



KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKT IKS
Kristiansand Søgne Songdalen Vennesla

Forvaltningsrevisjon

Innkjøp i Kristiansand kommune

**En vurdering av om anskaffelser
gjennomføres iht. lov og forskrift om
offentlige anskaffelser**



**Kristiansand
mai 2010**

Innhold

0	SAMMENDRAG	5
1	INNLEDNING	6
1.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	6
1.2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	6
1.3	METODE, GJENNOMFØRING OG AVGRENSING	7
1.4	BEGREPSFORSTÅELSE	8
2	KRITERIER	9
2.1	LOV OG FORSKRIFT OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER	9
2.1.1	<i>Forskriftens inndeling</i>	10
3	INNKJØP I KRISTIANSAND KOMMUNE	12
3.1	VERDIEN AV INNKJØPENE	12
3.2	INNKJØPSTJENESTEN – ORGANISERING OG OPPGAVER	13
3.3	RESULTAT FRA PWC SIN KARTLEGGING AV KOMMUNENS INNKJØPSRUTINER	14
3.4	FUNN I UTFØRT FORVALTNINGSREVISJON AV RAMMEAVTALER	14
4	RISIKOVURDERING AV SEKTORENE ANSKAFFELSESPROSESSER	16
4.1	TRUSLER, KONSEKVENSER OG MULIGE RISIKOFAKTORER	16
4.1.1	<i>Risikofaktorer og spørreskjema</i>	18
4.2	RESULTATENE FRA SPØRREUNDERSØKELSEN - DEL A	19
4.2.1	<i>Innkjøpers kompetanse</i>	20
4.2.2	<i>Prosedyrer og kontrollrutiner</i>	21
4.2.3	<i>Åpenhet, forebyggende tiltak</i>	22
4.3	RESULTATENE FRA SPØRREUNDERSØKELSEN - DEL B	23
4.3.1	<i>Bestilling av varer eller tjenester</i>	23
4.3.2	<i>Varemottak, inngående faktura og registrering i økonomisystemet</i>	24
4.4	OPPSUMMERING OG VURDERING AV SEKTORENE SVAR	25
4.5	UTVALG AV ANSKAFFELSER REVISJONEN VIL GJENNOMGÅ	26
5	GJENNOMGANG AV ENKELTANSKAFFELSER	28
5.1	VURDERINGSGRUNNLAG - BESTEMMELSER I FOA	28
5.1.1	<i>Bestemmelser i FOA del I</i>	28
5.1.2	<i>Bestemmelser i FOA del II og III</i>	29
5.2	ANSKAFFELSER INNENFOR IDRETTSETATEN	31
5.2.1	<i>Sliping, merking og lakking av gulv i Odderneshallen</i>	31
5.2.2	<i>Utstyr til turnhall</i>	32
5.2.3	<i>Tre anskaffelser gjennomført av ekstern konsulent</i>	33
5.2.4	<i>Direkte anskaffelse av konsulentbistand</i>	36
5.3	ANSKAFFELSER I PARKVESENET	37
5.3.1	<i>Fasadebelysning i Kristiansand</i>	37
5.3.2	<i>Auglandsbukta nærmiljøpark</i>	37
5.3.3	<i>Østre Randøya – småbåtbrygge</i>	40
5.3.4	<i>Opprustning av turvei på Flekkerøya</i>	42
5.4	ANSKAFFELSER I INGENIØRVESENET	44
5.4.1	<i>Ny Sentrifuge på Odderøya renseanlegg</i>	44
5.4.2	<i>Greivåsen høydebasseng på Flekkerøya – fakta og vurdering</i>	45
5.4.3	<i>Drift- og vedlikeholdsmodul</i>	47
5.4.4	<i>Rådgivningstjeneste ombygging av Rossevann vannbehandlingsanlegg</i>	47
5.4.5	<i>Rehabilitering av vannledning fra Gartnerløkka til Brønnstykket</i>	48
5.4.6	<i>Styrking av forbindelsen Krossen Dueknipen</i>	49
5.4.7	<i>Overvannsledning i Dvergsnesbakken</i>	49
5.5	SAMSPILLAFTALEN FOR PRESTEHEIA SYKEHJEM OG OMSORGSBOLIG	51

5.5.1	<i>Kunngjøring</i>	51
5.5.2	<i>Prekvalifiseringsgrunnlag</i>	52
5.5.3	<i>Konkurransesgrunnlaget</i>	53
5.5.4	<i>Vurdering av anbudene</i>	54
5.5.5	<i>Inngåelse av samspillavtale</i>	55
5.5.6	<i>Revisjonens vurdering av samspillavtalen</i>	55
6	OPPSUMMERING - FUNN OG VURDERINGER	57
7	ANBEFALINGER	59
8	RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE	60
9	KILDER	61
10	VEDLEGG	61

0 Sammendrag

I denne rapporten har revisjonen undersøkt tiltakene sektorene i Kristiansand kommune gjennomfører for å forebygge faren for feil og misligheter ved gjennomføring av anskaffelser. Revisjonen har også gjennomgått et utvalg anskaffelsesprosesser og vurdert om disse er gjennomført iht. bestemmelsene i FOA.

Funn

Sektorene har i begrenset grad gjennomført tiltak for å forebygge faren for feil og misligheter. Ingen av sektorene har foretatt risikoanalyse for å kartlegge faren for feil og mangler ved gjennomføring av anskaffelsesprosesser. Det vises til at lov- og forskrift om offentlige anskaffelser følges, men i liten grad til tiltak som skal sikre at dette skjer.

Gjennomgangen av anskaffelser viser at det i de aller fleste tilfellene er gjennomført konkurranse. Alle anskaffelser med verdi over 500 000 kr, bortsett fra to, er kunngjort i Doffin.

Vurdert opp mot i kravene i FOA har revisjonen avdekket mange feil og mangler i de anskaffelsene som er gjennomgått. Eksempel på feil som er avdekket er:

- Det er ikke gjennomført konkurranse iht. bestemmelser i forskriften selv om verdien av anskaffelsen er over 500 000 kr.
- Angivelsen av tildelingskriterier er uklar og ikke samsvar med forskriftens bestemmelser.
- Det mangler skriftlig konkurransegrunnlag/ prisforespørsel.
- Leverandører er ikke opplyst om hvilke tildelingskriterier som legges til grunn for valg av tilbud.
- Det er ikke stilt krav om fremleggelse av lovpålagte kvalifikasjonskrav.
- Det er sammenblanding av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.
- Det mangler skriftlig vurderinger og informasjon til leverandørene om valg av tilbud.
- Det er ikke ført protokoll.

Etter revisjonens vurdering tyder noen av feilene på manglende kunnskap om formkravene som gjelder for gjennomføring av offentlige anskaffelser. Feilene tyder også på mangelfull intern-kontroll knyttet til gjennomføringen av anskaffelsesprosessene.

Regelverket for gjennomføring av offentlige anskaffelser er omfattende og komplisert. Revisjonens inntrykk er at det tas for lett på behovet for denne type kompetanse.

Anbefalinger

Revisjonen anbefaler at kommunen styrker arbeidet med kvalitetssikring av anskaffelsesprosessene. Herunder styrker innkjøpskompetansen og gjennomfører kontroll og oppfølging av enhetene som foretar anskaffelser.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Ved behandlingen av "Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon i 2008 – 2011" vedtok bystyret (sak 123/08) å godkjenne kontrollutvalgets forslag til plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon i Kristiansand kommune for 2008 – 2011. Planen ble behandlet i kontrollutvalget i mai 2008 (sak 24/08).

"Innkjøp – fokus på risikoen for misligheter" er et tema som inngår i planen for forvaltningsrevisjon. I planen er forvaltningsrevisjon på dette området begrunnet med at innkjøp er forbundet med stor risiko for vennetjenester, smøring og ulike former for korrupsjon. Brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser kan føre til økonomiske tap for kommunen og det kan få store konsekvenser for de som er involvert. Videre het det, «*Et mål for forvaltningsrevisjon vil kunne være å vurdere om sektorene har kontrollrutiner og prosedyrer, og om disse følges, med fokus på å forhindre misligheter og dermed brudd på reglene for offentlige anskaffelser ved innkjøp av varer og tjenester*».

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med dette prosjektet har vært å vurdere om innkjøp i Kristiansand kommune skjer i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser og kommunes eget reglement og instruks. For å vurdere dette vil vi dele prosjektet i to hoveddeler.

I **del én** har vi vurdert de enkelte sektorenes fokus på tiltak for å redusere risikoen for feil i forbindelse med gjennomføring av anskaffelsesprosesser. Ved å gjennomføre en risikovurdering har vi forsøkt å avdekke hvor faren for brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser og kommunens instruks er størst. Vi har vurdert den enkelte sektors fokus på kompetanse, prosedyrer og kontroll knyttet til gjennomføring av anskaffelser.

I del 1 har overordnet problemstilling vært:

Hvor høy er risikoen for feil i forbindelse med anskaffelser i den enkelte sektor?

I **del to** har vi på grunnlag av analysen i del 1 valgt ut 18 anskaffelser, innenfor de sektorene hvor vi har vurdert risikoen for feil i forbindelse med anskaffelser til å være størst. Vi har gjennomgått dokumentene for den enkelte anskaffelse og vurdert anskaffelsesprosessen opp mot krav i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

I del 2 har overordnet problemstilling knyttet til den enkelte anskaffelse vært:

Er anskaffelsen gjennomført iht. forskrift om offentlige anskaffelser?

1.3 Metode, gjennomføring og avgrensing

I del én har vi gjennomført en risikoanalyse av den enkelte sektor i Kristiansand kommune for å vurdere sannsynligheten for, og konsekvensene av at anskaffelser ikke skjer i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser. Vi har også vurdert om og i hvilken grad sektorenes kontroll med bestilling, mottak og betaling av varer og tjenester er mangelfull. Revisjonen har innhentet informasjon gjennom spørreskjemaundersøkelse og dokumentanalyse.

Gjennom spørreskjemaundersøkelsen rettet mot den enkelte sektor har vi dannet oss et bilde av sektorenes tiltak for å kontrollere og forebygge faren for feil i forbindelse med anskaffelser. I tillegg til fakta om omfang og størrelsen på anskaffelsene har vi blant annet vurdert sektorenes interne kontrollrutiner, kompetansekrav, forebyggende tiltak, prosedyrer, grad av åpenhet i prosessene og graden av ekstern kontroll. Nærmere om gjennomføringen og resultatene fra risikoanalysen er beskrevet i kapittel fire.

I del to har revisjonen hovedsakelig basert informasjonsinnhenting på dokumentgjennomgang. I LOA § 5 stilles det krav til at anskaffelsesprosessen skal være gjennomskiktig og etterprøvbare. Vi har derfor basert innhenting på gjennomgang av anskaffelsesdokumenter (kunngjøringer, konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoller og kontrakter). Vi har også gjennomført enkelte samtaler med sentrale personer på anskaffelsesområdet for å få utfyllende informasjon.

Vi har gjennomgått 19 anskaffelser. Dette er noe flere anskaffelser enn anslaget i prosjektplanen som ble lagt frem for kontrollutvalget 3. september 2009.

Anskaffelsene som er gjennomgått er hentet fra de sektorene der vi på grunnlag av risikovurderingen mener faren for feil er størst. Revisjonen har dermed i dette prosjektet ikke vurdert anskaffelser som er gjennomført av innkjøpsenheten i Kristiansand kommune. Revisjonen har tidligere vurdert inngåelse av rammeavtaler som innkjøpsenheten har gjennomført uten at det ble avdekket feil i forhold til FOA av betydning i disse prosessene.

I vurderingen av om anskaffelsene er gjennomført i tråd med krav i forskrift om offentlige anskaffelser har vi blant annet vurdert om:

- Utlysning er utarbeidet i tråd med formkrav; er kunngjøring gjennomført?
- Konkurransegrunnlaget er utarbeidet og formkravene oppfylt?
- Kvalifikasjonskravene er kunngjort og er de korrekt anvendt i relasjon til tildelingskriteriene?
- Tildelingskriteriene er informert om og er de korrekt anvendt?
- Valgt tilbud er begrunnet i etablerte kriterier?
- Eventuell avvisning er hjemlet?
- Kjøpers valg er meddelt tilbyderne?
- Protokoll er ført iht. regelverket?
- De ulike trinnene i anskaffelsesprosessen er godt dokumentert og etterprøvbare?

1.4 Begrepsforståelse

Innkjøp (anskaffelse)

I dette prosjektet vil vi forstå et innkjøp (en anskaffelse) som den prosessen som skjer fra det er fattet en beslutning om å foreta en anskaffelse til hele eller deler av anskaffelsen er mottatt og betalt i den aktuelle sektoren. Prosessen starter da med anbudsprosessen der lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder. Ved mottak og betaling av varen eller tjenesten vil kommunens eget økonomireglement med anvisningsmyndighet og eventuelt andre kommunale instruksjoner ligge til grunn for vår vurdering.

I dette prosjektet har vi tatt med spørsmål om kontrollrutiner knyttet til bestilling, mottak og betaling i kapittel 4, hvor vi vurderer risikofaktorer knyttet til innkjøp. I kapittel 5 har vi begrenset vår kontroll til kun å omfatte selve anskaffelsesprosessen, det vil si prosessen frem til valg av leverandør. Som en del av revisjonens løpende regnskapskontroll foretar revisjonen kontroll med enhetens rutiner for bestilling, mottak og betaling av varer og tjenester.

Misligheter

I dette prosjektet har vi lagt til grunn Riksrevisjonens definisjon av begrepet misligheter:

"Handlinger som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig fordel for seg selv, virksomheten mv. eller andre. Misligheter skilles fra feil ved at den underliggende handlingen er tilsiktet".

I prosjektet har vi fokusert på risikoen for at det skjer feil, og undersøkt om det har skjedd feil i konkrete anskaffelser. Ved avdekking av eventuelle feil vil vi vurdere om det kan være mistanke om mislighet. Dersom vi avdekker mulige misligheter vil vi følge dette opp i henhold til egne prosedyrer.

Fra forskrift om offentlige anskaffelser FOA har vi hentet følgende definisjoner:

Doffin: *den norske offisielle databasen for kunngjøringer*

TED-databasen: *den europeiske offisielle databasen for kunngjøringer*

åpen anbudskonkurranse: *anskaffelsesprosedyre som tillater alle interesserte leverandører å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling*

begrenset anbudskonkurranse: *anskaffelsesprosedyre som bare tillater de leverandører som er invitert av oppdragsgiver til å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling*

I gjennomføringen av risikoanalysen har vi forsøkt å ta høyde for at enkelte forhold, slik som betydningen av antall anskaffelser, vil kunne ha motsatt effekt når det gjelder sannsynligheten for feil og sannsynligheten for misligheter. Vi antar at mange og store anskaffelser tilfører en sektor kompetanse, noe som reduserer faren for feil, men som kan øke faren for misligheter.

2 Kriterier

Revisjonskriteriene er de bestemmelser, hentet fra lovverk eller politiske vedtak, som vi vurderer virksomheten i forhold til. I dette prosjektet er kriteriene, som vi har lagt til grunn for vurdering av kommunens gjennomføring av anskaffelser, hentet fra følgende kilder:

- Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 07.04.2006
- Rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar, Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Økonomihåndboken for Kristiansand kommune
 - delegasjonsfullmakter
 - Anvisningsreglement for Kk pr 01.02.09
- Instruks for investeringer i Kristiansand kommune
- Maler for gjennomføring av anbudsprosesser og protokoller
- Offentleglova - offl. Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19.05.2006
- Arkivlova - arkl. Lov om arkiv av 04.12.1992
- Forskrift om offentlig arkiv av 11.12.1998
- Arkiv i interkommunale samarbeidsorgan, veileder fra Riksarkivaren 2009

2.1 Lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder for alle offentlige oppdragsgivere. Alle etater i staten, fylkeskommuner og kommuner er omfattet av regelverket. Lovverket omfatter også offentligrettslige organ eller virksomheter som er organisert som eget rettssubjekt, for eksempel aksjeselskaper eller stiftelser som er nært knyttet til det offentlige.¹

Kjøp av varer og tjenester mellom enheter som er en del av samme offentlige rettssubjekt, for eksempel etater innenfor en kommune, er ikke omfattet av regelverket. Slike anskaffelser faller inn under egenregiinntaket.

