

**Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 5/2011
Praktisering av regelverket for
offentlige anskaffelser i Ålesund
kommune**

November 2011

FORORD

I KU-sak 11/09 den 17. mars 2009 ble det vedtatt forvaltningsrevisjon av Ålesund kommune sin praktisering av Lov om offentlige anskaffelser. Saken ble fulgt opp ved at kommunerevisjonen la frem et prospekt på temaet til sak 21/09 den 21.9.2009.

Det ble holdt oppstartmøte for prosjektet med rådmannen den 7.05 2010. Tilstede var tidligere og nåværende rådmann, innkjøpssjef, kommuneadvokat, samt kommunerevisor.

Første del av prosjektet besto av en gjennomgang av dokumentasjon knyttet til et utvalg anskaffelser kunngjort på Doffin. Det ble i brev datert 31.8.10 bedt om ytterligere dokumentasjon på anskaffelser, på grunnlag av uttrekk regnskapet. En omfattende dokumentasjon på denne henvendelsen ble mottatt 22.9.10.

Et rapportutkast ble sendt rådmannen den 3.1 2011, og det ble avholdt et møte mellom revisjonen og rådmannen med stab den 6.1 2011. På dette møtet ble kommunen gitt forlenget frist til 20.2 2011. Dette ble fulgt opp med et møte mellom revisjonen og innkjøpssjef den 16.3 2011, der noe tilleggsdokumentasjon ble fremlagt. Supplert med dette materialet ble rapporten bearbeidet og et høringsutkast ble sendt til rådmannen den 23.9.11. Kommunerevisjonen mottok hørings svar datert 21.10.11. I sitt hørings svar kommer ikke rådmannen med påpeking av feil eller mangler i rapporten, slik at høringsrunden har ikke gitt grunnlag for endringer i rapporten.

Vi vil takke Ålesund kommune for samarbeidet i forbindelse med prosjektet.

Ålesund, november 2011

Kjetil Bjørnsen
daglig leder

Jens Sæter
revisjonsrådgiver

INNHOOLD

1. Innledning.....	4
1.1. Bakgrunn	4
1.2. Formål	4
1.3. Datagrunnlag og metode.....	4
1.3.1. Standard for forvaltningsrevisjon.....	5
1.3.2. Revisjonskriterier	5
1.3.3. Grunnleggende krav til offentlige anskaffelser	7
2. Anskaffelser i Ålesund kommune	8
2.1. Organisering av innkjøpsfunksjonen i Ålesund kommune.	8
2.1.1. Generelle anskaffelser.....	8
2.1.2. Rammeavtaler.....	8
2.2. Innkjøpssamarbeidet.....	9
2.2.1. Dekning av rammeavtaler	9
2.3. Ny innkjøpspolitikk	9
3. Uttrekk fra kommunens regnskap.....	10
3.1. Anskaffelser fordelt på ansvar	11
3.2. VH Vann avløp og renovasjon (VAR).....	12
3.2.1. Fremlagt dokumentasjon på anskaffelser innen VAR.....	13
3.2.2. Revisors vurdering knyttet til fremlagt dokumentasjon av anskaffelser innen VAR.....	14
3.3. VH Veg, anlegg og park (VAP)	15
3.3.1. Fremlagt dokumentasjon på anskaffelser innen VH-VAP.....	16
3.3.2. Brøyting	16
3.3.3. Revisors vurdering knyttet til fremlagt dokumentasjon av anskaffelser innen VAP	16
3.4. VH-IT / Virksomhet IT.....	18
3.4.1. Fremlagt dokumentasjon på anskaffelser innen IT.....	18
3.4.2. Revisors vurdering knyttet til fremlagt dokumentasjon av anskaffelser innen IT.....	18

4.	Gjennomgang av utlyste konkurranser	22
4.1.	Er det ført anskaffelsesprotokoll?	22
4.1.1.	Revisors vurdering.....	23
4.2.	Meddelelse om tildeling av kontrakt.....	23
4.2.1.	Revisors vurdering.....	23
4.3.	Er kontrakt inngått før utløpet av vedståelsesfristen?	23
4.3.1.	Revisors vurdering.....	24
4.4.	Klausul mot sosial dumping i tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter? 24	
4.4.1.	Revisors vurdering:.....	24
4.5.	Tilleggs-/endringsarbeider	24
4.5.1.	Revisors vurdering.....	25
4.6.	Andre formalkrav i FOA	25
4.6.1.	Revisors vurdering.....	25
4.7.	Samlet vurdering	25
5.	Oppsummering og konklusjon	28
	Vedlegg 1: Uttrekk fra regnskapet.....	31
	Vedlegg 2: Høringsuttalelse fra rådmannen	34

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Kontrollutvalgets innstilling om valg av forvaltningsrevisjonsprosjekt og plan for forvaltningsrevisjon for valgperiode 2007-2011 ble behandlet i bystyremøte den 12.02.09 som sak 13/09. Vedtak ble fattet i samsvar med kontrollutvalgets innstilling. Kontrollutvalget ble delegert myndighet til å spesifisere prosjekt innenfor følgende tema:

- Likebehandling i kommunens forvaltning
- Kommunale foretak
- Økonomisk intern kontroll
- Kommunens praktisering av Lov om offentlige anskaffelser

I sak 11/09 i kontrollutvalget den 11.03.09 vedrørende videre vurdering av prosjekt for forvaltningsrevisjon ble det fattet følgende enstemmige vedtak: "Som tema velges kommunens praktisering av Lov om offentlige anskaffelser".

1.2. Formål

Regelverket for offentlige anskaffelser stiller konkrete krav til gjennomføring av anskaffelser. Formålet med prosjektet har vært å undersøke Ålesund kommunes praksis og etterlevelse i forhold til regelverket for offentlige anskaffelser. Denne hovedproblemstillingen er konkretisert i følgende del-problemstillinger:

- Oppfylles grunnleggende krav til anskaffelser?
- Følges regelverket for beregning av anskaffelsens verdi?
- Ivaretar utlyste konkurranser kravene i regelverket?
- Følges regelverket for anskaffelser over kr 500 000?
- Følges regelverket om rammeavtaler?

Ut fra vesentlighetshensyn har undersøkelsen vært konsentrert om anskaffelser over kr. 500.000, selv om LOA¹ omfatter alle offentlige anskaffelser, uansett beløp, og FOA² stiller bestemte krav til anskaffelser over kr. 100.000.

1.3. Datagrunnlag og metode

Undersøkelsen har hovedsakelig vært lagt opp som en regnskaps- og dokumentanalyse. Særlig er det lagt vekt på dokumentasjon fra aktuelle anskaffelser; opplysninger i den offentlige kunngjøringsdatabasen Doffin, og regnskaps opplysninger.

¹ LOA: LOV-1999-07-16-69 Lov om offentlige anskaffelser. LOV-2006-06-30-41 Endringslov til Lov om offentlige anskaffelser.

² FOA: Forskrift om offentlige anskaffelser.

Dokumentanalysen er supplert med samtaler med aktuelle ledere og medarbeidere i administrasjonen i kommunen som har ansvar for og arbeider med anskaffelser.

Undersøkelsen har vært gjennomført som en utvalgsundersøkelse. Utgangspunktet for utvelgelse av anskaffelser har vært bokførte prosjekter i regnskapssystemet blant leverandørene med størst omsetning til de undersøkte virksomhetene.

Det ble foretatt et uttrekk fra regnskapet som viser leverandører som har fått utbetalt mer enn 500 000 kroner (eks mva) fra Ålesund kommune i løpet av tidsrommet 1.1.2007 – 25.8.2010.

Etter at utvalget var foretatt, ble kommunen bedt om fremleggelse av dokumentasjon. I henvendelsen til Ålesund kommune ble det bedt om dokumentasjon på at anskaffelsene fra de utvalgte leverandørene var i tråd med regelverket.

1.3.1. Standard for forvaltningsrevisjon

Prosjektet har vært lagt opp etter RSK-001: "Forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt".

1.3.2. Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene utgjør målestokken i en forvaltningsrevisjon. I en forvaltningsrevisjon som i hovedsak handler om etterlevelse av regelverk, vil dette regelverket utgjøre revisjonskriteriene.

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som funnene i undersøkelsen blir vurdert opp mot. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene det regelverk som følger av lov om offentlige anskaffelser (LOA), forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) og Veileder til reglene om offentlige anskaffelser.

Regelverket for offentlige anskaffelser kan fremstå som komplisert. For å avhjelpe dette har Departementet laget en omfattende veileder hvor den primære målgruppen er innkjøpere i offentlig sektor som jobber med innkjøp til daglig. I veilederen til regelverket for offentlige anskaffelser, har departementet lagt vekt på å forklare hvordan reglene skal forstås. I veilederen har Departementet søkt å kartlegge og vurdere relevante rettskilder, og gi en forståelse av reglene basert på dette. Veilederen inneholder eksempler fra ulike rettskilder, som for eksempel dommer fra EF-domstolen og KOFA-uttalelser, som illustrasjon på problemstillinger. Vurderinger som er gitt i veilederen er av rådgivende karakter, i den forstand at det i siste instans vil være domstolene som har det avgjørende ordet når det gjelder tolkningen av regelverket.

