når vilkårene for å gjennomføre konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring er oppfylt, jf. forskriftens § 14-4.

For anskaffelser over EØS-terskelverdiene er det et krav om kunngjøring i TED-databasen (EUs offisielle kanal for kunngjøring av offentlige innkjøp).

Leverandører fra hele EØS-området vil på denne måten kunne være med i konkurransen.

Skatteattest

Alle norske leverandører som leverer tilbud skal legge fram skatteattest ved anskaffelser som overstiger kr 100.000, jf. forskriftens § 3-3. Skatteattesten skal leveres inn sammen med tilbudet.

Oppdragsgiver kan ikke evaluere et tilbud uten først å ha mottatt skatteattesten.

Grensen mellom å sondere i markedet og motta tilbud går der oppdragsgiver mottar et bindende tilbud fra en leverandør.

HMS-egenerklæring

For arbeid som skal utføres i Norge, skal oppdragsgiver for anskaffelser mellom kr 100.000 og kr 500.000 kreve HMS-egenerklæring, jf. forskriften § 3-4. I motsetning til bestemmelsen for skatteattest, er det kun den valgte leverandøren som skal legge fram HMS-egenerklæring. Oppdragsgiver angir innleveringsmåte og tidspunktet for innlevering. Regelen innebærer at egenerklæringen kan leveres inn etter at oppdragsgiver har valgt leverandøren.

For anskaffelser over kr 500.000 skal det kreves at alle tilbyderne legger fram HMS-egenerklæring. Det følger av forskriften §§ 8-8 og 17-15.

4.2 Faktadel og revisjonens vurderinger

4.2.1 Anskaffelser mellom kr 100.000 og kr 500.000

Utarbeidelse av kravspesifikasjon for totalentreprise 2- og 4-mannsboliger på Litjmyrmoen – leverandør Arkitektene Berg og Østvang AS

Anskaffelsen har en verdi på kr 199.000 og er foretatt i henhold til rammeavtale mellom ti kommuner og Arkitektene Berg og Østvang AS. Rammeavtalen gjelder arkitekt- og konsulenttjenester i perioden 02.04.2013 – 01.04.2015. Det foreligger tilbud på de aktuelle arkitekttjenestene fra leverandøren 23.10.2013. Tilbudet er godtatt av kommunen i henhold til e-post av 13.02.2014. Med utgangspunkt i dette er det gitt oppdragsbekreftelse 17.02.2014. Formelle krav i forbindelse med skatteattest og HMS egenerklæring er ivaretatt i forbindelse med inngåelse av rammeavtalen.

Revisjonens vurdering

Etter vår vurdering er anskaffelsen av arkitekttjenester gjennomført på en korrekt måte gjennom bruk av tidligere inngått rammeavtale som Os kommune er tilsluttet. Vi mener at formaliteter rundt avtaleinngåelsen er ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

Innkjøp av brannbil – leverandør Jan Østberg Liftservice AS

Anskaffelsen har en verdi på kr 387.500. Vi har etter forespørsel mottatt en udatert anskaffelsesprotokoll. Protokollen er ikke i samsvar med formkravene til innhold i en anskaffelsesprotokoll, men det redegjøres for behovet for å anskaffe brannbil. Videre redegjøres det for at anskaffelsen ikke kan utsettes og at det bare er en aktuell leverandør av brukte brannbiler. Det foreligger et tilbud på 4 biler fra den aktuelle leverandøren og det er skrevet kontrakt på en av bilene med utgangspunkt i tilbudet. Det er ikke krevd framlagt skatteattest.

Revisjonens vurdering

For oss ser det ut som kravet til anskaffelsesprotokoll er oppfylt i ettertid. I protokollen er det gitt begrunnelse for hvorfor det ble valgt å gjennomføre en direkteanskaffelse uten konkurranse. Vi går ikke nærmere inn på en vurdering av om begrunnelsene for direkteanskaffelse var holdbare. Vi mener at det er skrevet en tilfredsstillende kontrakt for anskaffelsen. Det er et brudd på formelle regler at det ikke er innhentet skatteattest.