Loven fastsetter grunnleggende krav til hvordan innkjøpsprosesser skal skje. Innkjøp skal, så langt det er mulig, baseres på konkurranse. Det er også krav til likebehandling, og krav til at prosessen skal være gjennomsiktig og etterprøvable. Det er også forbud mot nasjonal diskriminering.

Loven med forskrift skal sikre at det offentlige velger leverandører på en måte som medvirker til mest mulig effektiv ressursbruk, samtidig som leverandørene blir behandlet likt.

¹ Hvilke kriterier som ligger til grunn for en vurdering av om en virksomheter er omfattet av regelverket eller ikke, blir ikke nærmere omtalt her da alle etatene som vurderes i denne rapporten ligger klart innenfor lovens virkeområde.

Formålsparagrafen i lov om offentlige anskaffelser § 1 lyder:

«Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling.»

Hovedformålet med regelverket er å skape mest mulig effektive innkjøp.

«Ved å gjennomføre innkjøp på en måte som sikrer konkurranse, åpenhet og likebehandling av leverandører skal det offentlige dekke sine behov på en måte som medvirker til økt effektivitet og kostnadsbevissthet i næringslivet. Det skal være de mest konkurransedyktige leverandørene som oppnår kontrakter med det offentlige slik at ressursbruken i privat og offentlig sektor blir best mulig», jf St.meld.nr.36 (2008-2009).

I Ot.prp. nr. 62 (2005–2006) ble det også fremhevet at regelverket skal være et virkemiddel for å hindre at offentlige innkjøp skjer på en måte som undergraver tilliten til det offentlige. For å synliggjøre dette aspektet, har formålsparagrafen i loven et tillegg som lyder:

«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.»

Regelverket skal altså bidra til å redusere risikoen for korrupsjon og kameraderi. Mange av kravene i innkjøpsregelverket har til formål å hindre at useriøse leverandører får et konkurransefortrinn. For eksempel gjelder dette reglene om innlevering av skatteattest og avvisning av leverandører som ikke oppfyller skatteforpliktelsene sine eller som har blitt straffet for forhold som gjelder deres yrkesmessigeandel.

2.1.1 Forskriftens inndeling

Forskriften om offentlige anskaffelser gir konkrete bestemmelser for gjennomføring av anskaffelser. Enkeltanskaffelsene vi har gjennomgått i denne rapporten er vurdert opp mot krav i forskriften.

Forskriften er inndelt i tre deler som regulerer ulike typer anskaffelser etter art og verdi, jf § 2-1 i forskriften.

Del I

Del I inneholder grunnleggende krav for alle anskaffelser som omfattes av forskriften, uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Ved anskaffelser til en verdi opp til 500 000 kr kan en velge å bare følge bestemmelsene i del I. Kapittel tre "Alminnelige regler" (som inngår i del I) gir grunnleggende krav til alle anskaffelser.

Bestemmelsene omfatter krav til konkurranse, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet.

Kapittel tre i forskriften inneholder krav om protokoll og krav om skatteattest, mva-attest og HMS-egenerklæring for alle anskaffelser som overstiger 100 000 kr. De grunnleggende kravene til alle anskaffelser følger som vedlegg én til rapporten.

Del II i forskriften gjelder for anskaffelser av verdi mellom 500 000 kr og EØS-terskelverdiene (1,65 mill kr) og uprioriterte tjenester². I del II finner en regler for blant annet;

- Tillatte anskaffelsesprosedyrer
- Kommunikasjon
- Grunnlaget for konkurranse
- Kunngjøringsregler
- Frister
- Gjennomføring og avslutning av konkurransen

Del III i forskriften gjelder anskaffelser over EØS terskelverdien³. Del III er bygget opp på samme måte som del II med regler for anskaffelsesprosedyrer, kunngjøring, frister og regler for gjennomføring av konkurranser.

Hvilke deler av forskriften vi har vurdert de enkelte anskaffelsene opp mot vil avhenge av anskaffelsens verdi. Dette vil fremgå i vurderingen av den enkelte anskaffelsen i kapittel 5.

² Omfatter blant annet hotell- og restaurantvirksomhet, jernbanetransport, juridiske tjenester, helse- og sosialtjenester og fritids-, kultur- og sportstjenester

³ **§ 2-2. Terskelverdier** (1) Forskriftens del III gjelder kontrakter der den anslåtte verdi overstiger 1,65 millioner kroner ekskl. mva. for vare- og tjenestekontrakter og 41 millioner kroner ekskl. mva. for bygge- og anleggskontrakter. For statlige myndigheter gjelder imidlertid forskriftens del III for vare- og tjenestekontrakter der den anslåtte verdi overstiger 1,05 millioner kroner ekskl. mva.

3 Innkjøp i Kristiansand kommune

3.1 Verdien av innkjøpene

Verdien av det offentlige kjøp av varer og tjenester er på over 270 mrd kr per år⁴. Det er derfor samfunnsøkonomisk viktig å stimulere til en effektiv offentlig innkjøpsvirksomhet. Ved å gjennomføre innkjøp på en måte som sikrer konkurranse, åpenhet og rettferdig behandling av leverandørene medvirker det offentlige til økt effektivitet og kostnadsbevissthet i næringslivet. Fellesskapets midler blir utnyttet på en best mulig måte ved å la de mest konkurransedyktige leverandørene oppnå kontrakter med det offentlige, jf St. meld.nr.36 (2008-2009).

Kristiansand kommune kjøpte varer og tjenester for i underkant av 1,85 mrd kr i 2009⁵.

En stor andel av anskaffelsene er foretatt fra leverandører som kommunen har rammeavtaler med. I følge besvarelser fra de enkelte sektorene i Kristiansand kommune utgjør verdien av anskaffelser fra rammeavtalene om lag 80 – 90 % innenfor driftsregnskapet. Andel er lavere innenfor investeringsregnskapet.

De største enkeltanskaffelsene er ført i investeringsregnskapet. Disse anskaffelsene er i stor grad knyttet til større investeringsprosjekter innen bygg og anlegg.

PricewaterhouseCoopers (PWC) sin "Kartlegging av innkjøpsrutiner" fra 2008 viser at entreprenørtjenester er den varegruppen med klart størst verdi i 2008. Kommunen kjøpte entreprenørtjenester for i overkant av 300 mill kr i 2008.

Tabellen under viser fordelingen av anskaffelsene på de enkelte sektorene i 2009.

Tabell 1: Anskaffelser per sektor i Kristiansand kommune i 2009 (tall i 1000 kr)

Sektor	Drift (art 11 og 12)	Investering (art 01 og 02)	Sum
Rådmannens stab	28 422		28 422
Barnehage	42 543	1 228	43 771
Helse- og sosial	390 403	8 438	398 841
Kultur	44 974	19 538	64 512
Teknisk	245 776	203 690	449 466
Kristiansand Eiendom	121 813	491 418	613 231
Administrasjon	73 576	6 750	80 326
Skole	183 781	8 166	191 947
Utenomsektorielle forhold	(17 894)	265	(17 629)
Totalt	1 113 395	739 493	1 852 888

⁴ Eksklusive oljebransjen.

⁵ Kjøp i egenregi, dvs. kjøp av blant annet personaltjenester, IT-tjenester, trykkeri osv mellom enheter innenfor kommunen, er medregnet. Dette kan utgjøre om lag 1/3 av samlet verdi av kjøp av varer og tjenester.

Helse- og sosialsektoren, Teknisk sektor og Kristiansand Eiendom (KE) er de sektorene der verdien på sum anskaffelser fra drifts- og investeringsregnskapet er høyest. Innenfor driftsregnskapet er det Helse- og sosialsektoren, Teknisk, KE og skolesektoren som foretar mest anskaffelser. Som vi har vært inne på foretas en stor del av anskaffelsene innenfor driftsregnskapet mot leverandører som kommunen har rammeavtaler med.

Innenfor investeringsregnskapet skiller Teknisk, med Ingeniørvesenet og Parkvesenet, og Kristiansand Eiendom seg ut som de sektorene med klart høyest verdi på anskaffelsene. Alle byggeprosjekter og prosjekter knyttet utbygging og vedlikehold av infrastruktur (vei, vann avløp) og parker belastes disse enhetene.

Kultursektoren, som innenfor driftsregnskapet er en av de minste sektorene, har forholdsmessig høye kostnader innenfor investeringsregnskapet. Dette er i stor grad knyttet til investeringer innenfor idrettsetaten.

3.2 Innkjøpstjenesten – organisering og oppgaver

Kristiansand kommune har en sentral innkjøpstjeneste som er plassert i administrasjonssektoren. Tjenesten består av innkjøpsjefen og tre innkjøpsrådgivere. Tjenestens oppgaver er å;

- gjennomføre konkurranser
- avklare spørsmål til eksisterende avtaler
- gi råd og bistand i innkjøpsspørsmål
- svare på spørsmål om forsikring
- gi brukerhjelp til e-Handel
- holde kurs i innkjøp og e-Handel
- gi råd og holde informasjonsmøter om regelverket for offentlige anskaffelser

I tillegg til å gjennomføre konkurranser og gi faglig bistand til sektorene i Kristiansand kommune har innkjøpstjenesten ansvaret for å samordne og gjennomføre anskaffelsene, og yter støtte til kommunene i Knutepunkt Sørlandet – innkjøp (KnS-i). KnS-i er en interkommunal tjeneste som blir drevet i samarbeid mellom kommunene Kristiansand, Birkenes, Lillesand, Songdalen, Søgne og Vennesla. Kristiansand kommune er vertskommune for innkjøpssamarbeidet.

Samarbeidet ble formelt etablert 1. januar 2005. Formålet med samarbeidet er å heve kompetansen, effektivisere anskaffelsesprosessene og styrke fagmiljøet innen innkjøp av varer og tjenester.

På kommunens intranettside ligger det oversikt over kommunens rammeavtaler for varer og tjenester. Kommunen har nærmere 100 rammeavtaler med leverandører av ulike varer og tjenester. For enkelte varegrupper har kommunen avtaler med flere leverandører. Rammeavtalene gjelder for alle enheter i kommunen. Mange avtaler gjelder også for kommunene som inngår i KnS-i. Ved gjennomføring av konkurranser er fagsektorene, og de andre kommunene i KnS-i som er med på avtalene,

representert i brukerutvalg. Brukerutvalgene bistår innkjøpsenheten i utforming av kravspesifikasjon, tildelingskriterier og vurdering av tilbud.

3.3 Resultat fra PWC sin kartlegging av kommunens innkjøpsrutiner

På nyåret i 2009 engasjerte Kristiansand kommune PWC til å kartlegge kommunens innkjøpsrutiner, organisering av innkjøpsfunksjoner og innkjøpskompetanse. PWC ble også bedt om å beskrive styrker og svakheter ved dagens organisering og komme med forslag til forbedringstiltak.

På grunnlag av svar fra 71 respondenter i kommunen (ledere og personer som foretar anskaffelser), var PWC sine hovedresultat at:

- Det er ikke utviklet en overordnet innkjøpsstrategi for Kristiansand kommune.
- Det er i noen grad utviklet retningslinjer men de er i liten grad dokumentert og i varierende grad kjent og forstått ute i organisasjonen.
- Det er etablert overordnet innkjøpsfunksjon som er relativt godt kjent i kommunen.
- Brukerne er godt fornøyd med den støtten de får fra innkjøpstjenesten
- Innkjøpskompetansen er sårbar. Lite som sikrer systematisk kompetanseutvikling
- Roller og ansvar mellom stab og linje i ulike deler av innkjøpsprosessen kan i større grad dokumenteres og tydeliggjøres
- Stor mangle på styring og kontroll med kostnader (gevinstrealisering), lojalitet (til rammeavtaler) og kvalitet på tjenester fra leverandører

PWC anbefalte kommunen å utarbeide en innkjøpsstrategi der kommunens mål for innkjøpsarbeidet og tiltak for å styrke organiseringen av arbeidet og styrke kompetansen og teknologien bør beskrives. Kommunen bør styrke koordineringen og samordning mellom sektorene i gjennomføring av anskaffelser.

Roller og ansvar mellom stab (innkjøpstjenesten) og linje bør være forstått av alle i organisasjonen. For å sikre at kommunen oppnår stordriftsfordeler ved å samordne innkjøpene og inngå sektorovergrepene avtaler bør innkjøp være underlagt en sentral koordinering.

3.4 Funn i utført forvaltningsrevisjon av rammeavtaler

Høsten 2005 gjennomførte Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS et forvaltningsrevisjonsprosjekt hvor et av målene var å vurdere om inngåelsen av rammeavtaler i Kristiansand kommune ble gjennomført iht. lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Revisjonen gjennomgikk anbudsprosessen for 13 rammeavtaler og vurderte disse opp mot krav i FOA. Revisjonens vurdering var at Kristiansand kommune ved

innkjøpstjenesten hadde høy kompetanse og god erfaring i gjennomføring av inngåelse av rammeavtaler.

Kommunen har utarbeidet omfattende maler for gjennomføring av konkurranser og føring av protokoll. De avvik som ble avdekket var knyttet til anskaffelsesprosesser som var gjennomført av andre enheter i kommunen enn innkjøpstjenesten.

Revisjonen anbefalte blant annet at når enheter gjennomfører konkurranser for inngåelse av rammeavtaler på eget hånd, så bør innkjøpstjenesten kvalitetssikre prosessen. Kommunens mal for konkurransegrunnlag og protokoll bør benyttes av alle enheter som gjennomfører konkurranser.

4 Risikovurdering av sektorenes anskaffelsesprosesser

I første del av dette kapitlet vil vi omtale risikofaktorer som er knyttet til gjennomføring av innkjøp. Risikofaktorene er årsaker til at uønskede hendelser inntreffer. Uønskede hendelser er i denne sammenheng at anskaffelsene ikke gjennomføres iht. lov og forskrift og kommunens reglement.

I dette kapitlet har vi foretatt en vurdering av sannsynligheten for, og konsekvensen av, at det skjer feil i forbindelse med anskaffelser. Gjennom analysen har vi ønsket å avdekke hvor risikoen for brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser og kommunenes regelverk er størst.

Ut fra resultatene av analysen har vi anbefalt tiltak med det formål å redusere risikoen for feil. Vi har også lagt resultatene fra risikovurdering til grunn for å velge ut de anskaffelsene vi har foretatt en nærmere gjennomgang av.

4.1 Trusler, konsekvenser og mulige risikofaktorer

For hele innkjøpskjeden, fra anskaffelsesprosessen til mottak og betaling, kan uønskede hendelser i forhold til regleverket deles i to grupper;

- Anbudsprosessen blir ikke gjennomført i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelse.
- Bestilling, mottak og betaling skjer ikke i henhold til kommunens økonomireglement og instruks.

De uønskede hendelsene kan oppstå som følge av handlinger som vi definerer som **feil** eller **mislighet**. Ved feil er det ikke grunnlag for å mistenke at handlingen som medfører en uønsket hendelse er tilsiktet. Det ligger ikke en urettmessig fordel for seg selv til grunn for handlingene. Dersom uønskede hendelser er forårsaket av tilsiktede handlinger, der målet er å oppnå en urettmessig fordel for seg selv, defineres det som mislighet. I kapittel 1 har vi gjengitt Riksrevisjonens definisjon av misligheter:

"Handlinger som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig fordel for seg selv, virksomheten mv. eller andre. Misligheter skilles fra feil ved at den underliggende handlingen er tilsiktet".

Konsekvenser av at uønskede hendelser inntreffer kan være;

- Økonomisk tap for kommunen
- Tap av omdømme
- Redusert kvalitet på varer og tjenester
- Tap av tillit, oppsigelser og strafferettslig forfølgelse for den eller de ansvarlige

Omfanget på anskaffelsen og størrelsen på den urettmessige fordel en ansatt tilegner seg har betydning for hvor stor konsekvensen blir.

Risikofaktorer er forhold som har betydning for sannsynligheten for at uønskede hendelsene inntreffer. I forbindelse med innkjøp vil faren for at det blir gjort feil være knyttet til følgende forhold;

- Kompetanse
- Ansvar og kontrollrutiner
- Åpenhet og forebyggende tiltak
- Kontroll i forbindelse med mottak, attestering, anvisning og betaling

Kompetanse

Regelverket for gjennomføring av offentlige anskaffelser er omfattende og komplisert. Det er ulike krav til utforming av anbudsdokumenter, prosedyrer for gjennomføring av prosessen og krav til dokumentasjon, som avhenger av anskaffelsens antatte verdi og art. Bare det å vurdere antatt verdi, og ut fra det å velge riktig prosedyre for gjennomføring, kan være komplisert. I kapittel 2 har vi listet opp de grunnleggende kravene i FOA som skal ivaretas ved alle anskaffelser. Forskriften gir omfattende og detaljerte krav til gjennomføring av anskaffelsesprosessene som skal sikre at de grunnleggende kravene blir ivaretatt.