I henhold til Lov om offentlige anskaffelser skal det, med noen få unntak, være

konkurransen om alle leveranser til det offentlige. Alle anskaffelser til det offentlige skal følge Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift. For å velge riktig fremgangsmåte ved en anskaffelse, er det to viktige ting som først må klarlegges: Anskaffelsens art og verdi. Art går på om det for eksempel er et bygge- og anleggsoppdrag, er det kjøp av fast eiendom, er det snakk om såkalte prioriterte eller ikke-prioriterte tjenester? I tillegg til artsklassifisering skal anskaffelsens verdi beregnes, helst så tidlig som mulig i anskaffelsesprosessen. Virksomheten skal beregne verdien av alle de kontrakter som utgjør anskaffelsen, og hele avtaleperioden med eventuelle opsjoner må legges til grunn. Tabellen nedenfor viser en oversikt over hvilke plikter som inntreffer i forhold til verdien av alle de kontrakter som utgjør anskaffelsen.

Tabell 2.1: Plikter som inntreffer iht. LOA og FOA avhengig av anskaffelsens verdi. Alle beløp er oppgitt eksklusiv merverdiavgift.

BELØPS- GRENSER	PLIKTER SOM INNTREFFER
kr 100 000	<ul style="list-style-type: none"> • Innkjøpet skal baseres på konkurranse, og det skal som hovedregel innhentes tilbud fra flere leverandører. • Krav om skatteattester fra alle leverandører, jf. forskriften § 3-3 • Krav om HMS-egenerklæring fra valgte leverandør før kontraktsinngåelse, jf. forskriften § 3-4 • Plikt til å føre anskaffelsesprotokoll, jf. forskriften § 3-2
kr. 500 000	<ul style="list-style-type: none"> • Innkjøpet reguleres av FOA Del II, og skal utlyses i Doffin-basen • Krav om skatteattester fra alle leverandører, jf. forskriften § 3-3 • Krav om HMS-egenerklæring fra valgte leverandør før kontraktsinngåelse, jf. forskriften § 3-4 • Plikt til å føre anskaffelsesprotokoll, jf. forskriften § 3-2
kr 1 600 000 mill EØS- terskelverdi	<ul style="list-style-type: none"> • Kunngjøringsplikt i TED-basen for varer og prioriterte tjenester (ved anskaffelse av uprioriterte tjenester skal kun konkurranse resultatet kunngjøres i TED-basen), jf. forskriften § 18-3, jf. § 2-2 • Plikt til veiledende kunngjøring dersom man ønsker å benytte forkortede frister, jf. forskriften § 18-2, jf. §§ 19-1 (3) og 19-2 (4) • Plikt til å kunngjøre konkurranseresultatet for varer og tjenester, jf. forskriften § 18-4 • Plikt til å ta inn sosiale klausuler i tjeneste- og bygg- og anleggskontrakter.
kr 40,5 mill EØS- terskelverdi	<ul style="list-style-type: none"> • Kunngjøringsplikt i TED-basen for bygg og anlegg, forskriften § 18-3, jf. § 2-2 • Plikt til å kunngjøre konkurranseresultatet, jf. forskriften § 18-4 • Plikt til veiledende kunngjøring dersom man ønsker å benytte forkortede frister, jf. forskriften § 18-2, jf. §§ 19-1 (3) og 19-2 (4).

Anskaffelsesloven gjelder for alle anskaffelser uavhengig av verdi på anskaffelsen. Anskaffelsesforskriftens ulike deler gjelder avhengig av antatt verdi på anskaffelsen, jf. FOA § 2-1

Del I: Gjelder alle anskaffelser, jf. FOA § 2-1(1)

Del II: Gjelder anskaffelser under EØS-terskelverdi, jf. FOA § 2-1(2) og uprioriterte tjenester over EØS terskelverdi, jf. FOA § 2-1(5) jf. FOA vedlegg 6

Del III: Gjelder anskaffelser over EØS-terskelverdi, jf. FOA § 2-1(4)
Regelverkets terskelverdi på kr 500 000 og protokollplikten på kr 100 000 gjelder aggregerte anskaffelser innenfor samme vare/tjeneste kategori. For å kunne praktisere regelverket korrekt er det derfor nødvendig å foreta en analyse av tall og leverandører, og planlegge anskaffelser i forkant³.

1.3.3. Grunnleggende krav til offentlige anskaffelser

De grunnleggende kravene er konkretisert i lov om offentlige anskaffelser § 5 og forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1. De grunnleggende kravene er retningsgivende for hvordan prosedyrereglene gitt i lov og forskrift skal tolkes. Helt sentralt blant de grunnleggende kravene står kravet til konkurranse. Et annet grunnleggende krav er likebehandling. Kravet til forutberegnelighet er et tredje grunnleggende krav, dernest krav til gjennomsiktlige og etterprøvbare innkjøpsprosesser, som innebærer åpenhet omkring innkjøpsprosessen. Kravet til etterprøvbarhet innebærer at viktige beslutninger i konkurransen skal dokumenteres. Kravet til dokumentasjon er en nødvendig forutsetning for effektive kontroll- og overprøvings muligheter.

Kriteriene blir da:

- Konkurranse
- Likebehandling
- Forutsigbarhet
- Etterprøvbarhet
- Åpenhet
- Dokumentasjon

³ En mal for kartlegging og analyse av innkjøpsdata og utarbeidelse av anskaffelsesstrategi er tilgjengelig på <http://www.anskaffelser.no/strategi/>

2. Anskaffelser i Ålesund kommune

2.1. Organisering av innkjøpsfunksjonen i Ålesund kommune.

Innkjøpsfullmaktene følger budsjettfullmaktene. Virksomhetsleder/daglig leder har myndigheten til å anskaffe varer og tjenester innenfor den enkelte virksomhet sitt budsjett. Virksomhetene i kommunen er forpliktet til å gjøre alle innkjøp i tråd med kommunens rammeavtaler. Innkjøpsavdelingen i kommunen har bestått av 3 stillinger. Den ene av stillingene blir finansiert gjennom et innkjøpssamarbeid, der samarbeidskommunene finansierer denne i form av medlemskontingent.

Ålesund kommunen var tidlig ute med innføring av E-handel, og er også i ferd med å utvide ytterligere bruken av elektroniske verktøy i forbindelse med innkjøpsprosessene og oppfølging av inngåtte avtaler.

2.1.1. Generelle anskaffelser

Generelle anskaffelser gjelder enkeltkjøp av varer og tjenester. Den enkelte leder i linjeorganisasjonen er budsjettansvarlig og er eier av anskaffelsene som skjer. I tråd med dette er den enkelte virksomhetsleder ansvarlig for at alle anskaffelser utføres i tråd med regelverket, og gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttrammer. Virksomhetsleder er også ansvarlig for at virksomheten innehar tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre anskaffelser i tråd med regelverket. Innkjøpsavdelingen skal gi råd, bistå i å kvalitetssikre og samordne anskaffelser, drifte e-handel etc., og være kommunens sentrale kompetansenhet på området.

2.1.2. Rammeavtaler

Rammeavtaler inngås der en eller flere virksomheter har gjentatte kjøp av et visst omfang innenfor samme varegruppe. Innkjøpsavdelingen/-innkjøpssamarbeidet er eier av rammeavtalene som inngås. Virksomhetsleder er ansvarlig for virksomhetens avtalelojalitet. Rammeavtaler er bindende og skal brukes.

2.2. Innkjøpssamarbeidet

Innkjøpssamarbeidet på Sunnmøre ble etablert i 1998, og består i dag av kommunene Ålesund, Ørskog, Vestnes, Sykkylven, Sula, Stranda, Stordal, Skodje, Sandøy, Norddal, Haram og Giske. Samlet har kommunene et befolkningsgrunnlag på nær 100 000 innbyggere.

Innkjøpssamarbeidet blir administrert av Ålesund kommune ved Bestillerenheten – Innkjøp. Den enkelte kommune velger på forhånd om de skal delta i den enkelte konkurranse.

Innkjøpssamarbeidet deltar i enkelte sammenhenger også i større innkjøpsgrupper. Innkjøpssamarbeidet skal gi kommunene faglig forsvarlige og kostnadseffektive anskaffelser.

2.2.1. Dekning av rammeavtaler

I henhold til avtaleoversikt har innkjøpssamarbeidet inngått 63 rammeavtaler med leverandører innen et bredt spekter av bransjer. I tillegg kommer hotellavtaler.