VA Anlegg industriområde Os – leverandør Ramlos AS

Anskaffelsen har en verdi på kr 403.515 i henhold til faktura av 19.06.2013. Prosjektet omfatter vann- og avløpsledninger og kostnadene skal fordeles mellom Os kommune og Os Vannanlegg SA.

Det ble fra Os kommune vurdert slik at kommunens andel av kostnadene ville bli i underkant av kr 100.000. Med utgangspunkt i dette ble det gjennomført en direkteanskaffelse. Anlegget ble bestilt etter et samlet pristilbud på kr 326.800 fra Ramlos AS.

Det foreligger ingen anskaffelsesprotokoll som dokumenterer hvilke vurderinger som ble gjort i forbindelse med anskaffelsen. Skatteattester og HMS egenerklæring foreligger ikke.

Revisjonens vurdering

Etter vår vurdering gir ikke regelverket for offentlige anskaffelser anledning til å dele opp anskaffelsen i forhold til hva partene skal betale. Arbeidet framstår som en samlet anskaffelse. Det er bedt om et samlet pristilbud fra Os kommune og faktura er adressert til kommunen.

Vi mener derfor at det skulle vært innhentet tilbud fra flere leverandører. Formelle krav rundt anskaffelsen er ikke ivaretatt og vi mener at det er en vesentlig mangel at det ikke er skrevet anskaffelsesprotokoll.

Vedlikehold av bolig Verjåfaret 11 – leverandør Os Entreprenør AS

Anskaffelsen har en anslått verdi på kr 263.000 med utgangspunkt i mottatt tilbud. Det foreligger anskaffelsesprotokoll datert 21.02.2013. I denne redegjøres det for valget av leverandør. Det er rettet forespørsel til tre leverandører, men det var bare den valgte leverandøren som hadde mulighet til å ta jobben på kort varsel.

Anskaffelsen er foretatt på grunnlag av mottatt tilbud fra den valgte leverandøren og det er ikke skrevet annen kontrakt for anskaffelsen.

Det er ikke krevd framlagt skatteattest og HMS egenerklæring.

Revisjonens vurdering

Etter vår vurdering er kravet til konkurranse om oppdraget ivaretatt gjennom forespørsel til tre leverandører. Det foreligger anskaffelsesprotokoll og valget av leverandør er begrunnet.

Vi mener at det er mangelfullt at det ikke er skrevet kontrakt med den valgte leverandøren. Det er et brudd på formelle regler at det ikke er innhentet skatteattest og HMS egenerklæring.

4.2.2 Anskaffelser over kr 500.000

Håmmålfjellveien sør – leverandører Ramlo Buldozerdrift AS

Anskaffelsen har en anslått verdi på kr 4.030.000 med utgangspunkt i laveste tilbud. Det foreligger anskaffelsesprotokoll som er utarbeidet av Abakus AS. Denne er fullstendig utfylt og tilfredsstillende kravene til en anskaffelsesprotokoll. Konkurransen om anskaffelsen er kunngjort i Doffin (nasjonal database for offentlige innkjøp). Anskaffelsesprotokollen dokumenterer at innhenting av skatteattester og HMS egenerklæring er i orden.

Det er mottatt tilbud fra to leverandører og det foreligger dokumentasjon for åpning av tilbudene. Meddelelse og kunngjøring om kontraktstildeling er i orden.

Revisjonens vurdering

Etter vår vurdering er kontrakt med leverandøren Ramlo Buldozerdrift AS inngått etter at det er foretatt en forskriftsmessig konkurranse om anskaffelsen. Vi mener at det foreligger en tilfredsstillende anskaffelsesprotokoll og at øvrige formaliteter rundt anskaffelsen er ivarettatt.

Flytting av gjenvinningsstasjon FIAS – leverandør Ramlos AS

Anskaffelsen har en verdi på kr 1.252.420 i henhold til inngått kontrakt. Kommunen har benyttet Solvang og Fredheim AS for gjennomføring av anskaffelsen og konkurranse om anskaffelsen er kunngjort i Doffin (nasjonal database for offentlige innkjøp).

Det ble mottatt tilbud fra en leverandør og det er skrevet protokoll fra tilbudsåpningen.