Manglende kompetanse og erfaring vil øke sannsynligheten for at en ikke gjennomfører anskaffelsesprosessen iht. regelverket. For å sikre at prosessen blir gjennomført iht. regelverket er det en forutsetning at innkjøper har inngående kjennskap til regelverket.

God kjennskap til produktet og brukerformålet er også helt avgjørende for at kommunen skal velge den leverandøren som gir det beste tilbudet - gitt kommunens behov. Det er derfor innkjøpstjenesten i vertskommunen for KnS-I har med en brukergruppe i utforming av anbudsdokumenter, (i angivelse av kriterier) og i vurdering av tilbud ved inngåelse av rammeavtaler.

Faren for at leverandører skal innklage kommunen til KOFA (Klagenemnda for offentlige anskaffelser) for brudd på regelverket, bør i seg selv ikke være en grunn til å ha høy kompetanse. I praksis kan denne "trusselen" være medvirkende til at kommunene tilstreber at anskaffelsesprosesser gjennomføres av ansatte eller eksterne konsulenter, som har kompetanse om regelverket og produktet eller tjenesten som skal anskaffes.

Ansvar og kontrollrutiner

Manglende prosedyrer for gjennomføring av anskaffelser og mangelfulle rutiner for kontroll vil gi økt fare for at det skjer feil. Klare ansvarlinjer og oversikt over hvem som har myndighet til å foreta anskaffelser er viktig. Oversikt over hvem som har myndighet er en forutsetning for å gjennomføre effektiv intern-kontroll. Dette gjelder både for gjennomføringen av anskaffelser, og i forbindelse med mottak og betaling av varer og tjenester.

Enhetene må ha oversikt over hvem som har myndighet til å foreta anskaffelser.

Åpenhet og forebyggende tiltak

Åpenhet og holdningsskapende arbeid er svært sentralt for å forebygge feil og misligheter. Mangelfull åpenhet, manglende innsyn og kontroll i prosessene er nærmest en "forutsetning" for at enkeltpersoner kan foreta handlinger for å oppnå urettmessige fordeler.

I økonomireglementet til Kristiansand kommune er det anbefalt at saksbehandling og beslutning ikke bør ivaretas av én person ved anskaffelser med verdi over 100 000 kr.

I Kommunal rapport har advokat Tore Jarle Hjelset i Hjelset, Kilstad & Borgen DA skrevet en artikkel der han peker på at kommunene må gå løs på hele organisasjonsstrukturen i arbeidet med å forebygge korrupsjon⁶.

Hjelset skriver: «Å forebygge korrupsjon handler i første rekke om to ting: Først å definere hvilke ansatte som potensielt vil kunne bedrive eller bli utsatt for korrupsjon. Dernest å sikre et tilstrekkelig medieinnsyn i disposisjonene disse gjør.»

Han viser til at en i korrupsjonssaker ofte ser at ansatte med beslutningsmyndighet over tid har tiltatt seg arbeidsoppgaver og slik redusert andres innsyn. Jo mer alene en beslutningstaker er vedrørende valg av leverandør, jo større er muligheten til å begå korrupsjon.

Hjelset skriver videre: «Enhver leder som vil unngå at en "korrupsjonsbombe" eksploderer, må derfor også kartlegge hvilke avdelinger som er sårbare for korrupsjon, for å identifisere eventuelle faste og langvarige tilknytninger mellom beslutningstakere, medansatte og leverandører. Dersom disse relasjonene får leve uten tilstrekkelig innsyn fra andre, gir det en klar korrupsjonsmulighet.»

4.1.1 Risikofaktorer og spørreskjema

Revisjonen utarbeidet et spørreskjema, som vi bad de enkelte sektorene besvare, med spørsmål knyttet til risikomomenter. (Spørreskjemaet følger som vedlegg 1 til rapporten.) Noen av de risikomomentene vi stilte spørsmål om var:

- Innkjøpenes omfang (påvirker både konsekvens og sannsynlighet)
- Innkjøpernes kompetanse
- Prosedyrer og kontrollrutiner
- Åpenhet og forebyggende tiltak
- Kontroll i forbindelse med anvisning, mottak og betaling

Hver sektor ble bedt om å besvare spørreskjemaet. Enheter innenfor en sektor har i stor grad delegert ansvar for gjennomføring av anskaffelser. For å ta høyde for dette bad vi sektorene beskrive vesentlige forskjeller mellom enhetene i sektoren på de enkelte spørsmål.

⁶ I denne rapporten bruker vi benevnelsen misligheter som ensbetydende med korrupsjon.

Teknisk sektor, med Kristiansand Eiendom og ingeniørvesenet som to store enheter, er den sektoren hvor verdien av anskaffelsene er størst. Revisjonen åpnet for at de største enhetene innenfor Teknisk sektor besvarte skjemaet separat.

Også de kommunale foretakene Kristiansand Havn KF og Parkeringselskapet KF ble bedt om å besvare skjemaet.

4.2 Resultatene fra spørreundersøkelsen - del A

Spørreskjemaet er delt inn i del A og del B. I del A er det spørsmål om forhold som har betydning for om anskaffelser gjennomføres i henhold til krav i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Under oppsummerer vi svarene som er gitt i del A av spørreskjemaet.

Innenfor driftsregnskapet er det de store tjenesteytende sektorene Helse- og sosialsektoren og skole som, sammen med teknisk (ingeniørvesenet), har de høyeste innkjøpskostnadene. Det aller meste av anskaffelsene innenfor disse sektorene er forbruksmateriell av typen mat, bøker og papir, medisiner, strøm, renhold og tekniske vedlikeholdstjenester. Disse kjøpene foretas i stor grad fra leverandører som kommunen har rammeavtaler med.

Rammeavtaler

På spørsmålet om hvor stor andel av anskaffelsene som er foretatt gjennom rammeavtaler, svarer sektorene at det meste av anskaffelsene innenfor drift er foretatt fra leverandører som kommunen har rammeavtaler med. Det er få som vil tallfeste andelen som kjøpes inn gjennom rammeavtaler utover å si at andelen er stor. Kultursektoren anslår at ca 95% av alle anskaffelser skjer fra leverandører som kommunen har rammeavtale med. Produkter det ikke er rammeavtaler på er gjerne spesielle produkt som den enkelte fagenhet er alene om å bruke.

Fem av ti enheter sier de har inngått egne rammeavtaler de to siste årene. Revisjonens inntrykk, ut fra besvarelsene, er at de aller fleste rammeavtaler er inngått i samarbeid med innkjøpstjenesten. Innenfor Kultursektoren har biblioteket egen rammeavtale som omfatter elektronisk biblioteksystem for skole og folkebibliotek. Skoleetaten inngikk egen rammeavtale for kjøp av bøker i 2006. Kristiansand Eiendom, Ingeniørvesenet og Kristiansand Havn svarer også at de har inngått egne rammeavtaler.

Alle enhetene gir uttrykk for at lojaliteten til rammeavtalene er høy. Resultatene fra forvaltningsrevisjonsprosjektet i 2006, der revisjonen vurderte lojaliteten til et utvalg av rammeavtaler, viste at det den gang var rom for økt lojalitet. Et mer brukervennlig e-handelssystem med flere leverandører inne, og fokus på behovet for lojalitet fra ledelsen og innkjøpsenhetens side, kan ha medvirket til at sektorenes bruk av rammeavtalene har økt siden 2006.

Avtaler om enkeltanskaffelser og egnethet til eget bruk

Parkeringssselskapet har inngått avtaler om engangskjøp av bomanlegg, feiemaskin og transportmidler i 2008. Innenfor kultursektoren har Idrettsetaten avtale om engangskjøp. Innenfor HS blir det nevnt at det for eksempel i forbindelse med åpning av nytt sykehjem har vært foretatt engangsanskaffelser. Utover dette svarer enhetene i stor grad nei på om de har inngått avtaler om engangskjøp i 2008.

Ut fra besvarelsene er revisjonens inntrykk at omfanget av engangsanskaffelser er lavt. Innkjøp skjer i hovedsak fra leverandører som kommunen har inngått rammeavtaler med. Dette kan forklare hvorfor enhetene i begrenset grad har egen innkjøpskompetanse og egne kontrollrutiner, utover det som følger av økonomireglementet, knyttet til gjennomføring av anskaffelsesprosesser. Vi kommer nærmere tilbake til dette i de neste delkapitlene.

På spørsmål om hvor stor andel av samlede anskaffelser som er egnet til privat bruk svarer noen enheter *alt*, mens rådmannens stab har svart *ingenting*. Et par enheter anslår at innkjøp som er egnet til privat bruk utgjør mellom 5 og 25% av samlede anskaffelser. Flere enheter nevner forbruksartikler som rengjøringsmidler, bensin, verktøy, kontorrekvisita, IT-utstyr og maling, som produkter som kan være egnet til privat bruk.

4.2.1 Innkjøpers kompetanse

På spørsmål om hvem som kan foreta anskaffelser svarer enhetene;

- De som har budsjettansvar (Rådmannens stab)
- Små anskaffelser kan de fleste ansatte foreta, men dette skal avklares med leder. Større anskaffelser gjør driftsledere, prosjektledere og avdelingsledere etter de fullmakter som er gitt (Ingeniørvesenet)
- 69 personer som har attestasjonsmyndighet har dermed formell adgang til å bestille varer. Det er stor spredning når det gjelder begrensinger på bestillermyndighet. Innenfor idrettsetaten har de følgende begrensinger, alle ansatte inntil 3 000 kr, soneleder inntil 10 000 kr, idrettsetatens ledelse for beløp over 10 000 kr. Hovedansvaret er tillagt den som har budsjettansvaret gjennom anvisningsmyndighet. (Kultursektoren)
- Oppgaven er delegert til enhetsledere (Helse- og Sosialsektoren),
- barnehageetatens fullmaktsoversikt viser hvilke ansatte som har attestasjons- og anvisningsrett i barnehagene og stab.
- Anskaffelser skal godkjennes av den som har budsjettansvar for de ulike kontoene (Krs. Havn).
- Rektorer, inspektører, kontorledere og SFO-ledere innenfor skolene.
- Parkering har lagt ved "Regler for innkjøp (bestilling, kontroll og attestasjon) i Kristiansand Parkeringssselskap KF". Her fremgår hvem som har ansvar og myndighet til å foreta bestillinger og attestasjon.

Hovedansvaret ligger på den som har budsjettansvaret gjennom anvisningsmyndighet.

Kravet til kompetanse er tett knyttet opp til myndighet til å foreta anskaffelser på de ulike nivå. Flere gir, som administrasjonssektoren, uttrykk for at kravet til kompetanse for anskaffelse av "daglig" anskaffelser er at innkjøper må kunne bruke kommunens e-handelssystem.

Ingeniørvesenet svarer: «*De har prosjekt eller økonomiansvar. For øvrig ingen tydelig krav til kompetanse*». Parkvesenet svarer; «*Kunne bruke rekvisisjon. Større anskaffelser krever kompetanse og kurs*»

HS svarer at det ikke fokuseres så mye på dette området, men enheter som foretar anskaffelser som krever spesiell kompetanse oppfordres til å spørre innkjøpsavdelingen.

På spørsmålet - **har sektoren tiltak for å bygge opp og/eller ivareta innkjøpskompetanse**, svarer et flertall av sektorene at de deltar på relevante kurs, gjerne i regi av innkjøpstjenesten.

Skolesektoren svarer at de ved den årlige kursingen av nye skoleledere viser til gjeldende rammeavtaler og at det forventes at disse følges opp.

Barnehagesektoren viser til årskontrakter der ledere forplikter seg i forhold til e-handelskrav og nettverkssamarbeid mellom barnehager. Arbeid med nye rammeavtaler med brukerrepresentanter er også med på å sikre relativt god kompetanse.

Administrasjonssektoren svarer at de som "eier" av innkjøpstjenesten er opptatt av å etablere bedre kompetanse, færre stillinger, elektroniske løsninger med mer.

Havna svar at de holder seg oppdatert på lovverket. De fleste med anvisningsmyndighet har vært på kurs i Lov om offentlige anskaffelser (LOA). Det er én i organisasjonen som har hovedansvar for å holde seg oppdatert.

4.2.2 Prosedyrer og kontrollrutiner

På spørsmålene om sektorene har skriftlige prosedyrer for gjennomføring av anskaffelsesprosesser, og kontroller for å sikre at anskaffelser skjer iht. regelverket, svarer de fleste sektorene nei. Noen viser til reglement og instruksjoner som regulerer bestillings-, attestasjons- og anvisningsmyndigheten.

Det er kun Plan- og bygningsetaten i Teknisk sektor som viser til at de i sitt kvalitetssystem har prosedyrer for gjennomføring av anskaffelsesprosesser. I teknisk har de svart at de ikke har rutiner utover kommunens innkjøpsrutiner.

Noen enheter viser til at de følger LOA med forskrift og flere sektorer svarer at de bruker kompetansen hos innkjøpsenheten.

På spørsmålet om en innkjøper kan gjennomføre en anskaffelsesprosess alene svarer sektorene at fakturabehandlingssystemet forhindrer at én person kan attestere

og anviser samme faktura. Minst to personer må være involvert for å foreta attestasjon og anvisning av bilag eller kjøp på rekvisisjon.

Skole-, Administrasjons- og Kultursektoren har svart at gjennomføringen av kjøp, forut for bilagsbehandlingen, kan utføres av enkeltpersoner alene.

Gjennomfører sektoren kontroller for å sikre at anskaffelser skjer iht. regelverket?

Sektoren gjennomfører i begrenset grad egne kontroller for å sikre at anskaffelser skjer iht. regelverket. Kultursektoren svarer at enhetene stort sett kontrollerer bruk av riktig leverandør i henhold til rammeavtaler. Sektorene har i liten grad formaliserte kontroller. I parkering, som er en liten organisasjon, ligger kontrollen i at alle anskaffelser går gjennom avdelingslederne og daglig leder. I havna vises det til sporadisk intern kontroll.

4.2.3 Åpenhet, forebyggende tiltak

Revisjonen stilte spørsmål om sektoren har prosedyrer, eventuelt andre tiltak for å sikre åpenhet og gjennomsiktighet i gjennomføring av anskaffelsesprosesser.

Havna fører protokoll for alle anskaffelser over 100 000 kr. Havna innførte elektronisk skanning av fakturaer som et resultat av gjennomført risikovurdering.

Parkering har ingen spesielle tiltak utover det som er beskrevet i regler for innkjøp for Parkering. Her er ansvarsfordeling ved bestilling, attestasjons- og anvisningsmyndighet angitt. Reglementet inneholder også egne punkter med rutiner for bestilling og mottak av det bestilte.

Helse- og sosialsektoren har ikke spesielle tiltak, og de har ikke gjennomført risikovurdering knyttet til innkjøp. Barnehageetaten har ikke egne prosedyrer, de har ikke gjennomført risikovurdering og ikke andre tiltak. Skoleetaten forholder seg til de krav og retningslinjer som er utarbeidet av innkjøpstjenesten.

Administrasjonssektoren har ikke utarbeidet særskilte tiltak i sektoren. Gjennom innkjøpstjenesten legges det stor vekt på at kommunens rutiner skal sikre åpenhet. PWCs kartlegging inngår i sektorens arbeid med å få på plass rutiner.

Kultursektoren svarer at det ikke foreligger spesielle prosedyrer for dette forholdet, men kontrollen ivaretas gjennom mottak av varer og tjenester og gjennom attestasjon og anvisning i regnskapet.

Ingen av sektorene svarer at de har prosedyrer eller gjennomført andre tiltak for å sikre åpenhet og gjennomsiktighet i gjennomføringen av anskaffelsesprosesser.

4.3 Resultatene fra spørreundersøkelsen - del B

I denne delen av spørreskjemaet hadde vi spørsmål om forhold som har betydning for om det kan oppstå feil i forbindelse med bestilling, mottak og betaling av varer og tjenester⁷.