2.3. Ny innkjøpspolitikk

Ålesund kommune har ikke hatt et politisk vedtatt overordnet styringsdokument på innkjøpsområdet før behandlingen av K-sak 091/10:

Innkjøpspolitikk. Formålet med de nye retningslinjene er å sikre at anskaffelser skjer i tråd med lover og regler, og i tråd med andre sentrale målsettinger for kommunen. De nye retningslinjene innebærer et steg i retning av en sentralisering av innkjøpsfunksjonen for hele kommunen, med tilgrensende kommunale foretak og havnevesen. Den sentrale innkjøpsfunksjonen ledes av innkjøpssjefen. Delegasjonsfullmakter til kommunens virksomhetsledere og leder av foretak ligger imidlertid fast.

Av retningslinjene fremgår det at innkjøpssjefen har delegert myndighet fra rådmann/daglig leder ved alle anskaffelser i kommunen. Dette innebærer en utvidelse av innkjøpssjefens myndighet, som tidligere var begrenset til kommunen, og innebærer at innkjøpssjefen inngår i en flerdelt styringslinje. Det fremgår av retningslinjene at innkjøpssjefens hovedoppgaver skal være en støttefunksjon, som kvalitetssikrer alle deler av anskaffelsesprosessen, fra planleggingsfasen til kontraktsignering. Rådmann og daglig leder (foretak), kan fastsette nærmere retningslinjer for gjennomføring av innkjøps arbeid. Dette kan innebære at både rådmann og daglig leder i foretak har instruksjonsrett overfor innkjøpssjefen.

3. Uttrekk fra kommunens regnskap

Det er foretatt et uttrekk fra regnskapet over leverandører som hadde fått utbetalt mer enn 0,5 mill. kroner (eks mva) fra ulike virksomheter i løpet av tidsrommet 1.1.2007 – 25.8.2010. Uttrekket fremgår av vedlegg 1.

Kravet til konkurranse skjerpes ved større anskaffelser. Anskaffelser over 500.000.- eks. mva. skal kunngjøres i Doffin⁴, som er den nasjonale databasen for anskaffelser. For anskaffelser over 100.000 inntretr protokollplikten, og for å ivareta konkurransekravet på en forsvarlig måte bør det innhentes tilbud fra flere leverandører.

For løpende tjenestekontrakter uten fastsatt samlet pris er det i forskriften fastsatt noen regler for hvordan terskelverdiene skal beregnes der kjøp foretas over et gitt tidsrom⁵. Dersom det er fastsatt en samlet pris skal denne legges til grunn ved beregningen av anskaffelsens verdi. Dette kan for eksempel være tilfelle ved løpende konsulentbistand, men hvor kommunen har satt en øvre økonomisk ramme for tjenestekjøpet. For tjenestekontrakter som er tidsbegrenset, og som har en varighet på 48 måneder eller mindre, skal beregningsgrunnlaget ta utgangspunkt i det anslåtte beløpet for hele kontraktens varighet. Om avtalen inneholder en tidsbegrensning beror på en tolkning av den konkrete kontrakten.

Et annet tilfelle er der kommunen regelmessig kjøper varer og tjenester av en bestemt art. Forskriften stiller da krav om at man tar hensyn til de andre anskaffelsene av samme type når terskelverdiene beregnes. I motsatt tilfelle ville kommunen kunne omgå regelverkets krav til konkurranse ved å peke på at anskaffelsene hver for seg er for små i forhold til terskelverdiene. Typiske kontrakter som inngås regelmessig vil være driftsrelaterte anskaffelser, for eksempel av rekvisita, drivstoff mv.

Terskelverdien kan i disse tilfellene beregnes på to måter:

⁴ § 9-1 i anskaffelsesforskriften.

⁵ jf. § 2-3 niende og tiende ledd

- Enten på grunnlag av den samlede faktiske verdien av påfølgende kontrakter av samme type tildelt i løpet av de siste 12 måneder, eventuelt siste regnskapsår, eller
- Den samlede anslåtte verdi av de påfølgende kontrakter som tildeles i løpet av 12 måneder fra den første leveransen.

Forskjellen mellom disse to metodene er at første alternativ legger historiske opplysninger til grunn, mens andre alternativ baseres på et anslag av forventet kontraktsverdi. Kommunen må vurdere hvilke av disse metodene som passer best ut fra de faktiske forhold ved anskaffelsen, så lenge dette ikke gjøres for å omgå regelverket.

I det uttrekket som ble gjort ble det lagt til grunn at utbetalinger til de aktuelle leverandørene knytter seg til anskaffelser som kan være omfattet av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det ble bedt om dokumentasjon på at innkjøpene hadde vært gjennomført i samsvar med anskaffelsesregelverket. Dersom kommunen mente at en eller flere av innkjøpene fra de utvalgte leverandørene faller utenfor anskaffelsesregelverket, ba vi om en begrunnelse og eventuelt dokumentasjon på dette.

I forhold til hver anskaffelse fra de utvalgte leverandørene ble det bedt om kopi av følgende dokumenter:

- Kunngjøring i Doffin/evt. TED-basen hvis anskaffelsesverdi er over EØS-terskelverdi
- Anskaffelsesprotokoll
- Protokoll for tilbudsåpning
- Kontrakt
- Skatteattest fra leverandørene
- Utfylt egenerklæring fra leverandør

Der det ikke var gitt en tilfredsstillende begrunnelse/dokumentasjon på at leveransene ikke var omfattet av regelverket, har vi lagt til grunn at leveransene er omfattet, og vurdert mottatt dokumentasjon opp mot det kriteriet.

3.1. Anskaffelser fordelt på ansvar

Som grunnlag for utvalget av leverandører for nærmere undersøkelse ble det tatt bort de leverandørene som kommunen har inngått rammeavtaler med. Det uttrekket vi da satt igjen med omfattet stort sett leverandører til tekniske tjenester samt IT. Dette tyder på at anskaffelsesbehovet til virksomheter innen de øvrige store tjenestoområder som oppvekst, pleie og omsorg, kommuneledelse/stab, med mer, er godt dekket opp gjennom rammeavtaler. Tabellen under viser hvordan Ålesund kommune sine anskaffelser fordeler seg på ulike grupper av ansvar. VH-VAR og VH-VAP står til sammen for rundt 40 %

av kommunens årlige anskaffelser. Det ser også ut til at anskaffelsene til disse to virksomhetene i liten grad dekkes av sentralt inngåtte rammeavtaler. Pleie og omsorg er også et tjenesteområde med stort anskaffelsesvolum, men det forekommer nesten ikke leverandører som over en 4-årsperiode har hatt leveranser for mer enn kr. 500.000 til en virksomhet innen pleie og omsorg.

Tabell 3.1: Anskaffelser fordelt på ulike ansvarsområder (drift og investering)

Ansvar	2008		2009	
	SUM	%	SUM	%
Kommuneledelse - stab (19000-19535)	40 954 280	12,9	46 511 912	13,7
IT (19540)	16 627 981	5,2	12 584 779	3,7
Grunnskole (21000-21230)	29 407 365	9,3	26 963 609	8,0
Barnehage (22000-22180)	2 932 254	0,9	3 892 945	1,1
Voksenopplæring (29000-29003)	1 924 391	0,6	2 587 098	0,8
Særskilt opplæring /PPT (29010-29021)	2 024 899	0,6	2 423 863	0,7
Pleie og omsorg, helse, sosial, barn unge (31000-39021)	62 511 316	19,7	72 339 368	21,4
Kultur (49000-49030)	15 946 629	5,0	20 130 554	5,9
VH Flyktning (49040)	3 769 250	1,2	5 266 974	1,6
Plan og bygning (59000)	576 752	0,2	1 186 277	0,4
Kart og oppmåling (59010)	3 832 700	1,2	2 373 909	0,7
VAP (59020-59028)	38 571 353	12,1	41 569 737	12,3
VAR (59030-59037)	88 924 326	28,0	89 824 133	26,5
Fellefunksjon, renhold mv (59039-59050)	3 742 920	1,2	4 602 658	1,4
Sentralkjøkken (59060-59061)	6 017 668	1,9	6 218 320	1,8
Finans (90010)	0	0,0	128 179	0,0
SUM	317 764 084	100	338 604 315	100

Rammeavtaleleverandører er da holdt utenom, for eksempel leverandører av vikartjenester og medisiner. Det er heller ikke funnet leveranser for mer enn kr. 500.000 til en virksomhet innen grunnskole, kommuneledelse/stab, kultur, utenom rammeavtale. I tillegg til en god dekning av rammeavtaler, er dette en klar indikasjon på at virksomhetenes lojalitet overfor inngåtte rammeavtaler er god.

3.2. VH Vann avløp og renovasjon (VAR)

Tjenestene omfatter renovasjon, vannforsyning med ledningsnett. Virksomheten håndterer også avløp med ledningsnett og rensing. Vann, avløp og renovasjon (VAR) gjennomfører mange og store anskaffelser, både til drift og investering, blant et stort antall leverandører. Totalt har VAR-virksomheten et anskaffelsesvolum på rundt 90 mill. kroner per år.

Tabell 3.2: Innkjøp til VAR-området. 2007 – 2009. Drift og investering.