Skatteattester og HMS egenerklæring var vedlagt tilbudet fra leverandøren. Vi har fått tilgang til kontrakt med leverandøren datert 18.07.2013. Denne er underskrevet av Ramlos AS, men ikke av Os kommune.

Vi har ikke fått tilgang til noen anskaffelsesprotokoll for denne anskaffelsen.

Revisjonens vurdering

Etter vår vurdering er kontrakt med leverandøren Ramlos AS inngått etter at det er gjennomført en forskriftsmessig konkurranse om anskaffelsen. Vi har ikke fått bekreftet at kontrakten er underskrevet fra Os kommune.

Vi mener at andre formaliteter rundt anskaffelsen er i orden bortsett fra at det ikke foreligger en obligatorisk anskaffelsesprotokoll.

Elvekryssing Vangrøfta – leverandør Ramlos AS

Anskaffelsen har en verdi på kr 772.963 i henhold til inngått kontrakt. Kommunen har benyttet Driftsassistansen i Hedmark for gjennomføring av anskaffelsen.

Konkurranse om anskaffelsen er kunngjort i Doffin (nasjonal database for offentlig innkjøp). Det ble mottatt tilbud fra to leverandører og det er skrevet protokoll fra tilbudsåpningen. Meddelelse og kunngjøring om kontraktstildeling er i orden. Skatteattester og HMS egenerklæringer var vedlagt tilbudene fra leverandørene. Vi har imidlertid ikke fått tilgang til noen anskaffelsesprotokoll for denne anskaffelsen.

Revisjonens vurdering

Etter vår vurdering er kontrakt med leverandøren Ramlos AS inngått etter at det er gjennomført en forskriftsmessig konkurranse om anskaffelsen. Vi mener at alle formaliteter rundt anskaffelsen er i orden bortsett fra at det ikke foreligger en obligatorisk anskaffelsesprotokoll.

4.2.3 Anskaffelser over EØS-terskelverdi

Økonomisystem – leverandør Visma Uniqe AS

Det foreligger anskaffelsesprotokoll som er utarbeidet av Abakus AS. Denne er fullstendig utfylt og tilfredsstillende til kravene til en anskaffelsesprotokoll. Konkurranse om anskaffelsen er kunngjort i Doffin (nasjonal database for offentlige innkjøp) og TED (Tenders Electronic Daily – internasjonal database for offentlige innkjøp).

Anskaffelsesprotokollen dokumenterer at innhenting av skatteattester og HMS egenerklæring er i orden.

Det er mottatt tilbud fra to leverandører og det foreligger dokumentasjon for åpning av tilbudene. Meddelelse og kunngjøring om kontraktstildeling er i orden.

Revisjonens vurdering

Etter vår vurdering er kontrakt med leverandøren Visma Uniqe AS inngått etter at det er gjennomført en forskriftsmessig konkurranse om anskaffelsen.

Vi mener at det foreligger en tilfredsstillende anskaffelsesprotokoll og at øvrige formaliteter rundt anskaffelsen er ivarettatt.

4.3 Revisjonens konklusjon

Vår gjennomgang viser at kommunen i hovedsak har vurdert terskelverdiene for anskaffelsene riktig og behandlet anskaffelsene i samsvar med dette. En anskaffelse som var foretatt i samarbeid med en annen part er delt opp i forhold til hva partene skal betale. Vi mener at regelverket ikke gir anledning til å dele opp anskaffelsen på denne måten.

For alle anskaffelsene vi har sett på er det et obligatorisk krav at det skal skrives en anskaffelsesprotokoll. Vi konstaterer at det bare for halvparten av anskaffelsene er skrevet en tilfredsstillende anskaffelsesprotokoll. Vi legger også merke til at det har sviktet i forhold til anskaffelsesprotokoll når kommunen har benyttet eksterne konsulenter til å gjennomføre anskaffelsesprosessen.

Når det ikke foreligger en anskaffelsesprotokoll, vil kommunen i ettertid ikke ha dokumentasjon for hvilke vurderinger som lå til grunn for den valgte framgangsmåten for de aktuelle anskaffelsene. En skriftlig dokumentasjon er avgjørende for å kunne sikre de grunnleggende kravene til gjennomsiktighet og etterprøvbarehet i anskaffelsesprosessen.