4.3.1 Bestilling av varer eller tjenester

Vi spurt om sektorene har etablert rutiner for bestilling av varer og tjenester, om hvem som har myndighet til å bestille, og om det er etablert rutiner for å sikre at rammeavtaler følges.

Helse- og sosialsektoren har ikke etablert rutiner for bestilling av varer og tjenester på sektornivå. Sektoren har heller ikke etablert rutiner for å sikre at rammeavtalene følges. Enhetsledere peker ut personer som har myndighet til å bestille.

Plan- og bygningsetaten har rutiner for bestilling av varer og tjenester. Enhetene innenfor Teknisk sektor viser for øvrig til vedlagt attestasjons- og anvisningsrett. Rådmannens stab har lagt ved Rådmannens stabs økonomihåndbok der anvisnings-, attestasjons- og bestillingsmyndigheten i sektoren er omtalt og fordelt. Sektoren har ikke rutiner utover det som reguleres av bruk av e-handel.

Kultursektoren svarer at de har rutiner for bestilling av varer og tjenester, med unntak av for småkjøp. Myndighet til å bestille er tildelt de som har attestasjonsmyndighet.

Skolesektoren har ingen formelle rutiner. Rektor, enhetsledere og andre med budsjettansvar har myndighet til å bestille. Det blir vist til krav om å følge rammeavtalene i den årlige opplæringen av nye skoleledere.

Administrasjonssektoren har ikke formaliserte skriftlige rutiner. Det er ikke formaliserte rutiner for å sikre at rammeavtalene følges, men det legges vekt på at så skjer.

Barnehagesektoren har heller ikke etablert rutiner for bestilling av varer og tjenester utover anvisningsreglement og prosedyrer v/innkjøpstjenesten. Det er ikke etablert egne rutiner for å sikre at rammeavtalene følges. Det vises stor lojalitet til avtalene, og avvik i egen etat tas opp umiddelbart.

Parkering svarer ja på at de har etablert rutiner for bestilling av varer og tjenester. De viser til punkt 2 og 3 i Regler for innkjøp i Kristiansand Parkeringselskap KF. I Parkeringselskapets innkjøpsreglement er det vist til at Kristiansand kommunes rammeavtaler gjelder for Parkeringselskapet.

Havna svarer at rammeavtalene skal brukes i størst mulig grad. Havna går sporadisk gjennom leverandørrapportene for å se at de ikke har for mange leverandører utenom rammeavtalene.

⁷ Spørsmålene i denne delen av spørreskjemaet er hentet fra en egen revisjon som har vært rettet inn mot to enheter i KE.

4.3.2 Varemottak, inngående faktura og registrering i økonomisystemet

Svarene fra sektorene er stort sett like på dette punktet.

I Helse- og sosialsektoren sjekker den personen som konterer for at varen er levert iht. avtalen. Når faktura kommer til enheten stemples den og påføres saksbehandlerinitialer og sendes videre til skanning v/regnskapsetaten. Attesting og anvisning skjer på enhetsnivå.

I PBE (Teknisk) vil bestiller motta og kontrollere varen samt attestere.

I Administrasjonssektoren skal bestiller sjekke at levert vare er i samsvar med bestillingen. Elektroniske fakturaer videredistribueres til kontering, attesting og anvisning. Papirfaktura skannes først og følger så samme prosedyre som elektronisk faktura.

I Barnehagesektoren gjennomgår innkjøper at bestilt vare er mottatt. Dokumentasjon (pakkseddel) eller kvittering sjekkes mot faktura og det brukes tid på at dette blir korrekt.

Det vises alltid til anvisningsreglementet når det gjelder rutiner for attesting og anvisning av inngående faktura.

Det er rutiner for kontroll av varemottak i Kultursektoren, men det varierer mellom enhetene når det gjelder omfanget. For fakturamottak er det også kontroll, men det varierer også her i hvilket omfang dette blir gjort. Faktura blir i stor grad kontrollert mot pakkseddel og når det er aktuelt blir varen gjenstand for inventarprotokoll. Faktura med kontering blir deretter sendt til regnskapsenheten for skanning.

I Idrettsetaten har de følgende prosedyrer for behandling av inngående faktura: Kontroll mot bestilling, adressat, mottaker, kvantum, pris, betalingsbetingelser og mva.

I Rådmannens stab mottas varen på avdelingen av den som bestiller. Den kontrolleres og eventuelt avvik tas med leverandøren. Faktura mottas manuelt. Det kontrolleres at den stemmer med krav til utforming av faktura. Den konteres så og sendes til skanning. Skannet faktura sendes til den som har bestilt for godkjenning. Da kontrolleres faktura mot pakkseddel eller annen bestilling. Den sendes så videre for anvisning.

Skolesektoren svarer at den som mottar skal kontrollere at varen er levert i henhold til bestilling. Mottatt originalfaktura påføres initialer for mottakende, konterer og sendes regnskapsavdelingen for skanning. Mottaker konterer, sender videre til attesting som igjen sender videre til anvisning.

Attesting skal gjøres av den som har gjort eller kjenner best til anskaffelsen. Skoleetaten har matrise som viser hvem som kan attestere og anwise pr. ansvarsområde.

På Havna er det i hovedsak en person ute på basen som mottar varen. Han kontrollerer pakksedel mot bestilling. Initialer til den som skal kontere påføres faktura av den som åpner posten før fakturaen sendes til regnskapsetaten i kommunen for skanning. Vedkommende som har bestilt varen har ansvaret for å kontrollere at fakturaen er korrekt i henhold til bestilling. Jevnlig kjører Havna ut oversikter over fakturaer som har gått gjennom regnskapssystemet uten mva for å se om dette er korrekt.

Ingen kan attestere og anvise samme faktura. På spørsmål om hvem som har attestasjons- og anvisningsmyndighet, lister Havna opp de personene som har dette.

Parkeringselskapet viser til selskapets regler for innkjøp, punkt 2, 3 og 4 som omhandler bestilling, mottak av det bestilte og behandling av fakturaer. Mengde og kvalitet kontrolleres av bestillingsansvarlig. Kvittert følgeseddel arkiveres midlertidig i påvente av faktura.

Den som skal attestere fakturaen er ansvarlig får å påse at den er utformet i samsvar med forskriften til merverdiavgiftsloven og innholdet i salgsdokumenter og lignende. Når faktura er skannet av regnskapsetaten i kommunen, kommer den tilbake for kontering, attestering og anvisning. Den som attesterer kontrollerer inngående faktura mot kvittert følgeseddel. Fakturaen priskontrolleres, etterregnes med mer. Prislister under innkjøp på intranett eller ved e-handel, skal benyttes i priskontroll. Anvisning foretas normalt av daglig leder.

4.4 Oppsummering og vurdering av sektorenes svar

Helse- og sosial, Teknisk og Skole er de sektorene som i 2008 foretok mest anskaffelser innenfor ordinær drift.

Ser en på investeringsregnskapet er det KE, Ingeniørvesenet (Teknisk) og Kristiansand Havn KF som har foretatt de største anskaffelsene i 2008.

Sektorene svarer at de i stor grad bruker rammeavtalene som gjelder for Kristiansand kommune.

Omfanget av engangsanskaffelser er i henhold til besvarelsene meget lavt. Innkjøp (innenfor drift) skjer i all hovedsak fra leverandører som kommunen har inngått rammeavtaler med. Dette kan forklare hvorfor enhetene i begrenset grad har egen innkjøpskompetanse, prosedyrer og egne kontrollrutiner for gjennomføring av anskaffelsesprosesser.

I et flertall av besvarelsene knyttes behovet for kompetanse, kontrollrutiner og sektorenes fokus på forebyggende tiltak i forbindelse med anskaffelser opp mot bestiller-, attestasjons- og anvisningsmyndighet. Besvarelsene tyder på at sektorene ikke opplever at de har behov for egen kompetanse knyttet til gjennomføring av anskaffelser. Det henvises til innkjøpstjenesten for gjennomføring av anskaffelsesprosesser.

Etter revisjonens vurdering er det derfor vanskelig å trekke frem klare forskjeller mellom sektorene når det gjelder deres arbeid med kompetanse, kontrollrutiner og fokus på åpenhet i gjennomføring av anskaffelsesprosesser. Det vises til innkjøpsenheten når det gjelder denne kompetansen.

KE og Ingeniørvesenet i Teknisk sektor foretar store anskaffelser i forbindelse med investeringsprosjekter. Til tross for at disse enhetene foretar store investeringer er ikke krav til kompetanse, kontrollrutiner og forebyggende tiltak særskilt omtalt.

I del B viser alle sektorene til anvisningsreglementet og fordelingen av attestasjons- og anvisningsmyndighet i sektoren. Sektorene har i noe varierende grad egne rutiner for bestilling, men alle viser til at det er de som har budsjettansvar og anvisningsmyndighet som har det overordnede ansvaret for bestillinger.

Rutinene for behandling av inngående fakturaer er de samme i alle sektorene. Etter en mottakskontroll, som kan varierer noe, sendes fakturaer til skanning i regnskapsetaten før de kommer tilbake for kontering, attestering og anvisning. Alle enhetene peker på kontrollmekanismen som ligger i systemet ved at én person ikke kan attestere og anwise en faktura.

Sektorene har begrenset fokus på å sikre innkjøpskompetanse, rutiner og kontrolltiltak utover det som er nødvendig for å bestille (gjennom e-handel) motta vare og behandle faktura. Sektorene har myndighet til å gjennomføre egne anskaffelser og det ligger ingen krav om at dette må skje med bistand fra innkjøpsenheten. Flere av sektorene har imidlertid vist til at de på eget initiativ henvender seg til innkjøpsenheten ved behov. Ikke alle anskaffelser blir gjennomført i samarbeid med innkjøpsenheten. Revisjonens vurdering er at kommunen bør få på plass rutiner for dialog mellom fagenheten og innkjøpsenheten for å sikre at anskaffelsene gjennomføres iht. lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

4.5 Utvalg av anskaffelser revisjonen vil gjennomgå

I tillegg til å få et bilde av status når det gjelder sektorenes fokus på innkjøpskompetanse og kontrolltiltak, var det et mål at spørreundersøkelsen skulle gi grunnlag for å si noe om hvor risikoen for feil i forbindelse med gjennomføring av anskaffelser er størst. Siden det gjennomgående virker å være lite fokus i den enkelte sektor på behovet for å ha særskilt innkjøpskompetanse og kontrolltiltak i gjennomføringen av anskaffelsesprosesser, gir svarene i begrenset grad grunnlag for en slik rangering.

Når det gjelder kontrolltiltak knyttet til bestilling, mottak av varer og fakturabehandling har alle sektorene noenlunde de samme kontrolltiltakene. Ansvar og myndighet følger av attestasjons- og anvisningsmyndighet i den enkelte sektor.

Etter vår vurdering blir den enkelte sektors innkjøpsvolum et viktig grunnlag for hvilke sektorer vi velger å se nærmere på for å vurdere enkeltanskaffelser. Da det innenfor ordinær drift i stor grad foretas innkjøp fra leverandører som kommunen har ramme-

avtale med, har revisjonen i dette prosjektet valgt å fokusere på større anskaffelser som er foretatt i investeringsregnskapet.

Verdien av anskaffelsene som Ingeniørvesenet i Teknisk sektor og KE foretar utgjør over halvparten av samlede innkjøp i Krs kommune. Innenfor Teknisk sektor foretas store anskaffelser i forbindelse med investeringsprosjekt. Disse anskaffelsene er i stor grad enkeltanskaffelser. Det vil være naturlig å trekke ut anskaffelser som foretas innenfor Teknisk sektor og se nærmere på disse. Fra KE har vi i denne rapporten kun tatt én anskaffelse knyttet til ett større byggeprosjekt. Revisjonen har gjennom løpende revisjon av KE revisjon av byggregnskap der vurderinger av om anskaffelsen foretas iht. regelverket for offentlige anskaffelser inngår. I dette prosjektet har revisjonen valgt å fokusere på Ingeniørvesenet og Parkvesenet.

Innenfor Kultursektoren er Idrettsetaten en stor etat der det foretas varierte og til dels store anskaffelser innen drift og investering. Vi ønsker også å se nærmere på enkeltanskaffelser innenfor Idrettsetaten.

5 Gjennomgang av enkeltanskaffelser

I dette kapitlet vil vi presentere resultatene fra gjennomgangen av i alt 18 enkeltanskaffelser som er foretatt i 2008 og 2009. Anskaffelser er foretatt innenfor Idrettsetaten i Kultursektoren og Ingeniørvesenet og Parkvesenet i Teknisk sektor. Som en del av dette prosjektet har revisjonen også gjennomgått og vurdert gjennomføringen av konkurransen til samspillavtalen for bygging av Presteheia sykehjem og omsorgsbolig. Dette prosjektet ligger under Kristiansand Eiendom.

Anskaffelsene er vurdert opp mot bestemmelser i FOA. Innledningsvis i dette kapitlet vil vi omtale noen sentrale bestemmelser som anskaffelsene er vurdert i forhold til.

5.1 Vurderingsgrunnlag - bestemmelser i FOA

5.1.1 Bestemmelser i FOA del I

For anskaffelser til en verdi under 500 000 kr er det bestemmelsene i FOA del I som gjelder. Del I inneholder ikke de samme detaljerte kravene til prosedyrer som del II og III. Det er for eksempel ikke krav til kunngjøring eller hvordan konkurransegrunnlag og tilbud skal være utformet. Formålet om effektive anskaffelser tilsier at oppdragsgiver skal ha større fleksibilitet til å bestemme hvordan anskaffelsene skal gjennomføres enn ved større anskaffelse, jf veilederen til reglene om offentlige anskaffelser.

De grunnleggende krav til alle anskaffelser, kapittel tre i forskriften, som følger som vedlegg én til rapporten, gjelder for anskaffelser til en verdi mellom 100 000 og 500 000 kr.

Kravene innebærer at det skal:

- **Gjennomføres konkurranse så langt det er mulig**

Konkurranser anses som et egnet virkemiddel for å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk i det offentlige. Konkurranse skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet i samsvar med lovens formål, jf veilederen til reglene om offentlige anskaffelser.

Kravet til konkurranse gjelder uavhengig av anskaffelsens art og verdi.

- **En skal følge god forretningsskikk**

Kravet til god forretningsskikk innebærer at oppdragsgiver må forholde seg slik en aktsom profesjonell aktør ville gjort på alle stadier av anskaffelsesprosessen. Oppdragsgiver må sørge for en forsvarlig og saklig saksbehandling, og at anskaffelsen foretas på en økonomisk og ressurseffektiv måte, jf veilederen til reglene om offentlige anskaffelser.

Kravene om forutberegnlighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet, følger av kravet om å opptre i samsvar med god forretningsskikk.

- **Leverandørene skal likebehandles**

Dette gjelder blant annet ved valg av prosedyre, utarbeidelse av kunngjøring og konkurransegrunnlag i kvalifiseringsprosessen og tildelingsprosessen.

Mange av bestemmelsene i regelverket har sitt utspring i kravet om likebehandling. Dette gjelder blant annet reglene om kommunikasjon, kunngjøring, og kravet om at kontrakt skal tildeles på grunnlag av objektive kriterier som er fastsatt på forhånd. Jf veilederen til reglene om offentlige anskaffelser.

- **Det skal sikres forutsigbarhet, transparens og etterprøvnbarhet**

I henhold til offentlighetsloven skal i utgangspunktet tilbud og protokoller være offentlige. Tidligere var det mulig å unnta tilbud og anbudsprotokollen for offentlig innsyn. Fra 2009 er begge dokumenter offentlige så snart leverandør er valgt. Dette skal gi bedre mulighet til å fremme klage før kontrakten signeres.

Bare personopplysninger og forretningshemmeligheter er taushetsbelagt. I den grad loven gjør unntak fra innsynsretten i tilbud og protokoll, gjelder dette ikke hele dokumentet, men kun de delene som inneholder taushetsbelagt informasjon. I den nye offentlighetsloven er det lagt avgjørende vekt på fordelene ved en gjennomiktig innkjøpsprosess som gjør at leverandører, politikere og publikum kan kontrollere at det ikke blir tatt utenforliggende hensyn. Det kan gjøres unntak fra innsyn i særskilte tilfeller av hensyn til forretningshemmeligheter. Eventuelle unntak må hjemles særskilt.