	2007	2008	2009	Sum
Vann	34 499 074	34 690 632	35 891 295	105 081 001
Avløp	29 337 744	33 322 293	38 483 625	101 143 662
Slamtømming		62 745	48 617	111 362
Avfall	6 126 291	13 402 427	10 357 821	29 886 539
Renovasjon	2 001 170	2 027 765	3 077 409	7 106 344
Utbygging	5 765 287	5 418 464	1 965 366	13 149 117
SUM	77 729 566	88 924 326	89 824 133	256 478 025

I tidsrommet 2007-2010 har til sammen 92 ulike leverandører hatt leveranser på over kr. 500.000 til VAR-virksomheten. Blant disse ble det trukket ut et utvalg på 11 leverandører, der det ble bedt om dokumentasjon på at anskaffelsene var foretatt i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser. VH-VAR står alene for nærmere 1/3 av kommunens årlige anskaffelser.

3.2.1. Fremlagt dokumentasjon på anskaffelser innen VAR

Det ble bedt om dokumentasjon på anskaffelser fra 11 ulike leverandører som har hatt store leveranser til VH-VAR. 4 av de 11 utvalgte leverandørene er entreprenørvirksomheter. 4 av leverandørene er konsultentselskaper. De 3 øvrige er innen bransjene utstyr, installasjon og reparasjon.

Ved gjennomgang av det fremlagte materialet er det for 3 av leverandørene godtgjort at anskaffelsene er lyst ut som konkurranser i regi av innkjøpsavdelingen. For de øvrige foreligger det ikke dokumentasjon på at anskaffelsene er utlyst som konkurranser, eller dokumentasjon for øvrig på at anskaffelsene er gjennomført i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser. Det foreligger ikke dokumentasjon på kunngjøring, anskaffelsesprotokoll, protokoll for tilbudsåpning. Protokollen skal beskrive "alle vesentlige forhold og viktige beslutninger" gjennom hele anskaffelsesprosessen. Hensikten bak kravet til protokollføring er at oppdragsgiver skal kunne dokumentere hele anskaffelsesprosessen skriftlig, for å sikre at lovens grunnleggende krav til gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas. Protokollen skal føres fortløpende gjennom hele anskaffelsesprosessen.

For alle anskaffelser over 100.000.- skal det kreves skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt. Leverandører som ikke oppfyller disse kravene skal avvises. Skatteattest fra leverandør foreligger i kun ett tilfelle av de anskaffelsene revisjonen har undersøkt. Undersøkelsen tyder derfor på at kravet om å etterspørre skatteattest hos leverandør ikke ser ut til å bli fulgt tilfredsstillende.

Det er lagt frem kopi av kontrakter med de fleste av leverandørene. Det er ikke lagt frem kopi av skatteattester, bortsett fra i ett tilfelle. Det foreligger ikke dokumentasjon på egenerklæring fra leverandører (HMS).

Anskaffelser fra 2 av de 4 leverandørene innen konsulentbransjen er etter vår vurdering å anse som direkteanskaffelser.

I et tilfelle har det funnet sted et løpende tjenestekjøp hos et privat konsulentfirma, der tjenestenes omfang i form av fakturerte timer tilsvarer mer enn en full stilling. Kontrakten ble inngått uten utlysning i slutten av 2006, der det fremgår at omfanget av arbeidstid for Ålesund kommune skal være 24-40 timer per måned, dersom ikke annet avtales med virksomhetsleder for VAR. Med hjemmel i samme avtale har samme konsulent utført oppdrag for VH VAP. Fra det tidsrom kontrakten ble inngått frem til i dag har engasjementets omfang for VH VAR og VH VAP til sammen ligget permanent på rundt 4 ganger det omfang som kontrakten angir som øvre grense.

Anskaffelser fra de 4 leverandørene innen entreprenørbransjen anses ut fra manglende dokumentasjon som direkteanskaffelser.

Dokumentasjon på leveranser fra ytterligere 2 leverandører godtgjør at anskaffelsene delvis har vært lagt opp i retning av å følge kravene i regelverket, men dokumentasjonen er ikke tilfredsstillende i forhold til å kunne konkludere med at regelverket er fulgt

I ett tilfelle er kontrakt om installasjons- og vedlikeholdsoppdrag 10 år gammel, inngått med en leverandør som senere er blitt overtatt av nåværende leverandør. Som hovedregel åpner regelverket for at rammeavtaler kan ha en varighet på inntil 4 år.

Fra 2010 er det gjennomført en rammeavtale for entreprenørtjenester som VH-VAR er en del av.

3.2.2. Revisors vurdering knyttet til fremlagt dokumentasjon av anskaffelser innen VAR

På grunnlag av den gjennomgangen som er foretatt av utvalget, samt dokumentasjon og redegjørelser fra virksomhetsleder, er det etter revisjonens vurdering mangler ved anskaffelsesrutinene ved virksomheten. Mangelfulle rutiner synes å være knyttet til å anslå verdi for anskaffelser innen ulike kategorier av anskaffelser, med kunngjøring av anskaffelsene enten som enkeltkontrakter eller rammeavtaler.

Store utbygginger inne VAR har vært utlyst i tråd med regelverket. Mindre anskaffelser og serviceoppdrag av samme type, blir i mange tilfeller ikke vurdert samlet med utgangspunkt i det årlige forbruket. Det later til at virksomheten har manglende rutiner i forbindelse med å anslå verdien på anskaffelser, og som følge av det skjer det derfor heller ikke kunngjøringer.

Bortsett fra de konkurransene som har vært utlyst synes det å være en generelt manglende skriftlighet i anskaffelsesprosessene innenfor VH-VAR. Der forespurt dokumentasjon på anskaffelser ikke er lagt frem, har vi lagt til grunn at dokumentasjon ikke foreligger.

Manglende dokumentasjon av anskaffelser i form av protokollføring må sees som uttrykk for at virksomheten ikke har implementert rutiner som ivaretar protokollkravet. Etter regelverket skal det være minst to representanter fra oppdragsgiveren til stede på tilbudsåpning. Det skal føres protokoll fra åpningen. Av protokollen bør det som et minimum fremgå hvem som er tilstede, og hvilke leverandører som har inngitt tilbud. Det er viktig å dokumenteres at tilbud er fremkommet innen frist. Tilbud innkommet etter tilbudsfristen skal avvises. For alle anskaffelsene hvor det mangler kunngjøring og/eller anskaffelsesprotokoll mangler det også protokoll for tilbudsåpning.

Kontrakten som ble inngått uten utlysning i slutten av 2006, der omfanget av arbeidstid for Ålesund kommune på permanent basis har tilsvart mer enn en full stilling, er etter revisjonens oppfatning inngått i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Andre spørsmål som kan reises er hvorvidt det er løpende driftsrelaterte oppgaver som er ivare tatt, idet kostnadene er belastet investeringsbudsjettet. I og med at konsulenten i praksis har hatt et engasjement som tilsvarer mer enn full stilling i kommunen på permanent basis, kan det også reises spørsmålet om honorar skulle vært innberettet som lønn.

VH-VAR står for en stor del av Ålesund kommune sine årlige anskaffelser til drift og investering. Etablering av rutiner innen VAR-området, for å komme i pakt med anskaffelsesregelverket, er etter revisjonens oppfatning nødvendig for at Ålesund kommune skal komme i samsvar med regelverket.

3.3. VH Veg, anlegg og park (VAP)

Tjenestene omfatter drift og vedlikehold av kommunale veger, definerte grøntområder og utomhusanlegg. Det utføres også nyanlegg innenfor nevnte områder, samt for vann og avløp. Drift- og vedlikeholdsarbeidet skal opprettholde og/eller forbedre miljø, sikkerhet og trygghet for myke trafikanter. Virksomheten skal også opparbeide, drifte og vedlikeholde våre offentlige plasser og torg, offentlige toalett, parker, grøntanlegg og turveger. VH Veg, anlegg og park leverer tjenester i egen regi. Virksomheten forvalter, drifter og vedlikeholder byens parker og torg, betydelig med grønt- og friarealer, kommunale lekeplasser, og noen utomhus idrettsanlegg.

VH-VAP er en virksomhet med mange og til dels store anskaffelser.

Virksomheten har i tidsrommet 2008-2010 hatt 612 ulike leverandører. Av disse har 38 leverandører hatt leveranser på over kr. 500.000.

Tabell 3.3: Innkjøp til VH-VAP. 2007 – 2009. Drift og investering.

	2007	2008	2009	Sum
Veg- og anleggsproduksjon	14 443 814	20 420 589	20 667 099	55 531 502
Veg- og grøntdrift	14 012 191	14 504 946	16 827 948	45 345 085
SUM	28 456 005	34 925 535	37 495 047	100 876 587

3.3.1. Fremlagt dokumentasjon på anskaffelser innen VH-VAP

Det ble bedt om dokumentasjon på anskaffelser fra 9 ulike leverandører som har hatt store leveranser til VH-VAP. 6 av de 9 utvalgte leverandørene er entreprenørvirksomheter. De 3 øvrige er leverandører innen drivstoff/oljeprodukt, servicetjenester, samt utstyr leveranser.