Vi konkluderer med at kommunen i hovedsak har gjennomført konkurranser om oppdragene i tråd med regelverket. Vi ser imidlertid også at det er tildelt et oppdrag uten konkurranse, hvor vi mener at flere leverandører burde vært forespurt.

Alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi skal kunngjøres i Doffin.

Vi har konstatert at kommunen har oppfylt kravene som gjelder for kunngjøring av anskaffelser.

Regelverket stiller absolutte krav i forhold til at leverandører skal legge fram skatteattester og HMS egenerklæring. Vi mener at kommunen ikke har vært bevisst nok på dette da kravene ikke var oppfylt for tre av de anskaffelsene vi har sett på.

PROBLEMSTILLING 3

5. Er regelverket fulgt med hensyn til tilbudsåpning og journalføring?

5.1 Revisjonskriterier

Tilbudets utforming

Reglene for utforming av tilbud er nedfelt i forskriften §§ 11-2 og 20-2.

Tilbud skal gis skriftlig i en lukket og merket konvolutt, enten direkte eller med post. Bestemmelsen gjelder uavhengig av konkurranseform. Tilbud kan også gis elektronisk om oppdragsgiver har besluttet at dette skal være tillatt.

Tilbud som ikke er levert i samsvar med kravene, for eksempel fordi det er levert muntlig eller med telefaks, plikter oppdragsgiver å avvise.

Tilbud skal være undertegnet. Det kan også gis elektronisk dersom oppdragsgiver har bestemt at det skal være tillatt.

Registrering av innkomne tilbud

Reglene for registrering av innkomne tilbud er nedfelt i forskriften §§ 11-6 og 20-6.

Oppdragsgiver skal merke tilbudene med tidspunkt for mottakelse etter hvert som de kommer inn.

Tilbudsåpning ved anbudskonkurranser

Reglene for tilbudsåpning er nedfelt i forskriften §§ 11-7 og 20-7.

Tilbudsåpningen skal foretas av minst to representanter for oppdragsgiver, på det tidspunkt og sted som er angitt i konkurransegrunnlaget. Bestemmelsene gjelder ved alle typer konkurranseformer.

For å ivareta hensynet til etterprøvbarehet og gjennomsiktighet er det hensiktsmessig at oppdragsgiver fører utfyllende protokoll fra tilbudsåpningen.

Journalføring av dokumenter i anskaffelsesprosessen

Korrekt journalføring av dokumenter i anskaffelsesprosessen vil kunne bidra til etterlevelse av de grunnleggende kravene til etterprøvbarehet og gjennomsiktighet, jf. anskaffelsesloven § 5.

Bestemmelsen kan gi grunnlag for innsynsrett og det er dermed viktig at kommunen har interne rutiner for journalføring.

Innsynsretten er en viktig kontrollmekanisme for at det ikke tas utenforliggende hensyn i innkjøpsprosesser. Videre vil det være et bidrag for å kunne forhindre korrupsjon.

I følge arkivforskriften (§ 2-6) skal et offentlig organ ha *"ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon."* Videre framgår det i arkivforskriften (§ 2-7) at *"innføring i journalen skal skje på ein måte som gjer det mogleg å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysningar som er undergitt teieplikt i lov eller i medhald av lov, eller som elles kan unntakast frå offentleg innsyn"*.

I følge offentlighetsloven (§ 23, tredje ledd) *"kan det gjerast unntak frå innsyn for tilbod og protokoll etter regelverk som er gitt i medhald av lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlege innkjøp, til valet av leverandør er gjort"*.

Dette betyr at tilbud og protokoller skal registreres i journalen, men at innholdet ikke blir offentlig før valget av leverandør er gjort.

I arkivforskriften § 3-5 framgår det at *"Saksdokument skal registrerast i journalen før dei går til saksbehandling"*. Dette gjelder også for hastesaker.

5.2 Faktadel

Vi har undersøkt om det foreligger skriftlige tilbud fra leverandørene og hvordan tilbudsåpningen er dokumentert. Videre har vi sett på hvilke sentrale dokumenter som er journalført.