- **Protokoll fra anskaffelsesprosessen som overstiger 100 000 kr**

I § 3-2 i forskriften står det:

(2) Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av forskriftens vedlegg 3 eller 4.

På Kristiansand kommunes intranettsider ligger det mal for protokoll for henholdsvis anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kr og for anskaffelser over 500 000 kr.

- **Attester og egenerklæring**

For anskaffelsene som overstiger 100 000 kr eksklusive mva skal det kreves:

- Skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt
- HMS egenerklæring

5.1.2 Bestemmelser i FOA del II og III

Bestemmelsene om konkurranse, likebehandling og transparens og etterprøvnbarhet i del I av FOA gjelder også for anskaffelser over 500 000 kr. I tillegg gjelder bestemmelsene i del II eller del III av FOA. Del II for anskaffelser under EØS-terskelverdien og del III for anskaffelser over EØS-terskelverdien. Terskelverdien er omtalt i kap 2. Bestemmelsene for anskaffelsesprosedyrer, kunngjøring, frister og regler for gjennomføring av konkurranse er i stor grad de samme i del II og del III.

Kunngjøring

En konkurranse skal kunngjøres iht. regler gitt i forskriften kapittel 9 (under terskelverdien) og kapittel 18 (over terskelverdien). Oppdragsgiver skal kunngjøre konkurransen i Doffin, og i TED-databasen for anskaffelser over terskelverdien. Kunngjøringen skal angi frister som gjelder for konkurransen. For anskaffelser over terskelverdien er det andre frister som gjelder enn for de under terskelverdien. Kunngjøringen vil normalt også inneholde en kort omtale av hva som skal anskaffes, konkurranseform, eventuelle deltakerbegrensninger, og hvilke kvalifikasjonskrav som stilles til leverandørene som ønsker å delta i konkurransen.

For anskaffelser til bygg- og anleggsprosjekter benyttes gjerne begrenset anbuds konkurranse. Ved begrenset anbuds konkurranse inviteres leverandører til å melde fra om de ønsker å delta i konkurransen. I kunngjøringen skal frister for å melde interesse for å delta være angitt. Det skal fremgå minimum og maks antall leverandører (normalt mellom 3 – 6) som vil bli invitert til å delta. Leverandørene som velges ut til å delta i konkurransen får tilsendt konkurransegrunnlaget for den aktuelle anskaffelsen. Deltakende leverandører velges ut blant leverandørene som oppfyller kvalifikasjonskravene. Ut over det kan utvelgelsen av leverandører som får delta være basert på kommunens kjennskap/erfaring med leverandørene som oppfyller kvalifikasjonskriteriene.

konkurransegrunnlaget

Dersom vilkårene for konkurransen ikke er tilstrekkelig beskrevet i kunngjøringen skal det utarbeides et konkurransegrunnlag. Konkurransegrunnlaget vil normalt inneholde utdypende informasjon om hva som skal anskaffes, gjerne som en kravspesifikasjon. I konkurransegrunnlaget vil oppdragsgiver gjøre rede for hvilke kriterier (tildelingskriteriene) som vil bli lagt til grunn for valg av tilbud.

Leverandørene skal være kjent med tildelingskriteriene.

Valg av leverandør, tildeling av kontrakt og meddelelse av kontraktstildeling

Kapittel 11 i forskriften gir bestemmelser for gjennomføring av konkurransen.

§ 11-1. Fremgangsmåte ved valg av leverandører og tildeling av kontrakter

Etter at kvalifikasjonene til de leverandører som ikke er avvist er vurdert i samsvar med reglene i § 8-4 (kvalifikasjonskrav) til § 8-8 (HMS-egenerklæring), skal kontrakt tildeles på grunnlag av kriterier fastlagt etter § 13-2 (kriterier for valg av tilbud).

Mange klagesaker som behandles i KOFA gjelder forhold der leverandører som har deltatt i en konkurranse mener at oppdragsgiver ikke har vurdert tilbudene iht. til oppgitte tildelingskriterier. Det kan være at oppdragsgiver har lagt vekt på forhold som det ikke er opplyst om eller at oppdragsgiver ikke har skilt klart mellom kvalifikasjonskriteriene (kravene til leverandørene, for å kvalifisere til å delta i konkurransen), og tildelingskriteriene.

Oppdragsgiver skal meddele alle leverandørene som har deltatt i konkurransen skriftlig hvem som skal tildeles kontrakt. Meddelelsen skal inneholde en begrunnelse

for valget. Det skal opplyses om klagefrist og kontrakter skal ikke inngås før klagefristens utløp. Dette fremgår av § 13-3.

§ 13-3. Meddelelse om kontraktstildeling og karenstid før inngåelse av kontrakt

(1) Oppdragsgivers beslutning om hvem som skal tildeles kontrakt eller som er valgt som leverandør til rammeavtalen skal meddeles til alle deltakerne i rimelig tid før kontrakt eller rammeavtale inngås. Med kontrakt eller rammeavtale inngås menes tidspunktet for signering av kontrakt eller rammeavtale av begge parter. Meddelelsen skal være skriftlig og gis samtidig til alle deltakerne. Meddelelsen skal inneholde en begrunnelse for valget, i samsvar med § 11-14 første ledd, og skal angi frist for leverandører til å klage over beslutningen.

Protokoll

Det skal føres protokoll fra anskaffelsene. Kravene til protokoll er ikke ulik de som gjelder for anskaffelser til mellom 100 000 og 500 000 kr. Også protokoller for anskaffelser som følger bestemmelsene i del II eller III av FOA skal "beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen".

5.2 Anskaffelser innenfor Idrettsetaten

Innenfor Idrettsetaten har revisjonen bedt om informasjon fra seks anskaffelser. En anskaffelse var fra en leverandør, en håndverker, som kommunen har rammeavtale med. Rammeavtalene for håndverkertjenester er fremforhandlet av innkjøpstjenesten i Kristiansand kommune. Denne anskaffelsesprosessen er ikke nærmere vurdert i denne rapporten.

Av de fem andre anskaffelsen hadde fire en verdi over den "nasjonale terskelverdien", dvs. over 500 000 kr, mens én anskaffelse hadde en verdi under 500 000 kr.

5.2.1 Sliping, merking og lakking av gulv i Odderneshallen

I 2009 gjennomførte Idrettsetaten en konkurranse om sliping, merking og lakking av gulv i Odderneshallen.

Anskaffelsen er gjennomført iht. bestemmelsen i del I av forskriften. Det ble sendt ut mail med prisforespørsel til tre leverandører. Leverandørene fikk tilsendt konkurransegrunnlag med tre vedlegg. Vedleggene inneholdt henholdsvis en leveringsbeskrivelse, alminnelige kontraktsvilkår og skjema for HMS-erklæring.

I konkurransegrunnlaget er det vist til anskaffelsesprosedyrer og regler for konkurransen. Krav til leverandørenes kvalifikasjoner er listet opp. Leverandørene må fremlegge skatteattest, HMS-egenerklæring og MVA-attest.

I konkurransegrunnlaget er tildelingskriterier, - hvilke forhold oppdragsgiver vil legge vekt på ved tildeling av kontrakt, opplistet. Avslutningsvis er frister og sted for levering av tilbud angitt.

Det er ført protokoll fra tilbudsåpningen. Det kom kun inn ett tilbud. Tilbudet har en pris på under 500 000 kr. Leverandøren har levert forespurte attester og HMS-egenerklæring.

Det ble inngått avtale om levering av den forespurte tjenesten med leverandøren som la inn tilbud.

Det er ikke ført protokoll fra anskaffelsen.

Revisjonens vurdering

Revisjonens vurdering er at denne anskaffelsen er gjennomført på en ryddig og oversiktlig måte iht. bestemmelsene i del I av FOA. Det er gjennomført konkurranse, ved at tre aktuelle leverandører ble invitert til å levere tilbud.

Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag med vedlegg der kvalifikasjonskravene, tildelingskriteriene og leveringsbeskrivelse klart fremgår.

Protokollen fra tilbudsåpningen viste at kun en leverandør la inn tilbud. Leverandøren oppfylte kvalifikasjonskravene og det ble inngått avtale med denne leverandøren.

Etter revisjonens vurdering burde det, selv om det bare var en leverandør som leverte tilbud, også blitt ført en protokoll der *"alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen"* ble beskrevet. En slik protokoll skal kunne fremlegges på forespørsel for eksempel ved en eventuell klagesak.

5.2.2 Utstyr til turnhall

Under budsjettbehandlingen i desember 2008 ble det bevilget 700 000 kr til kjøp av turnutstyr til turnforeningens landsturnstevne som ble avholdt i Kristiansand 24. – 28. juni 2009. Idrettsetaten var av den oppfatning at tilskuddet skulle overføres til turnforeningen som så skulle stå for innkjøpet da de hadde de beste forutsetningene for å gjøre dette.

Bevilgningen ble gitt som en investering under idrettsetatens budsjettområde. Siden idrettsetaten ikke kan gi en investering direkte til turnforeningen mente idrettsetaten at det beste var at idrettsetaten fikk faktura fra det firmaet som turnforeningen hadde valgt som leverandør av turnutstyr.

Revisjonens vurdering

Det sentrale spørsmålet når det gjelder kjøp av turnutstyr vil være hvem som i ettertid skal stå som eier av turnutstyret. Er det turnforeningen eller kommunen? Turnhallen og utstyret i hallen er kommunens eie. Revisjonen oppfatter at budsjettvedtaket var en bevilgning til opprustning av det kommunale turnutstyret som skulle dekke turnforeningens behov for nytt utstyr til landsstevnet.

Når beløpet blir gitt som et investeringsbeløp under idrettsetaten tyder dette på at det er kommunen som skal investere i nytt utstyr. Da skal anskaffelsen iht. bestemmelsene om hvem som omfattes av forskriften gjennomføres i iht. FOA.

§ 1-2. Hvem som er omfattet av forskriften

(1) Denne forskrift gjelder statlige, kommunale, fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer og sammenslutninger dannet av en eller flere av disse.

Det er ikke noe forbud mot å la andre gjennomføre anskaffelsen på vegne av kommunen, men disse må følge regelverket for offentlige anskaffelser. Ut fra de opplysninger revisjonen har mottatt, har ikke turnforeningen gjennomført anskaffelsen av turnutstyr iht. bestemmelsene i FOA. De har innhentet tilbud fra tre leverandører, men anskaffelsen er ikke kunngjort i Doffin, det er ikke utarbeidet konkurransegrunnlag med angivelse av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier og det er ikke ført protokoll.

5.2.3 Tre anskaffelser gjennomført av ekstern konsulent

I tre anskaffelser der verdien av anskaffelsene har vært over 500 000 kr, har et eksternt konsulentselskap bistått etaten i gjennomføringen av anskaffelsene. Konsulentselskapet har gjennomført konkurranser for etaten av;

- Grunnarbeid på Hellemyr og Krossen kunstgressbane i 2008
- Kunstgress på Hellemyr, Krossen og Karuss i 2008
- Utvidelse av speedwaybane i 2009

Kunngjøring

Konkurranse for alle tre anskaffelsene er kunngjort som nasjonale kunngjøringer i Doffin⁸.

I kunngjøringene er det angitt at det er en åpen anbudskonkurranse. Tidsfrister for levering av tilbud er gitt. Det er opplyst om hvilke kvalifikasjonskrav som gjelder. I kunngjøringen om konkurranse for grunnarbeid på Hellemyr og Krossen er kvalifikasjonskravene til leverandørene at de må legge frem skatteattest, mva-attest og HMS-egenerklæring. I de to andre kunngjøringene, for kunstgress og utvidelse av speedwaybanen, er det i tillegg til krav om skatteattest, mva-attest og HMS-egenerklæring bedt om dokumentasjon av utstyr og maskinpark.

I kunngjøringen for grunnarbeid for Hellemyr og Krossen er det angitt at det er det "økonomisk mest fordelaktige tilbudet vurdert på grunnlaget av kriterier fastsatt i konkurransegrunnlaget" som vil bli valgt. I kunngjøringene for kunstgress og speedwaybanen står det under punktet "tildelingskriterier" at det er laveste pris som blir lagt til grunn for valg av tilbud.

⁸ Nasjonale kunngjøringer av bygg- og anleggskontrakter brukes når anskaffelsen har en anslått verdi under EØS-terskelverdien på 43,5 mill kr for denne type anskaffelser.

Konkurransesgrunnlag

Det er utarbeidet konkurransegrunnlag for alle tre anskaffelsene.

I kunngjøringen for grunnarbeidet for Hellemyr og Krossen står det at laveste pris blir lagt til grunn. I konkurransegrunnlaget for denne konkurransen står det at "*Det økonomisk mest fordelaktige anbudet vil bli valgt, dersom ikke andre kriterier fremgår av anbudsinnbydelsen*". Revisjonen har ikke funnet andre kriterier i anbudsinnbydelsen⁹.

Konkurransen ble gjennomført våren 2007. Kunngjøringsdatoen var 13.03.2007. I konkurransegrunnlaget er det vist til bestemmelser i FOA som gjaldt frem til 01.01.2007, dvs til bestemmelsene i gammel forskrift.

For kunstgressbane på Hellemyr, Krossen og Karuss er det benyttet et standard konkurransegrunnlag for innhenting av tilbud fra Kultur- og kirke departementet fra 2003. Også i dette konkurransegrunnlaget, som er utarbeidet i 2008, vises det til bestemmelser i den "gamle" utgaven av FOA¹⁰. I kunngjøringen var pris angitt som det eneste tildelingskriteriet. I konkurransegrunnlaget er dokumentasjon av tilstrekkelig kompetanse, forhåndstest av produktet, tretekniske forhold, mobiliseringstid og utførelsestid og referanseprosjekt angitt som tildelingskriterier i tillegg til samlet pris for alle tre baner.

Konkurransegrunnlaget for utvidelse av speedwaybanen ble utarbeidet i 2009. Også i dette grunnlaget vises det til gammel forskrift. For eksempel under punktet "Anbudsregler" vises det til at konkurransen vil følge bestemmelsen i del III av forskriften fra 2001. I gammel forskrift var det bestemmelsene i del III som gjaldt for konkurranser under EØS-terskelverdien, mens det i den nye forskrift er bestemmelser i del II som gjelder for konkurranser under EØS-terskelverdien.

Under punktet "Tildelingskriterier" er det vist til at "*Det økonomisk mest fordelaktige anbudet vil bli valgt, dersom ikke andre kriterier fremgår av anbudsinnbydelsen*". I kunngjøringen stod det pris som eneste kriterie for valg av tilbud.

Tilbudsåpning, vurderinger og protokoll

Det er gjennomført tilbudsåpning og skrevet protokoll fra alle tilbudsåpningene i alle anskaffelsene som konsulentfirmaet har gjennomført. Protokollen er meddelt anbyderne som har deltatt i konkurransen. I protokollen er det kun pris som er vurdert. Prisen er kontrollregnet før protokollen er sendt ut.

I anskaffelsen av grunnarbeid på Hellemyr og Krossen har konsulenten levert en anbudsinnstilling til kommunen der leverandørene er vurdert i forhold til kvalifikasjonskriteriene. Tilbudene er vurdert på grunnlag av pris. Konsulenten anbefalte kommunen å inngå avtale med selskapet som hadde laveste pris.

⁹ Dokumentet hvor leverandørene finner informasjonen om konkurransen har navn "Prosjektdokument" som er det samme som et konkurransegrunnlag. Innledningen i dette dokumentet heter "Anbudsinnbydelse". Revisjonen synes formuleringer under tildelingskriteriene er merkelig da dette er i samme dokument.

¹⁰ Den nye forskriften er bygget opp med en annen inndeling av delene og kapitlene enn den gamle. Ordlyden i de fleste bestemmelsene er uendret men § - henvisningen blir helt feil.

Revisjonen har fått kopi av avtalene som er inngått med de utvalgte leverandørene i disse konkurransene.

Revisjonen har ikke fått protokoller fra noen av anskaffelsene som ble vurdert.

Revisjonens vurdering av anskaffelser som er foretatt med eksternbistand

Konkurransene er kunngjort iht. bestemmelsene for kunngjøring av anskaffelser over 500 000 kr og under EØS-terskelverdien. Det er opplyst om hva konkurransene gjelder, tidsfrister for levering av tilbud, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. I kunngjøringen for grunnarbeid på Hellemyr og Krossen er det vist til tildelingskriterier fastsatt i konkurransegrunnlaget. I konkurransegrunnlaget finner ikke revisjonen noen angivelse av tildelingskriterier, kun formuleringen om at *"Det økonomisk mest fordelaktige anbudet vil bli valgt, dersom ikke andre kriterier fremgår av anbudsinnbydelsen"*.