Ved gjennomgang av det fremlagte materialet er det kun for 1 av de utvalgte leverandører godtgjort at en del av anskaffelsene fra denne leverandøren er lyst ut som konkurranse. Det er imidlertid ikke dokumentert at øvrige anskaffelser fra samme leverandør er gjennomført i tråd med regelverket.

Det er lagt frem kopi av kontrakter med flere av leverandørene, mellom annet kontrakter om vintervedlikehold. For de som har utført mange mindre oppdrag foreligger ikke kontrakt. I ett tilfelle som anses som direkteanskaffelse foreligger skatteattest fra leverandør. Det foreligger ikke dokumentasjon på egenerklæring fra leverandører (HMS).

3.3.2. Brøyting

Kommunens vintervei vedlikehold, brøyting og brøyteberedskap ble i 2007 vedtatt konkurranseutsatt. Den påfølgende anbudskonkurransen om brøyte oppdrag for kommunen, ble gjennomført ved at VAP inngikk avtale med en rekke entreprenører/kontraktører som grunnlag for VAP-produksjon sitt intern bud. Ved anbudsåpning var kommunen alene om å legge inn bud. Internbudet var basert på at 50 % av brøytingen skulle utføres av kontraktører som var underleverandører til VAP-produksjon. 4 av de 5 entreprenørfirmaene som er valgt ut i denne undersøkelsen inngår i brøytestyrken. Fra virksomhetsleder er det anslått at rundt halvparten av anskaffelsene fra de 4 leverandørene som inngår i brøytestyrken relaterer seg til snøbrøytingsoppdrag.

3.3.3. Revisors vurdering knyttet til fremlagt dokumentasjon av anskaffelser innen VAP

I den fremlagte dokumentasjonen fra VAP foreligger det ikke dokumentasjon på kunngjøring, anskaffelsesprotokoll, protokoll for tilbudsåpning. Den fremlagte dokumentasjon gir grunn til å fastslå at VH-VAP ikke har implementert gode

nok rutiner for å sikre etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Det er kun en anskaffelse fra 1 av de 9 utvalgte leverandørene der det er godt gjort at regelverket er etterlevd. Denne anskaffelsen ble gjennomført i regi av innkjøpsavdelingen.

For anskaffelsene fra alle andre leverandører mangler dokumentasjon på at regelverket er fulgt. Det antas at virksomheten ikke har implementert rutiner som ivaretar kravet til etterprøvbarehet og skriftlighet i form av protokollkravet. For alle anskaffelser over kr. 100.000.- skal det kreves skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt. Skatteattest fra leverandør foreligger i kun ett tilfelle av de anskaffelsene revisjonen har undersøkt. Undersøkelsen tyder derfor på at kravet om å etterspørre skatteattest hos leverandør ikke ser ut til å bli fulgt tilfredsstillende.

For fire av anskaffelsene foreligger det ikke noen kontrakt eller sentral avtale. Alle disse anskaffelsene består av mange småleveranser fra leverandør som samlet er godt over terskelverdien.

Mindre anskaffelser og serviceoppdrag av samme type, skal vurderes samlet med utgangspunkt i det årlige forbruket. Når beregnet forbruk overstiger terskelverdiene skal anskaffelse skal konkurransen kunngjøres. Det later til at virksomheten har manglende rutiner i forbindelse med å anslå verdien på anskaffelser, og som følge av det skjer det derfor heller ikke kunngjøringer.

På grunnlag av den gjennomgangen som er foretatt av utvalget, samt dokumentasjon og redegjørelser fra virksomhetsleder, er det etter revisjonens vurdering store mangler ved anskaffelsesrutinene ved virksomheten. Mangelfulle rutiner synes å være knyttet til å anslå verdi for anskaffelser innen ulike kategorier av anskaffelser, med kunngjøring av anskaffelsene enten som enkeltkontrakter eller rammeavtaler.

Fra 2010 er det gjennomført en rammeavtale for entreprenørtjenester som VAP- virksomheten er en del av.

Slik konkurranseutsetting av vintervedlikeholdet er gjennomført vurderer revisjonen de kontraktene som er inngått med underleverandører til VAP-produksjon som direkteanskaffelser, og må således vurderes å være i strid med anskaffelsesregelverket.

VH-VAP har et stort anskaffelsesvolum, og står for en stor del av Ålesund kommune sine årlige anskaffelser til drift og investering. Etablering av rutiner innen VAP-området, for å komme i pakt med anskaffelsesregelverket, er etter revisjonens oppfatning påtvingende for at Ålesund kommune skal komme i samsvar med regelverket.

3.4. VH-IT / Virksomhet IT

VH- IT yter tjenester innen IT for den kommunale organisasjonen. Ansvarsområdet dekker stasjonære skjermarbeidsplasser, drifting av nettverk og sikkerhet i nettverk, e-post og kalender, lagring, backup, grunnleggende kontorstøtteverktøy, saksbehandlingssystem, antivirus, opplæring, oppgradering og utstyrrulling. Det gis også samt rådgivning innen IT og generell brukerstøtte. Det leveres også - mot kostnadsdekning – interntelefoni, bærbare PC-er, diverse spesialutstyr, kryptert tilgang til kommunens nett over ADSL, kortbasert adgangskontroll, m.m.

VH-IT har rundt 13 faste stillinger samt inntil 3 lærlinger. Tjenestene er delt i "administrativ IT", telekommunikasjon og "pedagogisk IT-støtte"

VH-IT er også en virksomhet med mange og til dels store anskaffelser.

Virksomheten har i tidsrommet 2008-2010 hatt 193 ulike leverandører, hvorav 15 store leverandører, dvs. leverandører som har hatt leveranser på over kr. 500.000.

Tabell 3.4: Innkjøp til VH-IT. 2007 – 2009. Drift og investering.

	2007	2008	2009	Sum
Anskaffelser innen IT	13 931 308	16 627 981	12 584 779	43 144 068

3.4.1. Fremlagt dokumentasjon på anskaffelser innen IT

Det ble bedt om dokumentasjon på anskaffelser fra 6 ulike leverandører som har hatt store leveranser til VH-IT. 2 av de utvalgte leverandørene er leverandører av datautstyr, som det foreligger rammeavtaler med, inngått i regi av innkjøpssamarbeidet.

3 av leverandørene er innen lisenser, software, telefoni. I sin redegjørelse hevder virksomhetsleder at det ikke finnes alternativer til leveranser fra disse.

I forhold til en leverandør innen kabel og installasjon foreligger ingen dokumentasjon som godtgjør at anskaffelsene har vært i tråd med regelverket. Det opplyses for øvrig at VH-IT fra 2010 har tiltrådt rammeavtale inngått mellom ÅKE KF og denne bestemte leverandøren.

3.4.2. Revisors vurdering knyttet til fremlagt dokumentasjon av anskaffelser innen IT

Det legges til grunn at innen IT-området setter tekniske hensyn klare begrensinger for muligheten til å kunne velge blant ulike leverandører sine løsninger. På grunnlag av tidligere valg vil man ofte være "innelåst" i relasjon til

en eller et fåtall leverandører. VH-IT hevder i sin redegjørelse at det bare finnes en leverandør i anskaffelsene fra 3 leverandører.

Veilederen for offentlige anskaffelser beskriver visse klart angitte unntakssituasjoner der oppdragsgivere kan inngå kontrakt etter forhandlinger med utvalgte kandidater, dels etter å ha annonsert dette på forhånd i en kunngjøring, dels uten forutgående kunngjøring. Dette gjelder for eksempel når en anbudskonkurranse ikke har gitt noe resultat, eller bare resultert i uakseptable tilbud, videre i "force majeure" tilfeller eller når kunstneriske eller tekniske grunner gjør at bare én leverandør kan oppfylle oppdraget. Visse tilleggsleveranser til allerede eksisterende utstyr og i begrenset omfang gjentatte tjenestekjøp kan anskaffes på denne måten.

Dersom anskaffelsen bare kan foretas hos én leverandør i markedet, kan kommunen foreta anskaffelsen etter forskriften del I. Formalkrav i form av protokollføring, skatteattest, mv. skal oppfylles. I protokollen skal det begrunnes at det kun er en leverandør i markedet⁶. I følge regelverket med tilhørende veileder, er det ikke nok at kommunen er av den formening at bare én leverandør i markedet. Det må foreligge dokumentasjon på objektive årsaker til at bare én leverandør kan oppfylle ytelsen. Ettersom teknisk ekspertise stadig er i utvikling, skal det mye til for å sannsynliggjøre at andre leverandører eller grupper av leverandører ikke vil kunne levere en aktuell ytelse. Dersom én leverandør har enerett på ytelsen, og ytelsen derfor bare kan leveres av denne, vil vilkåret være oppfylt.