Våre funn framgår i tabellen nedenfor:

Innhold i kolonnene:

- Tilbud/tilbudsåpning:*
- A: Det foreligger skriftlige tilbud fra leverandørene som er underskrevet
 - B: Det er skrevet protokoll fra tilbudsåpningen
- Journalføring:*
- C: Konkurransesgrunnlaget
 - D: Protokoll fra tilbudsåpningen
 - E: Brev til tilbyderne om valg av leverandør
 - F: Inngåtte avtaler og kontrakter
 - G: Anskaffelsesprotokoll

Anskaffelse:	A	B	C	D	E	F	G
Bolig Verjåfaret 11	Ja	-	-	-	Nei	Nei	Nei
Brannbil	Ja	-	-	-	-	Nei	Nei
Bolig Litjmyrmoen	Ja	-	-	-	-	Nei	-
Gjenvinningsstasjon FIAS	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Elvekryssing Vangrøfta	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei	Ja	Nei
Håmmålfjellveien	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
VA Anlegg	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Økonomisystem	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

5.3 Revisjonens vurderinger

Det foreligger skriftlige tilbud fra leverandørene for alle anskaffelsene vi har sett på.

Vi mener at kommunen i hovedsak også tilfredsstillter kravene om å skrive protokoll fra tilbudsåpninger. Dokumentasjonen blir likevel noe svak i de tilfellene det ikke er skrevet anskaffelsesprotokoll.

Våre funn viser at det bare unntaksvis er foretatt journalføring av dokumenter for de prosjektene vi har sett på. Det viser at kommunen ikke har rutiner for journalføring av relevante dokumenter i anskaffelsesprosessen.

Kommunen bruker i mange tilfeller eksterne konsulenter til å gjennomføre anskaffelsesprosesser. Dokumenter er i mange tilfeller arkivert hos konsulenten, men er ikke journalført og tilgjengelig i kommunen. Etter vår vurdering oppfyller da ikke kommunen kravene til journalføring i arkivforskriften. Vi har også funnet at dokumenter er arkivert i saksmapper i kommunen, men at dokumentene ikke var journalført.

Etter vår vurdering oppfyller ikke kommunen kravene til journalføring i arkivforskriften for dokumenter i anskaffelsesprosessen. Kravene til etterprøvbarehet og gjennomsiktighet ivaretas ikke.

5.4 Revisjonens konklusjon

Korrekt journalføring av dokumenter i anskaffelsesprosessen vil kunne bidra til etterlevelse av de grunnleggende kravene til etterprøvbarehet og gjennomsiktighet, jf. anskaffelsesloven § 5.

Bestemmelsen kan gi grunnlag for innsynsrett og det er dermed viktig at kommunen har interne rutiner for journalføring.

Innsynsretten er en viktig kontrollmekanisme for at det ikke tas utenforliggende hensyn i innkjøpsprosesser. Videre vil det være et bidrag for å kunne forhindre korrupsjon.

Kommunen har ikke hatt rutiner for journalføring av relevante dokumenter i anskaffelsesprosessen og vi mener at kommunen ikke har etterlevd kravene til journalføring i arkivforskriften. Kravene til etterprøvbarehet og gjennomsiktighet er ikke ivaretatt.

6. RÅDMANNENS UTTALELSE

Rapporten ble oversendt til rådmannen for uttalelse 10.10.2014. Rådmannen har avgitt uttalelse til rapporten datert 27.10.2014 og denne er i sin helhet vedlagt rapporten.

Rådmannen uttaler at det er positivt at forvaltningsrevisjonen er til hjelp med en uavhengig gjennomgang av administrative rutiner for innkjøp.

Rådmannen mener at behovet for offentlig innsyn i anskaffelser kan bli tilfredsstillt når det blir journalført enkelte dokumenter som anskaffelsesprotokoll og referat fra tilbudsåpning. Alle dokumenter som er offentlige, kan kommunen få tilsendt fra eksterne leverandører eller at kommunen har direkte tilgang til dokumentene.

Revisjonen er enig i at kravene til offentlighet for anskaffelsesdokumenter isolert sett kan ivaretas ved en forenklet journalføring av dokumenter i anskaffelsesprosessen.