I konkurransen om kunstgress på Hellemyr, Karrus og Krossen og utvidelse av speedwaybanen er det i kunngjøringen angitt pris som det eneste tildelingskriteriet. I konkurransegrunnlaget for kunstgress er det listet opp flere tildelingskriterier. I konkurransegrunnlaget for speedwaybanen finner vi samme formulering som for grunnarbeidet på Hellemyr, - *"Det økonomisk mest fordelaktige anbudet vil bli valgt, dersom ikke andre kriterier fremgår av anbudsinnbydelsen"*

Etter revisjonens vurdering er det uklart hvilke tildelingskriterier som gjelder. Det er ikke sammenheng mellom angivelse av tildelingskriterier i kunngjøringen og i konkurransegrunnlagene. Det er misvisende når det i kunngjøringen står pris mens det i konkurransegrunnlaget listets opp flere kriterier. Tilsvarende blir det misvisende når det i kunngjøringen står at det er det *"økonomisk mest fordelaktige tilbudet"*, dersom det ikke er andre kriterier enn pris i konkurransegrunnlaget. En slik formulering forutsetter at det er flere kriterier enn bare pris som legges til grunn, jf FOA § 13-2.

§ 13-2. Kriterier for valg av tilbud

(1) Tildelingen skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.

(2) Dersom tildelingen av kontrakten skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, skal det benyttes kriterier som har tilknytning til kontraktsgjenstanden. Dette kan for eksempel være kvalitet, pris, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper, driftsomkostninger, rentabilitet, kundeservice, teknisk bistand, eller tid for levering eller ferdigstillelse. Alle kriterier som vil bli lagt til grunn skal oppgis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Der oppdragsgiver på forhånd har bestemt seg for prioriteringen eller vektningen av kriteriene skal dette angis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget.

Kriteriene skal oppgis i konkurransegrunnlaget. Leverandørene skal vite hvilke kriterier som vil bli lagt til grunn og eventuell viktig av disse. Revisjonens vurdering er at angivelsen av tildelingskriterier er uklar og ikke iht. forskriftens bestemmelser i alle de tre konkurransene vi har vurdert.

Etter revisjonens vurdering skapes et inntrykk av mangelfull kvalitetssikring av dokumentene når det i alle konkurransegrunnlagene vises til en foreldet utgave av forskriften. En ekstern konsulent som utfører oppdrag på vegne av kommunen bør ha korrekt lovhenvisning i malen for konkurransegrunnlag.

Etter revisjonens vurdering er det et brudd med bestemmelsene i forskriften når det ikke foreligger protokoll fra anskaffelsene. Det er kommunens ansvar å påse at det blir ført protokoll.

5.2.4 Direkte anskaffelse av konsulentbistand

I møtet med ledere i Idrettsetaten stilte revisjonen spørsmål ved om etaten hadde gjennomført konkurranse for kjøp av konsulent tjenester til gjennomføring av anskaffelsesprosesser. Etaten hadde tidligere hatt rammeavtale med ekstern leverandør. De senere år var anskaffelsen foretatt som direkte anskaffelser.

Revisjonens inntrykk er at kjøp av konsulent tjenester til gjennomføring av anskaffelsesprosessene, heller ikke i de andre etatene som er undersøkt, har vært gjenstand for konkurranse. Enkeltvis er det forholdsvis små anskaffelser men det er samme konsulentene som er benyttet over flere år. Prosjektavdelingen i Kristiansand Eiendom har rammeavtaler for prosjektledelse, byggeledelse og prosjektgranskning. Gjennomføring av anskaffelsesprosesser inngår som en del av prosjektlederoppdraget. Idrettsetaten i Kultursektoren, Parkvesenet og Ingeniørvesenet i Teknisk sektor har ikke egne rammeavtaler for kjøp av denne type konsulent tjenester. Revisjonen har ikke gått inn og undersøkt i hvilken grad rammeavtalene til KE også kan brukes av andre enheter. Det er imidlertid bare i en av sakene vi har vurdert at vi ser at konsultentselskapet som er benyttet er et av de som KE har rammeavtale med.

Ut fra dette er revisjonens vurdering at de direkte anskaffelsene av konsulent tjenester ikke har vært gjennomført iht. FOA. Etter revisjonens vurdering bør behovet for denne type konsulentbistand kartlegges, og det bør inngås rammeavtaler med eksterne konsulenter som dekker kommunens behov for denne type tjenester.

5.3 Anskaffelser i Parkvesenet

I parkvesenet har revisjonen vurdert fire anskaffelser. To anskaffelser til en verdi under 500 000 kr og to til en verdi over 500 000 kr. En er hentet fra investeringsregnskapet for 2008 mens de tre andre er hentet fra 2009-regnskapet.

5.3.1 Fasadebelysning i Kristiansand

Anskaffelsen har vært kunngjort på Doffin som en nasjonal kunngjøring til en verdi av ca 2,5 mill kr. I kunngjøringen er kvalifikasjonskravene listet opp. Laveste pris på angitte armaturer og lyskilder er opplyst som tildelingskriterium. Det er lagt ved lister med spesifikasjoner av utstyret som skal leveres.

Konkurransen ble lyst ut to ganger.

Det er ført protokoll fra tilbudsåpningen. Oppdragsadministrator, ekstern konsulent som gjennomførte konkurransen på vegne av kommunen, skriver i tilbudsprotokollen at: *"Konkurransen var utlyst på DOFFIN to ganger, siste gang med forlenget frist. Oppdragsadministrator var i telefonisk kontakt med andre mulige leverandører men pga ressursknapphet og prosjektets kompleksitet var det ikke mulig å oppnå tilbud fra mer enn én leverandør."*

Kommunen inngikk avtale om levering med leverandøren som la inn tilbud.

Revisjonens vurdering

Den anskaffelsen er etter revisjonens vurdering gjennomført iht. bestemmelsene i FOA. I kunngjøringen er det opplyst om kvalifikasjonskriterier og at tilbudet med laveste pris på angitt armatur og opplegg ble valgt.

Konkurransen ble utlyst to ganger da det etter førstegangsutlysning ikke kom inn tilbud. Fra "tilbudsprotokollen" fremgår det hva som er gjort i prosessen. Etter revisjonens vurdering gir protokollen en beskrivelse av *"alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen"*.

5.3.2 Auglandsbukta nærmiljøpark

Det er sendt ut prisforespørsel på opparbeidelse av nærmiljøpark i Auglandsbukta til to leverandører. Som vedlegg til mailen fulgte dokumenter med detaljert skisse med angivelse av nærmiljøparkens utforming og hvilke lekeapparater og annet utstyr parken skulle inneholde. I vedlegg er det angitt hvilke elementer som skal inngå i prisen. Prisen skulle inneholde alle elementene for å utføre jobben.

Revisjonen har ikke sett av prisforespørselen at det er stilt krav om kvalifikasjonskriterier.

Parkvesenet mottok tilbud fra den ene av to leverandører som ble forespurt. I tilbudet gis det pris på de ulike elementene som er listet opp. Det ble inngått avtale om

opparbeidelse av kvartalsplass og flerbruksbane i Auglandsparken med leverandøren som leverte tilbud.

I et eget skriv (en statusrapport) fra ansvarlig for gjennomføringen av anskaffelsen i Parkvesenet er det angitt at alt grunnarbeid vil bli gjort internt i kommunen ved Ingeniørvesenet. Videre står det at det pga et nært samarbeid med Ingeniørvesenet under hele prosessen, var viktig at firmaene (som det er sendt prisforespørsel til) holder til i Kristiansandsdistriktet for å hindre at det blir venteprosesser når gjennomføringen starter opp.

Parkvesenet har ført protokoll fra anskaffelsen. I protokollen er kontraktens anslåtte verdi oppgitt til 800 000 kr. Det er angitt at det er gjennomført "begrenset anbudskonkurranse" over nasjonal terskelverdi (dvs. over 500 000 kr) og under EØS terskelverdi. Begrunnelsen for valg av anskaffelsesmetode er den samme som i "statusrapporten" at det pga samarbeid med Kristiansand kommune, Ingeniørvesenet, i hele prosessen er viktig med lokal tilhørighet som ikke forsinker arbeidet.

Revisjonens vurdering

I følge protokollen hadde anskaffelsen en forventet verdi på ca 800 000 kr. Verdianslaget tilsier at anskaffelsen skulle vært gjennomført iht. bestemmelsene i del II av FOA. Konkurransen skulle vært kunngjort i Doffin, og kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier skulle vært angitt i kunngjøringen eller i et konkurransegrunnlag.

I protokollen fra anskaffelsen har Parkvesenet krysset av for at det i denne konkurransen ble gjennomført "begrenset anbudskonkurranse".

I FOA § 5-1 er tillatte anskaffelsesprosedyrer ved anskaffelser under EØS-terskelverdien angitt:

§ 5-1. Tillatte anskaffelsesprosedyrer

*Anskaffelsen skal foretas ved åpen eller **begrenset anbudskonkurranse** eller ved konkurranse med forhandling. Konkurransen med forhandling kan gjennomføres enten ved at alle interesserte leverandører får levere tilbud, eller ved at oppdragsgiver foretar en utvelgelse av leverandører før disse gis mulighet til å levere tilbud.*

I § 8-6 står det:

§ 8-6 Deltakelse i konkurranse hvor det settes en grense for antall deltagere

*(1) Ved **begrenset anbudskonkurranse** eller konkurranse med forhandling kan oppdragsgiver fastsette en nedre, eventuelt også en øvre, grense for antall leverandører som skal inviteres til å gi tilbud.*

(2) Den nedre og øvre grensen skal fremgå av kunngjøringen, sammen med de objektive og ikke-diskriminerende kriterier eller regler oppdragsgiver vil benytte ved utvelgelsen av eventuelt overtallige kvalifiserte leverandører.

(3) Det skal inviteres et antall som er tilstrekkelig til å sikre reell konkurranse, men likevel ikke færre enn tre. Dette er likevel ikke til hinder for at oppdragsgiver inviterer

færre leverandører enn oppgitt i kunngjøringen, i tilfeller hvor det ikke foreligger et tilstrekkelig antall leverandører som oppfyller kvalifikasjonskravene.

Konkurransen om opparbeidelse av nærmiljøparken er ikke gjennomført som en begrenset konkurranse iht. forskriften.

I protokollen er valg av anskaffelsesmetode begrunnet med: *"Pga samarbeid med Kristiansand kommune, Ingeniørvesenet i hele prosessen ved opparbeidelse, er det viktig med lokal tilhørighet som ikke forsinker arbeidet."* Revisjonen oppfatter at Parkvesenet med dette mener at deres henvendelse til to lokale leverandører med spørsmål om å gi tilbud, var å regne som "begrenset anbudskonkurranse".

Konkurransen skulle vært utlyst og det skulle vært angitt kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i kunngjøringen eller i et konkurransegrunnlag. Prisforespørselen direkte til to leverandører er ikke en "begrenset anbudskonkurranse" iht. forskriften.

Parkvesenets henvendelse til to lokale leverandører er etter revisjonens vurdering også et brudd på forskriftens bestemmelse i § 3-1 om ikke-diskriminering. I forskriften § 3-1 (2) heter det:

§ 3-1. Grunnleggende krav for alle anskaffelser

(2) Oppdragsgiver skal ikke diskriminere leverandører på grunn av nasjonalitet eller lokal tilhørighet.

Dersom det foreligger objektive kriterier som tilsier at nærhet til oppdragsgiver er viktig, kan dette tas inn som et tildelingskriterium i en konkurranse. Dette kan for eksempel gjelde for ulike typer vaktjenester. Det kan være avgjørende for utførelse av tjenesten at leverandøren har kort vei.

Etter revisjonens vurdering er det tvilsomt om det ut fra objektive kriterier ville være hjemmel for å stille krav om lokal tilhørighet i denne anskaffelsen. *"Behovet for tett samarbeid med ingeniørvesenet"* vil, i et tidsavgrenset prosjekt, der det ikke står om liv og helse, og der det bør være fullt mulig å ha en tidsplan for aktivitetene, ikke gi grunnlag for stille krav om lokal tilhørighet.

Det er ført protokoll, med bruk av kommunens egen mal for protokoll, fra anskaffelsen. I protokollen er *alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen* beskrevet. Dette er i seg selv positivt, men protokollen avdekker også etter revisjonens vurdering manglende kunnskap om formkravene som gjelder for gjennomføring av offentlige anskaffelser.

I protokollen er "pris" og "lokal tilhørighet" ført opp både som kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. De "obligatoriske" kvalifikasjonskravene, - skatteattest mva-attest og kravet om HMS-egenerklæring (jf FOA § 8-7 og § 8-8), som leverandørene skal oppfylle for å få delta i konkurransen, er ikke omtalt.

Det er ikke lov iht. forskriftens bestemmelser å gjenta kvalifikasjonskrav som tildelingskriterier i en og samme konkurranse, jf KOFA sak 2009/132. Flere klagesaker

som behandles i KOFA gjelder saker der oppdragsgiver ikke har skilt klart mellom kvalifikasjonskriteriene (kravene for å kvalifiseres seg til å delta i konkurransen) og tildelingskriteriene¹¹.

For å sikre like vilkår for leverandørene (likebehandling) og etterprøvbarhet er det sentralt at oppdragsgiver gjør det klart hvilke kvalifikasjonskrav som skal gjelde for utvelgelse av leverandører, og hvilke tildelingskriterier som skal ligge til grunn for vurderingen av tilbudene.

Oppdragsgiver skal meddele alle leverandørene som har deltatt i konkurransen skriftlig hvem som skal tildeles kontrakt. Meddelelsen skal inneholde en begrunnelse for valget, jf FOA § 13-3 som er gjengitt innledningsvis i dette kapitlet. Det skal opplyses om klagefrist og kontrakter skal ikke inngås før klagefristens utløp.

Etter revisjonens vurdering er bruddene på bestemmelsen om offentlige anskaffelser så omfattende i denne saken at det er overraskende at ikke sektoren gjennom egne kvalitetskontroller har stoppet gjennomføringen av anskaffelsesprosessen.

5.3.3 Østre Randøya – småbåtbrygge

Dette var en anskaffelse av en småbåtbrygge på Østre Randøya. Bryggen skulle være en forlengelse på ca 150 meter av eksisterende brygge på stedet.

Parkvesenet inviterte tre leverandører, som har erfaring med denne type anlegg, til å være med på en tilbudsbeifaring. Leverandørene ble kontaktet pr. telefon. Leverandørene var med på beifaring og to leverandører leverte tilbud på bygging av bryggen.

Det foreligger ikke skriftlig anbudsinnbydelse hvor kvalifikasjonskrav eller tildelingskriterier er angitt. Hva som skulle leveres fremgikk av en kartskisse med plassering av bryggen som skulle være lik eksisterende brygge. Det er ikke stilt krav om skatteattest eller HMS-egenerklæring.

Det er skrevet en protokoll fra anbudsåpningen. Her fremgår at to av tre leverandørene som var med på beifaringen har levert tilbud. Leverandørenes kvadratmeter og løpemeter priser er oppgitt. Pris inkl moms er på rett under 500 000 kr. Det er også oppgitt hva som (etter Parkvesenets oppfatning) mangler i det ene tilbudet.

Protokollen fra anbudsåpningen og brev med informasjon om valg av leverandør er sendt til leverandørene som la inn tilbud.

I saksmappen følger også en mail fra leverandøren som ikke ble valgt hvor han tilbakeviser formuleringene i protokollen om mangler i sitt tilbud. Han argumenter for

¹¹ Se nærmere omtale av vurderingene i KOFA sak 2009/132 under kapittel 5.4.2

at oppgitt pris er på bryggen lik den som er der i dag, men at han i tillegg foreslår noen løsninger som ikke er priset i tilbudet.

Revisjonens vurdering

I denne anskaffelsen ble det ikke foretatt noen kunngjøring av konkurransen og det ble ikke utarbeidet noen skriftlig anbudsinnbydelse. Tre leverandører ble pr. tlf invitert til å være med på tilbudsbefering. Leverandørene ble bedt om å gi pris på brygge som skulle være en forlengelse av eksisterende brygge på stedet.