Hensynet til konkurranse og likebehandling tilsier at det ikke er tilstrekkelig å undersøke det lokale markedet, for eksempel i en by eller kommune. I anskaffelser under EØS-terskelverdi, vil det som et utgangspunkt være tilstrekkelig å godtgjøre at det bare er én leverandør i det norske markedet. Er anskaffelsen over EØS-terskelverdi må det godtgjøres tilstrekkelig at det bare er én leverandør i EØS-området.

Revisjonen har i sin gjennomgang lagt til grunn at virksomhetens vurderinger kan ha opphav i en reell situasjon, der alternative leverandører ikke finnes. Hvorvidt tekniske grunner gjør at bare én leverandør kan oppfylle oppdraget, er imidlertid en komplisert vurdering, som krever et godt dokumentasjonsunderlag. Det konstateres at slik dokumentasjon ikke er lagt frem. Det foreligger kun virksomhetsleder sin vurdering av at det kun forefinnes en leverandør i markedet.

En totalvurdering av VH-IT på anskaffelsesområdet tilsier at virksomheten over

⁶ Jfr. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. Fornyings og administrasjonsdepartementet (2006).

flere år har praktisert inngåelse av rammeavtaler i samarbeid med innkjøpsavdelingen, for eksempel rammeavtale for anskaffelse av PCer. En slik avtale er omfattet av uttrekket, og er etter vår vurdering en anskaffelse som er godt dokumentert.

For øvrig er det etter revisjonens oppfatning i kommunens interesse å foreta en nærmere gjennomgang av direkte anskaffelser der det påberopes at det kun forefinnes en leverandør i markedet, med sikte på å oppfylle krav til dokumentasjon og prosedyrekrav for anskaffelsene. Det vises her til veilederen for offentlige anskaffelser, der formkravene er beskrevet.

4. Gjennomgang av utlyste konkurranser

Som en del av prosjektet er det gjennomgått følgende anskaffelser i regi av Ålesund kommune, kunngjort på Doffin/TED:

Tabell 5.1: Utlyste konkurranser i regi av Ålesund kommune som har blitt gjennomgått.

	Tittel	Tidsfrist	Utgitt
	Etablering av 75 meter gangveg ved Blindheimshallen	10-Aug-09	08-Jun-09
	Konsulentbistand- utarbeidelse av energi- og klimaplaner	24-Apr-09	03-Apr-09
	Anskaffelse av Rør og rørdeler 2009	30-Apr-09	23-Mar-09
	Ålesund kommune - Kjøp av fysioterapitjenester ⁷	07-Jan-09	01-Dec-08
	Ålesund kommune – Årsavtale for tømning av slam	07-Jan-09	01-Dec-08

Kriteriene for utvelgelse har vært tilfeldig utplukk av nyere gjennomførte konkurranser. Alle disse anskaffelsesprosessene er gjennomført i regi av kommunens innkjøpsavdeling. Fremlagt dokumentasjon fra innkjøpsavdelingen er gjennomgått, og vurdert opp mot sentrale bestemmelser i anskaffelsesforskriften.

4.1. Er det ført anskaffelsesprotokoll?

Bestemmelse i anskaffelsesforskriften § 3-2: "Oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner ekskl. mva. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av forskriften vedlegg 3 eller 4." Begrunnelse for valg av leverandør skal protokollføres.

Vedlegg 3 angir minimumskrav til anskaffelsesprotokoll for anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000 ekskl. mva. Blant annet skal det protokollføres en kort begrunnelse for valg av leverandør og kontraktsverdi. Vedlegg 4 angir minimumskrav til anskaffelsesprotokoll for anskaffelser som overstiger kr 500

⁷ Denne konkurransen ble avlyst etter at tilbudsfristen var gått ut, men den begrunnelse at det manglende marked. All dokumentasjon frem til avlysing er blitt gjennomgått.

000 ekskl. mva. Det skal blant annet protokollføres navn på og begrunnelse for valg av leverandør(er) og kontraktsverdi.

Som en del av gjennomgangen er det også undersøkt om dokumenter er journalført i elektronisk arkivsystem.

4.1.1. Revisors vurdering

Samtlige anskaffelser er dokumentert med utfyllende og underskrevne anskaffelsesprotokoller og protokoller for tilbudsåpning. Evaluering av tilbudene er også godt dokumentert, også etter forhandling der det er aktuelt. Anskaffelsesprotokollene er utførlige og viser kronologisk avgjørelser som er tatt underveis i saksbehandlingen, samt begrunnelser for de valg som er gjort. Protokollføringen tilfredsstillende anskaffelsesforskriftens krav til form og innhold. Saksgangen i anskaffelsene er dokumentert i elektronisk arkivsystem. Saksbehandlingssystemet benyttes som en fast rutine i tilknytning til anskaffelser. Også arkiveringsrutiner ser ut til å være tilfredsstillende.

4.2. Meddelelse om tildeling av kontrakt

Beslutning om hvem som skal tildeles kontrakt, skal meddeles alle tilbydere i samsvar med anskaffelsesreglene. Noe av hensikten med denne bestemmelsen er at dersom ikke valgt tilbyder føler seg urettferdig behandlet ut ifra begrunnelsen som er gitt, kan tilbyderen klage over beslutningen. Dette kan derfor motvirke forskjellsbehandling og misligheter. Beslutning om hvem som skal tildeles kontrakten, skal meddeles alle leverandørene som har deltatt i konkurransen i rimelig tid før kontakt inngås. Meddelelsen skal inneholde en begrunnelse for valget (ellers vil det være vanskelig for tilbyderen å ta stilling til tildelingsbeslutningen) og en frist for leverandørene til å klage over beslutningen⁸.

4.2.1. Revisors vurdering

I alle de sakene som er undersøkt har det blitt gitt underretning til tilbydere om utfall, begrunnelse, klagerett med mer.

4.3. Er kontrakt inngått før utløpet av vedståelsesfristen?

Vedståelsesfristen er tidspunktet for hvor lenge en tilbyder er bundet av sitt tilbud, og regnes ifra tilbudsfristen. Kontrakt må undertegnes av begge parter før utløpet av vedståelsesfristen, for at det ikke blir betegnet som en direkteanskaffelse. Oppdragsgiver har mulighet til å forespørre tilbyderne om forlenget frist, men må i så fall rette spørsmålet til alle tilbyderne før fristens utløp.

⁸ Dette fremgår av anskaffelsesforskriften § 13-3 (for anskaffelser under EØS-terskelverdiene og uprioriterte tjenester) og § 22-3 (for anskaffelser over EØS-terskelverdiene).

4.3.1. Revisors vurdering

I de sakene som er undersøkt er fristene blitt overholdt.

4.4. Klausul mot sosial dumping i tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter?

Den nye forskriften pålegger alle offentlige oppdragsgivere å innta arbeidsklausuler med bestemmelser som skal hindre sosial dumping i tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter med verdi over 1,65 mill. kroner. Klausulen skal utformes på følgende måte:

- Leverandører og deres underleverandører plikter å ha lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende avtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.
- Oppdragsgiver har rett til innsyn i dokumenter og rett til å foreta andre undersøkelser som gjør det mulig for oppdragsgiver å gjennomføre nødvendig kontroll med at kravet til lønns- og arbeidsvilkår overholdes.
- Leverandør skal ha bestemmelse i sine kontrakter med underleverandører, og skal gjennomføre nødvendig kontroll hos sine underleverandører for å påse at plikten overholdes.
- Dersom leverandøren ikke etterlever klausulen, skal deler av oppgjøret tilbakeholdes til det er dokumentert at forholdet er brakt i orden. Summen som blir holdt tilbake skal tilsvare ca. 2 ganger innsparingen for arbeidsgiveren.
- Leverandøren plikter på oppfordring å legge frem dokumentasjon på de lønns- og arbeidsvilkår som blir benyttet.

Dokumentasjonsplikten omfatter også underentreprenører/underleverandører. Dersom denne oppfordringen ikke blir imøtekommet, har oppdragsgiver rett til å heve kontrakten pga. vesentlig mislighold.

4.4.1. Revisors vurdering:

Basert på det dokumentasjonsgrunnlaget som er gjennomgått, ser det ut til at kommunen/innkjøpsavdelingen har rutiner i forhold til å etablere avtaleklausuler med bestemmelser som skal hindre sosial dumping i tjeneste-, bygge- og anleggskontrakter.

4.5. Tilleggs-/endringsarbeider

Det er en viss adgang til å endre inngåtte kontrakter uten at dette medfører at anskaffelsesforskriftens regler kommer til anvendelse. Dette er tilfellet dersom endringer er hjemlet i endringsklausuler som i utgangspunktet må være forut beregnelige, og ivareta kravet til likebehandling i anskaffelsesloven § 5. Også

selv om kontrakten ikke inneholder endringsklausuler, er det i en viss grad adgang til å endre inngåtte kontrakter uten at anskaffelsesforskriftens regler kommer til anvendelse, dersom endringene ikke er "vesentlige".

4.5.1. Revisors vurdering

De anskaffelsene som er gjennomgått er stort sett fastpriskontrakter som ikke inneholder endringsklausuler. I et tilfelle er det spesifisert tilleggsarbeid av mindre vesentlig omfang.