Arkivforskriften krever imidlertid at saksdokumenter som er offentlige skal føres i en journal. Vi mener at det innebærer at dokumenter som både er gjenstand for saksbehandling og har dokumentasjonsverdi skal journalføres.

7. REVISJONENS ANBEFFALINGER

Med bakgrunn i våre funn og vurderinger vil vi anbefale at:

1. Kommunen bør sørge for at alle anskaffelser oppfyller kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjennom:
 - Anskaffelsesprotokoll
 - Innhenting av skatte- og merverdiavgiftattest, samt HMS egenerklæring fra leverandører
 - Sikre at direkteanskaffelser begrunnes
2. Kommunen bør etablere rutiner for journalføring og arkivering av anskaffelsesdokumenter.

8. SAMMENDRAG

Formålet og hovedproblemstillingen for prosjektet har vært å undersøke om Os kommune følger regelverket for offentlige anskaffelser ved tildeling av bygge- og anleggskontrakter og andre investeringer.

Hovedproblemstillingen er konkretisert i følgende problemstillinger:

- Har kommunen tilfredsstillende bestemmelser om anskaffelser?
- Er regelverket fulgt med hensyn til terskelverdier? (vurdering av anskaffelsens verdi, innhenting av anbud/tilbud, krav til konkurranse og kunngjøring, formelle krav med hensyn til skatteattest og HMS egenerklæring)
Vi har sett på:
 - Anskaffelser mellom kr 100.000 og kr 500.000
 - Anskaffelser over kr 500.000
 - Anskaffelser over EØS-terskelverdiene
- Er regelverket fulgt med hensyn til tilbudsåpning og journalføring?

Revisjonskriteriene danner grunnlag for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på området som er gjenstand for undersøkelsen.

Revisjonskriteriene er utledet fra krav i regelverket om offentlige anskaffelser og er den målestokken som vi har lagt til grunn for vår vurdering av om kommunen har fulgt regelverket.

Kommunens praksis rundt journalføring er også vurdert opp mot reglene i arkivlovgivningen.

Har kommunen tilfredsstillende bestemmelser om anskaffelser?

Vi konkluderer med at Os kommune har fastsatt lokale bestemmelser og rutiner for gjennomføring av innkjøp som legger et godt grunnlag for å kunne gjennomføre anskaffelser på en god måte.

Er regelverket fulgt med hensyn til terskelverdier? (vurdering av anskaffelsens verdi, innhenting av anbud/tilbud, krav til konkurranse og kunngjøring, formelle krav med hensyn til skatteattest og HMS egenerklæring)

Vår gjennomgang har vist at kommunen med ett unntak har vurdert terskelverdiene for anskaffelsene riktig og behandlet anskaffelsene i samsvar med dette.

For alle anskaffelsene vi så på var det et obligatorisk krav at det skulle skrives en anskaffelsesprotokoll. Vi har konstatert at det bare for halvparten av anskaffelsene ble skrevet en tilfredsstillende anskaffelsesprotokoll. Vi la også merke til at det sviktet i forhold til anskaffelsesprotokoll når kommunen benyttet eksterne konsulenter til å gjennomføre anskaffelsesprosessen.

Når det ikke foreligger en anskaffelsesprotokoll, vil kommunen i ettertid ikke ha dokumentasjon for hvilke vurderinger som lå til grunn for den valgte framgangsmåten for de aktuelle anskaffelsene. En skriftlig dokumentasjon er avgjørende for å kunne sikre de grunnleggende kravene til gjennomsiktighet og etterprøvbarehet i anskaffelsesprosessen.

Vi mener at kommunen i hovedsak har gjennomført konkurranser om oppdragene i tråd med regelverket. Vi så imidlertid også at det ble tildelt et oppdrag uten konkurranse, hvor vi mener at flere leverandører burde vært forespurt.

Alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi skal kunngjøres i Doffin.

Vi har konstatert at kommunen har oppfylt kravene som gjelder for kunngjøring av anskaffelser.

Regelverket stiller absolutte krav i forhold til at leverandører skal legge fram skatteattester og HMS egenerklæring. Vi mener at kommunen ikke har vært bevisst nok på dette da kravene ikke var oppfylt for tre av de anskaffelsene vi så på.