Anskaffelsen hadde en verdi på ca 400 000 kr. Det stilles ikke krav om kunngjøring ved anskaffelser til under 500 000 kr, men de generelle kravene til konkurranse, ikke diskriminering, likebehandling og etterprøvbarehet tilsier at det bør utarbeides en skriftlig anbudsinnbydelse hvor tidsfrister, anskaffelsens innhold, og kvalifikasjonskrav til leverandørene og tildelingskriterier er angitt. Det at kommunen innhentet tilbud fra tre leverandører, som har erfaring med denne type arbeid, er iht. bestemmelser om konkurranse i del I av forskriften.

Det ble ikke stilt krav om skatteattest og HMS-egenerklæring. Iht. bestemmelsen i § 3-3 og 3-4 skal oppdragsgiver, for alle anskaffelser som overstiger 100 000 kr, kreve at den valgte leverandøren fremlegger disse attestene og egenerklæringen. Parkvesenet opplyser at disse attestene ble vedlagt søknad om ansvarsrett for utførende entreprenør i byggesøknaden og ikke i anbudsfasen. Etter revisjonens vurdering skulle disse attestene og vedleggene vært forelagt kommunen før leverandøren ble valgt.

Revisjonen har stilt spørsmål ved Parkvesenets vurdering av de innkomne tilbud. Da det ikke foreligger skriftlig anbudsdokument er det vanskelig å etterprøve om etatens valg av tilbud er basert på kriterier som var kjent for leverandørene. I utgangspunktet, etter å ha sett de to innkomne tilbudene, og protokollen fra tilbudsåpningen, er det nærliggende å anta at leverandørene la til grunn at det kun var pris som ville bli lagt til grunn for valg av tilbud.

Revisjonen har stilt spørsmål pr. mail om hvilke kriterier som er lagt til grunn. Parkvesenet svarte at; *"Parkvesenet vurderer anbud både etter økonomiske kriterier, erfaring med anbyder og kvalitet på referanseanlegg mv"*.

Revisjonens oppfatning er at leverandørene ikke ble opplyst om dette, noe som etter revisjonens vurdering er et brudd med forskriftens krav til likebehandling og gjennomsiktighet.

I forskriftens § 3-1 "Grunnlegende krav for alle anskaffelser" står det:

(4) Konkurranser skal gjennomføres på en måte som innebærer lik behandling av leverandører og med mulighet for leverandører til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltagelse og tildeling av kontrakt.

I protokollen fra tilbudsåpningen er det leverandørenes priser, og en angivelse av to elementer som ikke er medtatt i prisen hos den ene leverandøren, og denne leverandørens dato for ferdigstillelse av bryggen som er omtalt.

Leverandøren som leverte tilbudet med "mangler" tilbakeviste i en mail til kommunen påstandene i protokollen. Ut fra de dokumentene revisjonen har mottatt (leverandørens tilbud, protokollen fra tilbudsåpningen og "klagemailen"), kan ikke revisjonen se at kommunen hadde grunnlag for påstandene i protokollen.

Parkvesenet skiver i mail til revisjonen at den ene leverandøren hadde en "alternativ pris på en annen utførelse som skapte noe uklarhet om hvilken pris som skulle velges".

I en ny mail skriver Parkvesenet at "Etter anbudsfristens utløp hadde to firma gitt tilbud. Vi har da ikke anledning til å be om ytterligere forklaring på pristilbudene". På generelt grunnlag er dette riktig. I § 12-1 står det:

1) Ved åpen og begrenset anbudskonkurranse er det ikke tillatt å endre tilbudene eller forsøke å endre tilbudene gjennom forhandlinger. Det er herunder ikke tillatt å endre pris, leveringstid eller andre forutsetninger som har betydning for konkurranseforholdet.

Men, § 12-1 (2) åpner for avklaringer. Her står det:

- a. *oppdragsgiver kan innhente nærmere opplysninger hos leverandørene for å få klarlagt uklarheter og ufullstendigheter i tilbudene. Avklaring skal unnlates dersom uklarhetene og ufullstendighetene er slike at tilbudene skal avvises i henhold til § 11-11 (avvisning på grunn av forhold ved tilbudet),*
- b. *når det gjelder løsninger, arbeidsmetoder eller materialer som leverandøren selv foreslår, kan oppdragsgiver be leverandøren foreta utdypninger og klargjøringer om hvordan kravene i konkurransegrunnlaget vil bli ivaretatt, eller*
- c. *dersom det av tekniske eller funksjonelle grunner er nødvendig, kan det gjøres mindre justeringer i de løsninger leverandøren har fremsatt.*

Etter revisjonens vurdering burde oppdragsgiver, av hensyn til leverandøren og mht. muligheten for å få et tilbud med lavere pris enn det som ble valgt, benyttet seg av muligheten til å foreta en avklaring. En slik avklaring ville, så langt revisjonen har klart å sammenligne prisene i de to tilbudene, kunnet medføre at den andre leverandøren ble valgt.

Etter revisjonens vurdering er det flere forhold ved gjennomføringen av anskaffelsesprosessen for utbygging av småbåtbrygge som ikke er iht. forskriftens bestemmelser. Etter revisjonens vurdering er det mye som tyder på at konkurransen ikke er gjennomført iht. grunnleggende krav for alle anskaffelser i § 3-1.

(6) Konkurransen skal gjennomføres i samsvar med god anbuds- og forretningskikk.

5.3.4 Opprustning av turvei på Flekkerøya

Anskaffelsen gjelder en opprustning av turvei fra Beltevigsvingen til Brattåsen i Direktoratet for naturforvaltning (DN) sine områder på Flekkerøya. Oppdraget ble utført på vegne av direktoratet som overførte midler til kommunen for oppdraget.

Revisjonen har fått opplyst fra Parkvesenet at dette oppdraget i utgangspunktet var en mindre oppgrusingsjob, der Parkvesenets egen drift skulle stå for arbeidet, supplert med innleid entreprenør. Prosjektet vokste imidlertid under veis til et prosjekt som burde vært på anbud.

Revisjonens vurdering

Revisjonen er enig i Parkvesenets egen vurdering hvor de skriver at: *"Vi ser i ettertid at vi burde ha stanset arbeidene da vi så at prosjektet ble endret underveis, slik at vi kunne kjørt priskonkurransen på arbeidene"*.

5.4 Anskaffelser i Ingeniørvesenet

Revisjonen har vurdert sju anskaffelser innenfor Ingeniørvesenet. Fire anskaffelser er hentet fra investeringsregnskapet for 2008. Dette gjelder:

- Ny Sentrifuge på Odderøya renseanlegg
- Bygging av Greivåsen høydebasseng
- Drifts- og vedlikeholdsmodul
- Rådgivningstjeneste vedrørende ombygging av Rossevann vannbehandlingsanlegg

Følgende tre anskaffelser er hentet fra investeringsregnskapet for 2009:

- Rehabilitering av vannledning fra Gartnerløkka til Brønnstykket
- Styrking av forbindelsen Krossen Dueknipen
- Overvannsledning i Dvergsnesbakken

5.4.1 Ny Sentrifuge på Odderøya renseanlegg

Konkurransen ble gjennomført av et eksternt konsulentselskap. (Dette er for øvrig det samme konsulentselskapet som Idrettsetaten i Kultursektoren har benyttet i tre av fire anskaffelser revisjonen vurderte.) Konkurransen om levering av ny sentrifuge ble kunngjort i Doffin som nasjonal anskaffelse. Kvalifikasjonskravene er angitt i kunngjøringen. Når det gjelder valg av tilbud så er det vist til at, det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, vurdert på grunnlag av kriterier fastsatt i konkurransegrunnlaget, vil bli valgt.

Under type anskaffelsesprosedyre har oppdragsgiver angitt at det vil bli gjennomført en "åpen anbudskonkurranse".

I konkurransegrunnlaget står det under tildelingskriterier: "*Det økonomisk mest fordelaktige anbudet etter forhandlinger basert på:*

- *pris og*
- *utstyrets forventede driftssikkerhet og forventede verdi*"

Konkurransegrunnlaget inneholder ellers en omfattende omtale av, og teknisk krav til leveransen.

Det er ført protokoll fra tilbudsåpningen.

Konsulenten som har gjennomført anskaffelsen har skrevet en anbudsinnstilling til kommunen ved Ingeniørvesenet. I denne innstillingen, som også kan leses som en protokoll fra anskaffelsen, har konsulenten pekt på at det ikke er lov å endre valg av anskaffelsesprosedyre i løpet av gjennomføringen. Konsulenten skriver at forhandlingene (jf angivelsen i konkurransegrunnlaget) derfor ikke er gjennomført da dette ikke er lov ved "åpen anbudskonkurranse".

Konsulenten anbefaler kommunen å inngå avtale med en av leverandørene på grunnlag av en vurdering av pris og utstyr i de tre tilbudene som kom inn.

Revisjonens vurdering

Vår vurdering er at dette er en ryddig anskaffelsesprosess som er gjennomført iht. bestemmelsene i del II av FOA. Konsulentens oppsummering av prosessen i redegjørelsen til kommunen, med innstilling til valg av leverandør, inneholder den informasjonen som bør inngå i en protokoll. Valg av tilbud er begrunnet ut fra tildelingskriteriene.

Revisjonen har ikke sett om leverandørene som har deltatt i konkurransen har fått tilsendt innstillingen med begrunnelse. Det vil være naturlig at leverandørene orienteres om resultatet fra konkurransen etter at kommunen har vurdert om de vil følge konsulentens innstilling.

Som for anskaffelsesprosessene som ble gjennomført for Idrettsetaten er det etter revisjonens vurdering litt "slurvete" av en ekstern konsulent, som gjennomfører anskaffelser på vegne av kommunen, at ikke henvisningene til FOA er oppdatert og korrekt i forhold til ny revidert forskrift som trådte i kraft 01.01.2007.

5.4.2 Greivåsen høydebasseng på Flekkerøya – fakta og vurdering

Konkurransen om bygging av nytt høydebasseng på Flekkerøya ble kunngjort i Doffin som nasjonal kunngjøring 26.06.2007. Det er et eksternt konsulentfirma som har gjennomført konkurransen på vegne av kommunen.

Det er valgt åpen anbudskonkurranse som anskaffelsesprosedyre. Kvalifikasjonskriteriene er oppgitt, samt at det er vist til konkurransegrunnlaget for krav knyttet til tilbyders tekniske og faglige kvalifikasjoner. Som tildelingskriterium er det opplyst at det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier fastsatt i konkurransegrunnlaget vil bli valgt.

I konkurransegrunnlaget er kvalifikasjonskravene, også til tilbyders tekniske og faglige kvalifikasjoner, oppgitt. Tildelingskriteriene er angitt. Det er gitt en omtale av hva arbeidet omfatter. I tillegg er leverandørene invitert til en felles tilbudsbeifaring.

I anbudsinnstilling til kommunen har konsulentfirmaet oppgitt kontrollregnede priser på innkomne tilbud, og påpekt at en av leverandørene ikke har levert kvalifikasjonskravene.

Kommunen inngikk avtale om utbygging med det firmaet konsulenten anbefalte. Revisjonen har ikke sett brev til deltakerne i konkurransen med begrunnelse om valg av leverandør.

Det er ikke utarbeidet protokoll fra konkurransen utover protokoll fra tilbudsåpningen og anbudsinnstillingen. Disse dokumentene inneholder informasjon som naturlig vil inngå i en protokoll.

Revisjonens vurdering

Revisjonen stiller spørsmål ved om det skilles klart nok mellom kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i konkurransegrunnlaget. Ett av kvalifikasjonskravene heter "*Kompetanse og kapasitet*". Herunder er blant annet følgende punkt oppført:

- "*Oversikt over teknisk personell eller tekniske avdelinger som entreprenøren disponerer over, enten de tilhører foretaket selv eller ikke, samt over de som har ansvar for kvalitetskontrollen*"
- "*Beskrivelse av hvordan prosjektet vil bli organisert m.h.t. bemanning og gjennomføring av HMS-rutiner på byggeplassen*".

Under punktet tildelingskriterier står, i tillegg til "totalpris", "*kvalitet og forståelse av arbeidet*". Herunder finner vi blant annet punktene:

- "*Firmaets systemer, rutiner, personell, utstyr og bruk av lærlinger*"
- "*Organisering av prosjektet m.h.t. bemanning og HMS-rutiner*".

I KOFA's vurdering i sak 132/2009 står det blant annet:

I konkurransegrunnlaget fremstår derfor vurderingen av tildelingskriteriet "*Kompetanse og erfaring*" som sammenfallende med, eller en gjentakelse av, vurderingen av leverandørens kvalifikasjoner. Innklagede har således handlet i strid med forskriften § 20-1.

Etter revisjonens vurdering er det vanskelig å skille mellom det oppgitte kvalifikasjonskravet og tildelingskriteriet i konkurransegrunnlaget for bygging av høydebasseng.

Formålet med kvalifikasjonskrav er å avgjøre om leverandørene er godt nok kvalifisert til å sikre kontraktsoppfyllelse. Resultatet av kvalifikasjonsvurderingen er aksept eller avvisning, jf veileder til FOA.

Tildelingskriterier skal være egnet til å si noe om kvalitetsvariasjoner ved tilbudene, jf KOFA sak 132/2009. Under punkt (46) i klagenemndas vurdering står det:

Klagenemnda er videre av den oppfatning at tildelingskriteriet "kompetanse og erfaring", slik det er beskrevet i konkurransegrunnlaget, omhandler leverandørens kompetanse og erfaring som bedrift til å utføre det etterspurte oppdrag. Tildelingskriteriet er således ikke egnet til å si noe om kvalitetsvariasjonene ved tilbudene, og således heller ikke egnet til å si noe om det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Kriteriet sier bare noe om de aktuelle tilbydernes evne til å oppfylle kontrakten slik den er kunngjort. Tildelingskriteriet er således også ulovlig etter forskriften § 22-2 andre ledd.

På grunnlag klagenemndas vurderingen er revisjonens oppfatning at det er tvilsomt om tildelingskriteriet "*Firmaets systemer, rutiner, personell, utstyr og bruk av lærlinger*" er et tillatt tildelingskriterium. Det kan brukes som et kvalifikasjonskrav.

Når det gjelder det andre tildelingskriteriet "*Organisering av **prosjektet** m.h.t. bemanning og HMS-rutiner*" så viser det til prosjektet og ikke leverandørens samlede bemanning. Det kan derfor nyttes som et tildelingskriterium. Revisjonen har imidlertid, som nevnt over, vanskelig for å skille mellom dette tildelingskriteriet og

kvalifikasjonskravet; ”Beskrivelse av hvordan prosjektet vil bli organisert m.h.t. bemanning og gjennomføring av HMS-rutiner på byggeplassen”. Etter vår vurdering blir tildelingskriteriet en gjentakelse av kvalifikasjonskriteriet.

Kunngjøring og konkurransegrunnlag er ellers utarbeidet iht. bestemmelsene i FOA. Protokoll fra tilbudsåpningen og anbudsinnstillingen gir en kortfattet redegjørelse av de viktigste hendelsene i prosessen, men dette er etter revisjonens vurdering ikke en fullstendig protokoll fra anskaffelsen iht. forskriftens bestemmelser.

5.4.3 Drift- og vedlikeholdsmodul

Det ble foretatt en direkte anskaffelse av en drifts- og vedlikeholdsmodul fra leverandøren som har levert kommunens økonomisystem. Ut fra den informasjonen revisjonen har mottatt har det ikke vært aktuelt å innhente tilbud fra andre leverandører da det i avtalen om økonomisystem ligger inne opsjon på flere moduler fra leverandøren. Drifts- og vedlikeholdsmodul er anskaffet på dette grunnlaget.

Revisjonen har ikke etterspurt protokoll fra denne anskaffelsen siden den bygger på en allerede inngått avtale mellom leverandøren og kommunen.

5.4.4 Rådgivningstjeneste ombygging av Rossevann vannbehandlingsanlegg

I 2004 gjennomførte Ingeniørvesenet, Vann og avløpsavdelingen, en konkurranse med forhandlinger om levering av rådgivningstjeneste vedrørende ombygging av Rossevann vannbehandlingsanlegg.

Konkurransen ble kunngjort i Doffin. Konkurransegrunnlaget følger Kristiansand kommunes standard oppsett. Kvalifikasjonskriteriene og tildelingskriteriene er angitt.