4.6. Andre formalkrav i FOA

Lov om offentlige anskaffelser setter krav om fremleggelse av skatteattest ved innkjøp over kr. 100.000.

Begrunnelsen er at krav om skatteattest har vist seg å være et godt virkemiddel for å komme svart økonomi og useriøse virksomheter til livs. En skatteattest er en attestasjon om restanser på skatt/avgift mm, og er en oversikt over forfalte og ubetalte skatter og avgifter som den næringsdrivende evt. måtte ha. Ordningen fungerer slik at den næringsdrivende tar kontakt med skatteoppkreveren i kommunen (skatt) og skattefogd (merverdiavgift) og ber om en bekreftelse på at de har betalt skyldige skatter og avgifter, evt. hvilke restanser de har.

Skatteattesten skal ikke være eldre enn 6 måneder.

Dokumentasjonen på de utlyste konkurransene som er gjennomgått viser at fremlegging av skatteattest er krevd som en del av tilbudet. Dette gjelder for samtlige av de konkurransene som er gjennomgått.

I FOA § 3-4 er det et krav at HMS-egenerklæring fra valgte leverandør skal fremlegges før kontraktsinngåelse⁹. HMS-erklæringen skal dokumentere at firmaet arbeider for å oppfylle lovmessige krav til HMS i bedriften. Erklæringen er ment å gjelde situasjonen i bedriften på det tidspunkt tilbudet er gitt. I vedlegg 2 til FOA er det en mal for HMS-egenerklæring.

4.6.1. Revisors vurdering

De anskaffelsene som er gjennomgått viser at kommunen/innkjøpsavdelingen har rutiner på å kreve fremlagt nyere skatteattest, samt fremleggelse av HMS-egenerklæring fra den leverandøren som blir valgt. Også andre formkrav blir etterlevd, f.eks. rutine for å ta inn arbeidsklausuler med bestemmelser som skal hindre sosial dumping der det er aktuelt.

4.7. Samlet vurdering

Alle de 5 konkurransene som er gjennomgått er gjennomført av kommunens

⁹ I tidligere forskrift var dette kravet eksplisitt avgrenset til tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter. I dagens forskrift, jf. FOA § 3-4 (1), står det bare at kravet gjelder "arbeid som utføres i Norge".

innkjøpsavdeling. En samlet vurdering tilsier at de gjennomgåtte konkurranser er gjennomført i henhold til regelverkets bestemmelser. Protokollføringen er kronologisk ført med utfyllende beskrivelser av forløpet. Protokollene gir i seg selv et uttrykk for en grundighet i gjennomføringen av konkurransene. Fremlagt dokumentasjon viser på en klar og etterprøvbart måte de vurderingene som er foretatt i valg av leverandør.

5. Oppsummering og konklusjon

Kommunerevisjonen har undersøkt i hvilken grad Ålesund kommune etterlever regelverket for offentlige anskaffelser. Undersøkelsen har avdekket brudd på regelverket for offentlige anskaffelser innen VH- VAR og VH-VAP. Virksomhetenes praksis har ikke vært i samsvar med de grunnleggende kravene i Lov om offentlige anskaffelser.

Innen VH-IT er anskaffelser som ikke er gjort gjenstand for konkurranse begrunnet med at det kun er en leverandør i markedet. Det er ikke fremlagt dokumentasjon på dette.

Etter revisjonens vurdering er det nødvendig at rådmannen særlig påser at VH-VAR og VH-VAP etterlever regelverket for offentlige anskaffelser. Mange av avvikene kunne og burde vært avdekket tidligere gjennom kommunens interne kontroll.

Undersøkelsen har avdekket manglende rutiner på beregning av anskaffelsenes verdi i tråd med regelverket. Det synes generelt sett ikke å være gode nok rutiner på å se løpende anskaffelser i sammenheng, der hver leveranse isolert ikke nødvendigvis er så stor, men der summene blir betydelige. Det bør derfor etableres rutiner for å anslå verdien på ulike anskaffelser, og gjennomføre anskaffelsesprosedyrer ut fra anskaffelsenes art og beregnede verdi.

Det er gjennomgått et utvalg konkurranser som er gjennomført i regi av innkjøpsavdelingen i kommunen. Revisjonen har vurdert disse anskaffelsene til å holde et gjennomgående høyt nivå i forhold til å ivareta de krav som regelverket stiller. Kommunen har trolig et godt utgangspunkt med basis i det kompetansemiljøet innkjøpsavdelingen representerer, for implementering av kommunens nye innkjøpspolitikk. Den nylig vedtatte innkjøpspolitikken innebærer en styrking av den sentrale organiseringen av anskaffelsesområdet. En mer sentral organisering enn i dag vil kunne styrke kommunens interne kontroll med anskaffelsesområdet.

Revisjonen har vurdert mulige tiltak som kan bidra til å bedre etterlevelse av

anskaffelsesregelverket, og anbefaler rådmannen å særlig følge opp VH-VAR, VH-VAP og VH-IT.

Revisjonens gjennomgang viser at å ta utgangspunkt i reskontroen kan være et egnet grunnlag for å utføre kontroll, for eksempel i form av stikkprøvekontroll, med kommunens anskaffelser. Videre mener revisjonen at rådmannen bør vurdere å nedfelle rapporteringsrutiner knyttet til større anskaffelser for å sikre mer systematisk kontroll av overholdelse av regelverket. Det er viktig å sikre at de personer som utfører anskaffelser til kommunen har kompetanse til å kunne gjennomføre en prosess i samsvar med regelverket. Revisjonen mener rådmannen bør vurdere om kurs i anskaffelsesregelverket bør være obligatoriske for tjenesteledere og andre ansatte med innkjøpsfullmakt.

Vår saksbehandler:
Jens Sæter

Vår dato:
31.08.2010

Vår referanse:

Deres dato:

Deres referanse:

Ålesund kommune
Rådmannen,
Postboks 1521

6025 Ålesund

Praktisering av lov om offentlige anskaffelser i Ålesund kommune

Ålesund kontrollutvalg har bedt kommunerevisjonen om å gjennomføre en forvaltningsrevisjon som skal kartlegge om innkjøp til kommunen følger lov og forskrift om offentlige anskaffelser¹.

Vedlagt følger et uttrekk fra regnskapet som viser leverandører som har fått utbetalt mer enn 500 000 kroner (eks mva) fra ulike virksomheter (ansvar) i løpet av tidsrommet 1.1.2007 – 25.8.2010.

Vi har lagt til grunn at utbetalinger til disse leverandørene knytter seg til anskaffelser som kan være omfattet av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Vi ønsker nå å kartlegge om innkjøp fra disse leverandørene har vært gjennomført i samsvar med anskaffelsesregelverket. Dersom kommunen mener at en eller flere av innkjøpene fra de utvalgte leverandørene faller utenfor anskaffelsesregelverket, ber vi om en begrunnelse og eventuelt dokumentasjon på dette.

Nærmere om de valgte anskaffelsene

Revisjonen har tatt utgangspunkt i regnskapet. Her har vi valgt å fokusere på leverandører hvor samlede utbetalinger overstiger 500 000 kroner (eks mva) fra en virksomhet/ansvar. Vi har tatt bort en del transaksjoner som vi antar ikke er relevante for nærmere undersøkelse, som for eksempel overføringer, tilskudd m.m. Vi har også tatt bort utbetalinger til de leverandører som i følge intranett har rammeavtale med kommunen. Disse vil ikke omfattes av undersøkelsen.

Forespørsel om dokumentasjon – etterlevelse av regelverket

I forhold til hver anskaffelse fra de utvalgte leverandørene ber vi om å få tilsendt kopi av følgende dokumenter:

1. Kunngjøring i Doffin²/ evt TED-basen hvis anskaffelsesverdi er over EØS-terskelverdi³
2. Anskaffelsesprotokoll⁴
3. Protokoll for tilbudsåpning⁵

¹ Lov 16.07.1999 nr. 69 samt forskrift av 07.04.2006 nr. 402.

² Etter anskaffelsesforskriften § 9-1.

³ Etter anskaffelsesforskriften § 18-1. Kroner 1,65 mill for varer og tjenester.

⁴ Etter anskaffelsesforskriften § 3-2.

⁵ Etter anskaffelsesforskriften § 11-6, § 11-7 evt § 20-6, § 20-7

Komrev3 IKSVår dato
31.08.2010

Vår referanse

-
4. Kontrakt
 5. Skatteattest fra leverandørene⁶
 6. Utfylt egenerklæring fra leverandør

I tillegg til ovennevnte dokumentasjon ber vi om tilbakemelding på følgende punkter der det er aktuelt for de ulike virksomhetene som er omfattet av uttrekket:

- Dersom de etterspurte dokumentene ikke finnes ber vi om en begrunnelse for dette.
- Dersom anskaffelsen ikke er kunngjort ber vi om dokumentasjon på at anskaffelsen har vært gjenstand for konkurranse⁷.
- Ble saksprosess i saksbehandlingssystemet (websak) benyttet for anskaffelsene? Vi ber om en henvisning til saksnummer i websak for den/de aktuelle anskaffelsene.
- Vi ber om en beskrivelse av hvilke rutiner hver virksomhet har, herunder fullmaktsoversikt for hvem som kan underskrive anskaffelsesprotokoll, samt protokoll for tilbudsåpning.
- Dersom noen av de forespurte anskaffelsene kan knyttes til en rammeavtale, ber vi om en henvisning til rammeavtalen.