Er regelverket fulgt med hensyn til tilbudsåpning og journalføring?

Korrekt journalføring av dokumenter i anskaffelsesprosessen bidrar til etterlevelse av de grunnleggende kravene til etterprøvbarehet og gjennomsiktighet, jf. anskaffelsesloven § 5.

Bestemmelsen kan gi grunnlag for innsynsrett og det er dermed viktig at kommunen har interne rutiner for journalføring.

Innsynsretten er en viktig kontrollmekanisme for at det ikke tas utenforliggende hensyn i innkjøpsprosesser. Videre vil det være et bidrag for å kunne forhindre korrupsjon.

Kommunen har ikke hatt rutiner for journalføring av relevante dokumenter i anskaffelsesprosessen og vi mener at kommunen ikke har etterlevd kravene til journalføring i arkivforskriften. Kravene til etterprøvbarehet og gjennomsiktighet er ikke ivaretatt.

9. KILDER OG VEDLEGG

9.1 Kilder

Lover og forskrifter:

- Lov om offentlige anskaffelser
- Offentlighetsloven
- Forskrift om offentlige anskaffelser
- Forskrift om offentlige arkiv

Regelverk i kommunen:

- Instruks for innkjøp i Os kommune
- Innkjøpsreglement for Os kommune

Annet:

- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet

9.2 Vedlegg, rådmannens uttalelse



Revisjon Fjell IKS

2550 OS I ØSTERDALEN

Unntatt offentlig ofl §14

FORVALTNINGSREVISJON OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER I OS KOMMUNE - ANMODNING OM UTTALELSE FRA RÅDMANNEN

Rådmannen og økonomisjefen har gått gjennom Deres rapport vedr. forvaltningsrevisjonen om "Offentlige anskaffelser i Os kommune med fokus på bygge- og anleggsarbeider"

Rådmannen ser positivt på denne forvaltningsrevisjonen som hjelper administrasjonen med en uavhengig gjennomgang av sine rutiner ved store investeringer. Det som står sentralt i vår innkjøpsrutine er gjennomføring av innkjøp, basert på konkurranse hvor det er nødvendig og fornuftig. Likevel ser vi at det i noen tilfeller er lite konkurranse og gjennomføring av offentlig innkjøp fremstår som et tungt regelverk som formelt må etterleves uten kostnadsfordel, heller tvert imot, som fordyrende og tidkrevende, særlig ved oppdrag av mindre størrelse.

Rådmannen konstaterer at det ikke blir skrevet anskaffelsesprotokoll for alle innkjøp, noe som er et formelt krav. Dette skal bli tatt opp med ansvarlige innkjøpere, og denne rutinen bør skjerpes. Kravet står i regelverket for offentlige innkjøp og må bli fulgt opp av den som sitter med det formelle innkjøpsansvar. I tillegg mener en at denne protokollen bør arkiveres i vårt arkivsystem, som dokumentasjon på at regelverket blir etterlevd.

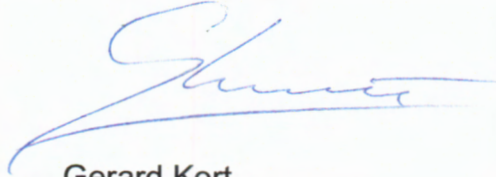
I henhold til arkivering av dokumenter mener rådmannen at behovet for offentlig innsyn kan bli tilfredsstillt når det blir journalført enkle dokumenter, som for eksempel anskaffelsesprotokoll og referat av tilbudsåpning. Å arkivere og journalføre alle dokumenter både hos den eksterne leverandøren som gjennomfører et anbud for Os kommune, og i vårt eget arkivsystem synes til å være unødvendig. Alle dokumenter som er offentlige, kan kommunen få tilsendt eller vi har direkte tilgang til dem. I tilfelle noen skulle vært interessert i ytterligere detaljer etter en anbudsrunde, kan vi henvende oss til vår leverandør for tilsendning av etterspurte dokumenter.

Vi mener med dette notatet å ha svart tilfredsstillende på revisjonens anmodning om uttalelse fra rådmannen.

**Med hilsen
OS KOMMUNE**



Arne Svendsen
Rådmann



Gerard Kort
Økonomisjef