Vi ber om at dette brevet besvares **innen onsdag 22. september 2010**.

Hvis du har spørsmål til hvordan du skal besvare denne henvendelsen kan du kontakte Jens Sæter på e-post/telefon: jens.seter@komrev3.no eller telefon 70172156.

Med hilsen

Kjetil Bjørnsen
daglig leder

Jens Sæter
revisjonsrådgiver

Vedlegg: - Uttrekk av leverandører

⁶ Etter anskaffelsesforskriften § 3-3, § 8-7evt § 17-14.

⁷ Anskaffelsesforskriften § 3-1.

Vedlegg: Praktisering av lov om offentlige anskaffelser i Ålesund kommune - Uttrekk av leverandører

Vedlegg 1: Uttrekk fra regnskapet

Nr	Ansvarsområde	Leverandør	2007	2008	2009	2010	SUM
19540	It	Cross Platform As	68 830	505 993	110 710	198 706	884 239
19540	It	Dell Computer As	1 478 064	2 279 311	686 102	938 723	5 382 200
19540	It	Ergogroup As	444 871	325 914	296 118	184 373	1 251 276
19540	It	Lan-X As	402 263	1 345 999	32 810	20 955	1 802 027
19540	It	Relacom As		760 287	345 926	64 507	1 170 720
19540	It	Umoe Ikt As	1 294 077	1 903 636	1 025 118	253 203	4 476 034
49040	Vh flyktninger	Boland Vika As	171 519	290 012	402 292	394 261	1 258 084
49040	Vh flyktninger	Expert Sentrum	150 304	204 889	240 793	227 136	823 122
49040	Vh flyktninger	Oilcomp As		348 320	495 098	142 501	985 919
59010	Kart og oppmåling	Leica Geosystems As	207 745	541 493	389 579	199 361	1 338 178
59010	Kart og oppmåling	Norconsult Info.Syst. As	146 396	229 536	146 236	164 650	686 818
59010	Kart og oppmåling	Terratec As			672 009		672 009
59023	Veg- og anleggsproduksjon	Bjørkavoll Minimaskin	327 980	485 052	377 125	488 676	1 678 833
59023	Veg- og anleggsproduksjon	Norske Shell A/S	925 982	1 353 790	1 088 040	671 911	4 039 723
59023	Veg- og anleggsproduksjon	R. Ellefsen Maskin As	199 090	548 483	610 242	183 931	1 541 746
59023	Veg- og anleggsproduksjon	Srb Anleggstransport As	175 120	83 210	380 954	291 730	931 014
59023	Veg- og anleggsproduksjon	Svinø Entreprenør As	138 960	814 790	39 564		993 314
59023	Veg- og anleggsproduksjon	Tess Møre A/S	81 065	739 355	125 033	182 089	1 127 542
59023	Veg- og anleggsproduksjon	Veim As		434 105	1 421 111	501 165	2 356 381
59023	Veg- og anleggsproduksjon	Østensen Jan Transport	268 089	703 265	231 439	429 143	1 631 936
59028	Veg- og grøntdrift	Møre Maskin As	540 075	748 240	665 666	124 000	2 077 981
59030	Vann	Cowi As	779 293	259 835	236 154	53 357	1 328 639
59030	Vann	Sb Va-Consult	202 892	555 877	366 022	294 766	1 419 557
59030	Vann	Stokke Reidar As	413 812	438 285	273 930	217 856	1 343 883
59030	Vann	Svinø Entreprenør As	598 091	345 182	1 121 341	302 552	2 367 166
59030	Vann	Yit As	64 016	636 893	520 766	46 267	1 267 942
59030	Vann	Østensen Jan Transport	489 618	467 449	837 738	248 005	2 042 810
59033	Avløp	Asplan Viak As	62 174	93 463	1 148 919	931 156	2 235 712
59033	Avløp	Sb Va-Consult	82 798	434 225	205 841	19 945	742 809
59033	Avløp	Stokke Reidar As	1 291 206	1 833 540	1 382 808	312 703	4 820 257
59033	Avløp	Yit As	415 630	544 623	502 740	50 980	1 513 973
59035	Avfall	Akslen og Ringstad Ans	464 100	440 620	337 342	70 110	1 312 172
59035	Avfall	Hesselberg Sigurd A/S	184 635	3 441 693	339 514	399 372	4 365 214
59036	Renovasjon	Vest Aluminium A/S	472 017	330 620	745 651	68 742	1 617 030
59037	Utbygging	Rektangel As	737 153	755 650	962 682	387 418	2 842 903
31060	Hjemmetjenester Åse - Lerstad	Spar Åsetorget	181 384	201 225	233 666	122 322	738 597
31100	Hjemmetjenester Blindheim	Eurospar Blindheim	135 450	191 902	187 001	110 153	624 506
Sum							67 692 266

Alle beløp er inklusiv merverdiavgift - Beløp for 2010 omfatter perioden 01.01.2010 til 25.08.2010



ÅLESUND KOMMUNE

RÅDMANNEN

Kommunervisjonsdistrikt nr. 3
i Møre og Romsdal IKS
Postboks 7734 Spjelkavik
6022 ÅLESUND

Saksbehandler
Olaug Flø Brekke
Tlf 70 16 20 21

Deres ref.

Vår ref.
OFB/06/232-34/601 &00

Dato:
21.10.2011

FORVALTNINGSREVISJON AV ÅLESUND KOMMUNE SIN PRAKTISERING AV LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Rådmannen mener at rapporten gir en god oversikt over kommunen sin praktisering av Lov om offentlige anskaffelser i perioden (2007-2009) som rapporten omfatter. Det konstateres likevel at det i revisors vurdering på enkelte områder er faglig uenighet i hvordan regelverket skal praktiseres.

Kommunen har gjort flere tiltak i rapportperioden og senere for å sikre at regelverket etterleves og at anskaffelser blir gjort på en samfunnsmessig god og forsvarlig måte. De viktigste tiltakene er

- Ny innkjøpspolitikk vedtatt av Bystyret 9. september 2010. Hovedpunkt her er
 - Presisering av ansvar og myndighet
 - Etablering av sentral innkjøpsfunksjon
 - Overordnede politiske målsettinger om konkurranse, likebehandling og dokumentasjon
 - Samfunnsansvar – Miljø, Etske og sosiale retningslinjer og universell utforming
- Tilført 100 % stilling i den sentrale innkjøpsfunksjonen fra 1. januar 2011
- Økt antall rammeavtaler (2011)
- Økt satsing på anskaffelser gjennom kommunens elektronisk bestillingsverktøy (2011-2012)
- Tatt i bruk nytt elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy (2011)
- Opplæring av bestillere og anvisere i virksomhetene i generelle krav i lov og forskrift (2011-2012)
- Krav om at den sentrale innkjøpsfunksjonen skal kvalitetssikre alle anskaffelser i virksomhetene som overstiger den nasjonale terskelverdi i henhold til forskrift til Lov om offentlige anskaffelser.

Postadresse: Sentralbord
Postboks 1521 Tlf 70 16 20 00
6025 ÅLESUND Faks 70 16 20 01
postmottak@alesund.kommune.no

Besøksadresse:
Keiser Wilhelmsgate 11
www.alesund.kommune.no


Tlf 70 16 20 00 Bankgiro: 6550.05.05200
Faks 70 16 20 01 Å.K.org.: 942.953.119

Det er forventet at tiltakene samlet sett skal resultere i at anskaffelser i kommunen på noe sikt skal bli mer kostnadseffektiv og i enda større grad være utført i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Med vennlig hilsen



Olaug Flø Brekke
Rådmann



Jonny Rune Indrevåg
innkjøpssjef

KOMREV3 IKS er et interkommunalt revisjonsselskap, etablert 01.01.1994. Selskapet har ansvar for revisjon av kommunene Giske, Haram, Midsund, Norddal, Sandøy, Skodje, Stordal, Stranda, Sula, Sykkylven, Ørskog og Ålesund.

Selskapet leverer tjenester som finansiell revisjon, forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og rådgiving. Det blir rapportert til den enkelte kommune sitt kontrollutvalg og kommunestyre/bystyre.

Hovedkontor for selskapet er Lerstadvegen 545 i Ålesund kommune.

KOMREV3 IKS
Postboks 7734 Spjelkavik
6022 ÅLESUND
Tlf. 70172150 – Fax 70172151 – E-post: komrev3@komrev3.no
Org.nr. 971562587