Revisjonen ar fått kopi av kommunens evaluering av tilbudene. Tilbudene er evaluert opp mot de enkelte tildelingskriteriene.

Revisjonen har også mottatt malen for brevet som er sendt til alle leverandørene med begrunnelse for valg av tilbud.

Revisjonen har ikke sett protokoll fra konkurransen.

Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering er anskaffelsen gjennomført iht. bestemmelsene i FOA.

Evalueringen av tilbudene er oversiktlig og systematisk med rangering av tilbudene i forhold til de enkelte tildelingskriterier. Dette gir en god dokumentasjon av vurderingene som danner grunnlaget for valg av leverandør.

Utsendelse av brev, med begrunnelse for valg av leverandør, til alle deltakerne er iht. bestemmelsen i § 11-14:

§ 11-14. Oppdragsgivers begrunnelsesplikt

(1) Oppdragsgivers begrunnelse om kontraktstildeling og valg av leverandør til rammeavtale i henhold til § 13-3 (meddelelse om kontraktstildeling og karenstid før inngåelse av kontrakt) første ledd skal inneholde tilstrekkelig informasjon om det valgte tilbudet til at leverandøren kan vurdere om oppdragsgivers valg har vært saklig og forsvarlig, i samsvar med angitte tildelingskriterier

Formålet med kravet om at oppdragsgiver skal begrunne avgjørelsen må sees i lys av forskriftens mål om å sikre transparens, etterprøvbarhet og rettstrygghet for deltakende leverandører.

Revisjonen har ikke sett protokoll fra anskaffelsen.

5.4.5 Rehabilitering av vannledning fra Gartnerløkka til Brønnstykket

I forbindelse med rehabiliteringen av vannledningen ble det valgt en metode som det bare finnes én leverandør av i Norge. Rehabiliteringen skjer uten at røret må graves opp.

Ingeniørvesenet henvendte seg direkte til denne ene leverandøren og fikk et pristilbud fra leverandøren.

Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering er den direkte anskaffelsen hjemlet i bestemmelsen § 2-1, punkt (2) a:

§ 2-1. Anvendelsesområde for forskriftens ulike deler

(1) Forskriftens del I gjelder for alle anskaffelser som omfattes av denne forskrift, uavhengig av anskaffelsens art og verdi.

(2) For kontrakter hvor den anslåtte verdi overstiger 500.000 kroner ekskl. mva. men ikke overstiger terskelverdiene angitt i § 2-2 (terskelverdier), gjelder reglene i forskriftens del I og del II. For følgende kontrakter, som ikke overstiger terskelverdiene angitt i § 2-2 (terskelverdier), gjelder likevel kun del I (alminnelige bestemmelser):

a. anskaffelsen kan bare foretas hos én leverandør i markedet, for eksempel av tekniske eller kunstneriske årsaker, eller for å beskytte en enerett mv.

I punkt (1) og (2) i bestemmelsen er det presisert at del I av forskriften gjelder også for anskaffelser som faller inn under unntaksbestemmelsene. Det tilser etter revisjonens vurdering at det bør kreves skatteattest, mva-attest og HMS-egenerklæring fra leverandøren. Det bør også føres protokoll fra anskaffelsen. Revisjonen kan ikke se at dette er fulgt opp i denne anskaffelsen.

5.4.6 Styrking av forbindelsen Krossen Dueknipen

I september 2008 gjennomførte Ingeniørvesenet en konkurranse for inngåelse av rammeavtale for "innleie av lastebiler og maskiner med mer".

Anskaffelsen ble gjennomført som en åpen anbudskonkurranse iht. bestemmelsen i del II av forskriften for anskaffelser under EØS-terskelverdien. (I konkurransegrunnlaget er det vist til del III – den gamle forskriften). Konkurransen var utlyst som nasjonal kunngjøring på Doffin.

Kvalifikasjonskriterier og tildelingskriterier er angitt.

Revisjonen har fått kopi av Ingeniørvesenets vurdering av innkomne tilbud. Revisjonen har også mottatt kopi av tilbudet med attester og vedlegg fra leverandøren som det er inngått rammeavtale med. Styrkingen av forbindelsen Krossen Dueknipen er foretatt som et avrop mot denne rammeavtalen.

Revisjonen har også fått kopi av brev til leverandørene med resultatet fra konkurransen og en protokoll fra anskaffelsen.

Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering er anskaffelsen i all hovedsak gjennomført iht. bestemmelsene i FOA. Den skriftlige vurderingen av tilbudene virker grundig og systematisk og sikrer etter revisjonens vurdering etterprøvbarhet på en god måte.

Under punktet "Kvalifikasjonskrav" har oppdragsgiver i tillegg til de lovpålagte kravene om attester og HMS-egenerklæring blant annet skrevet:

"I kommunens vurdering vil en særlig legge vekt på faglig kompetanse, effektivitet, erfaring og pålitelighet". Revisjonen er litt usikker hvordan dette skal forstås. Etter revisjonens vurdering er dette kriteriet lite egnet som kvalifikasjonskrav – det er ikke et minimumskrav til leverandørene, jf FOA § 8-4:

§ 8-4. Kvalifikasjonskrav

(1) Oppdragsgiver kan stille minimumskrav til leverandørene, herunder til leverandørenes tekniske kvalifikasjoner og finansielle og økonomiske stilling.

(2) Kravene skal sikre at leverandørene er egnet til å kunne oppfylle kontraktsforpliktelsene og skal stå i forhold til den ytelse som skal leveres.

5.4.7 Overvannsledning i Dvergsnesbakken

Revisjonen har mottatt anbudsinnbydelse og protokoll fra anskaffelsen av overvannsledning i Dvergsnesbakken. Et eksternt konsultentselskap har, på vegne av kommunen, gjennomført anskaffelsen som et kjøp etter forskriften del I.

Oppdragsgiver henvendte seg til tre leverandører, som de visste hadde kvalifikasjoner for å utføre jobben, og bad om tilbud. To av leverandørene leverte tilbud innen tilbudsfristen 17.06.2008. Det ble innstilt på inngåelse av avtale med leverandøren

som hadde lavest pris. Det ble inngått avtale mellom kommunen ved Ingeniørvesenet og leverandøren som ble anbefalt i innstillingen fra konkurransen.

Revisjonens vurdering

Ut fra anbudsinnbydelsen eller protokollen kan ikke revisjonen se at det er stilt krav om fremleggelse av skatteattest, mva-attest eller HMS-egnerklæring fra leverandørene.

I protokollen står det at det er gjennomført en "begrenset tilbudskonkurranse" med begrunnelse at arbeidet er under 500 000 kr. Etter revisjonens vurdering er dette en noe misvisende angivelse av anskaffelsesprosedyren. I forskriften § 5, for anskaffelser under EØS-terskelverdi, og § 14-1, for anskaffelser over EØS-terskelverdien, er "begrenset anbudskonkurranse" omtalt som en prosedyre som følger bestemmelsene i del II eller III, jf revisjonens vurdering i kapittel 6.3.2. Anskaffelser etter forskriftens del I må derfor ikke forveksles med "begrenset anbudskonkurranse".

5.5 Samspillavtalen for Presteheia sykehjem og omsorgsbolig

Kristiansand Eiendom, prosjektavdelingen, og Kristiansand boligselskap gjennomførte i 2006 en anskaffelsesprosess for komplett utvikling, prosjektering og utbygging av Presteheia sykehjem og omsorgsboliger. Prosjektet lå inne i Kristiansand kommunes handlingsprogram med planlagt ferdigstilling høsten 2009.

Prosjektet omfattet, i henhold til prekvalifiseringsgrunnlaget følgende funksjoner:

- 64 sykehjemsplasser
- 15 dagsenterplasser
- Omsorgsboliger med inntil 30 enheter

Totale prosjektkostnader, inklusive byggherrekostnader, inventar, prisstigning, kapitalkostnader, med mer var i prekvalifiseringsgrunnlaget beregnet til ca 220 mill kr inkl mva.

KE gjennomført anskaffelsesprosessen til prosjektet Presteheia sykehjem og omsorgsboliger som en **begrenset anbudskonkurranse** iht. bestemmelsene i forskriften del II.¹²

Begrenset anbudskonkurranse gjennomføres som en totrinns prosess der oppdragsgiver først inviterer alle potensielle leverandører til en prekvalifiseringsrunde, før en i neste omgang kjører åpen konkurranse mot de prekvalifiserte leverandørene.

5.5.1 Kunngjøring

03.07.2006 kunngjorde KE konkurranse om prosjektering og bygging av Presteheia Sykehjem og omsorgsboliger i samspillkontrakt. I kunngjøringen er det opplyst om omfang av kontrakten og frist for utførelse.

Det er opplyst om krav til dokumentasjon av blant annet HMS-egenerklæring, MVA-attest, skatteattest, egnede bankerklæringer, fremleggelse av foretakets årsregnskap og oversikt over foretakets gjennomsnittlige årlige bemanning.

Proseduretypen er angitt til "Begrenset". Det opplyses om at minimum 3 maksimum 5 leverandører vil bli invitert til å sende inn tilbud.

Tilbudskriteriene vil være "det økonomisk mest fordelaktige anbudet i samsvar med kriterier som er angitt i konkurransegrunnlaget.

Tilbyder kan få utlevert anbudgrunnlaget (prekvalifiseringsgrunnlaget) frem til 15.08.06, og tidsfrist for mottak av tilbud eller forespørsel er oppgitt til 21.08.06.

¹² I forskriften som var gjeldende frem til 01.01.2007 var det del II som gav bestemmelser for anskaffelser over EØS-terskelverdien som da var på 40,5 mill kr eksklusive moms for bygge- og anleggsprosjekter. I revidert forskrift, som trådte i kraft fra 01.01.2007, gir del III bestemmelser for anskaffelser over terskelverdi, mens del II gjelder for anskaffelser med en verdi under terskelverdi, jf omtale av kriterier kapittel 2.5.

Til sist i kunngjøringen er det gitt noe mer opplysninger om hva en samspillkontrakt er. *"Byggherren ønsker å inngå en samspillkontrakt med en komplett gruppe av arkitekter, rådgivere og entreprenører. Søknad om prekvalifisering skal være fra en slik komplett gruppe. Interesserte deltakere vil få tilsendt søknadsgrunnlag som skal danne grunnlag for søknad om prekvalifisering. Det vil i dette grunnlaget være opplistet en del absolutte kvalifiseringskrav for å bli prekvalifisert".*

Etter gjennomført prekvalifisering vil de utvalgte få oversendt konkurransegrunnlaget for tildeling av kontrakt.

5.5.2 Prekvalifiseringsgrunnlag

Gjennom prekvalifisering kan en oppdragsgiver (i dette tilfelle KE) skaffe seg informasjon for å avgjøre hvilke leverandører som skal inviteres til å delta i anbudskonkurransen. Prekvalifisering innebærer med andre ord å begrense antallet på de konkurrerende leverandørene.

I prekvalifiseringsgrunnlaget for "begrenset anbudskonkurranse vedrørende prosjektering og utførelse i samspillkontrakt av Presteheia sykehjem og omsorgsbolig" er det en oversikt over vedlegg som tilbyder må besvare. Dette omfatter blant annet skatteattester, egenerklæring HMS, firmaattest osv).

Det er gitt en nærmere orientering om prosjektet og søknadsregler.

Det skal søkes prekvalifisering for en komplett gruppe, minimum bestående av;

- Prosjekteringsgruppeleder
- Arkitekt
- Prosjektering (RIB/RIV/RIE/RIBR)
- Landskapsarkitekt
- Byggentreprenør
- Rørlegger
- Ventilasjonsfirma
- Elektriker

Følgende 5 kriterier for utvelgelse av leverandører til å delta i selve anbudskonkurransen er utdypet i prekvalifiseringsgrunnlaget.

- Foretakens økonomiske og finansielle stilling
- Faglige kvalifikasjoner, utdanning og pålitelighet
- Erfaring – relevante referanseprosjekt
- Foretakens tekniske godkjenning og utrustning
- Kapasitet totalt i firmaene

Publiseringsdato for kunngjøringen var 03.07.2006. Tidsfristen for mottak av forespørsel om deltakelse var satt til 21.08.2006. Iht § 7-2 i forskriften (gamle) er fristen for mottak av forespørsler om å delta ved begrenset anbudskonkurranse 37 dager fra den dagen kunngjøringen ble sendt til TED databasen.

Det er ikke angitt noen deltakerbegrensninger utover at tilbyderne må kunne legge frem dokumentasjon på de forhold det er krav om iht. forskriften og at de må tilfredsstillende de kriteriene som oppdragsgiver har angitt.

Evalueringsrapport fra prekvalifiseringen

Fra prosjektleder har revisjonen fått tilsendt en evaluering av de 5 leverandørene som søkte om å bli prekvalifisert. Alle leverandørgruppene er vurdert i forhold til kriteriene som var listet opp i prekvalifiseringsgrunnlaget. Vurderingen, som er gjennomført av leder for prosjektavd i KE, en ansatt i avdelingen, og innleid prosjektleder, konkluderer med at alle 5 tilbydere oppfyller prekvalifiseringskravene og får delta i anbudskonkurransen.

5.5.3 Konkurransesgrunnlaget

Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag der KE og Kristiansand Boligselskap inviterte til åpen anbudskonkurranse om «*komplett utvikling, prosjektering og utbygging av prosjekt Prestehøia sykehjem og omsorgsboliger*». Det er en konkurranse i samspillmodell der vinneren skulle inngå i en samspillallianse sammen med byggherren og brukerne.

Konkurransegrunnlaget ble utarbeidet 8. sept 2006. Det er vist til at kontraheringen vil følge lov om offentlige anskaffelser, forskriftens del II.

Iht. § 7-2 i den (gamle) forskriften skal fristen for mottak av tilbud fra de som er kvalifisert og utvalgt til å delta i konkurransen være minst 40 dager regnet fra den dagen den skriftlige invitasjonen og konkurransegrunnlaget ble sendt fra oppdragsgiver.

Mellom datering av anbudsdokumentet (08.09.06) og oppgitt frist for innlevering av anbud (25.10.06) er det ca 45 dager. Vi går derfor ut fra at fristen på 40 dager er overholdt.

Gruppen som kontraheres gjennom anbudskonkurransen skal dekke alle relevante fag og inngå i samspillalliansen med byggherrens representant. Samspillalliansen skal ha ansvar for gjennomføring av konseptavklaring, prosjektering, bygging, prøvedrift, dokumentasjoner og garantiarbeid. Alliansen ivaretar alle administrative oppgaver i prosjektet i forhold til planlegging, prosjektstyring, kvalitetssikring, administrasjon osv.

Hovedprinsippene og sentrale forutsetninger for samspillmodellen er nærmere omtalt i dokumentet.

De økonomiske rammer for prosjektet vil bli definert som en målsum som vil bli avklart i forbindelse med forprosjektet. Partene vil ha en incitamentsdel i forhold til målsum. Som et utgangspunkt legges det opp til at incitamentavtalen vil gi en 50/50 fordeling mellom byggherren og utførende gruppe.

I anbudsdokumentet er samspillavtalen, som skal inngås mellom byggherren og alliansepartnerne, omtalt. Det er en tre-delt avtale der del I er en overordnet avtale

som blant annet regulerer samarbeidet, angir mål og suksesskriterier og incitamentkriterier. Samspillavtalens del II, som inngås mellom samspillalliansen og byggherren regulerer "leveranse og oppgjørssdel". Del III "Leveranse og oppgjørssdel" for samspillalliansens ansvar i garantiårene inngås mellom samspillalliansen og byggherren i forbindelse med overtakelsen.

Tildelingskriteriene er delt inn i tre hovedkategorier som skulle ha følgende vektning ved kommunens vurdering av anbudene;

- Gjennomføring vekt 40%
- Pris vekt 40%
- Balanse vekt 20%

Knyttet til hver av disse punktene var det spørsmål, som gruppene skulle besvare i egne vedlagt skjema. Under punktet "gjennomføring" ønsker byggherren å få et inntrykk av hvordan tilbydergruppen vil løse oppgavene innenfor en samspillmodell. Det er her blant annet spørsmål om hvordan gruppen vil løse ulike oppgaver, hvordan de vil samarbeide, organisere seg, og bemanningen i gjennomføringen av prosjektet.

Under punktet pris blir gruppene bedt om å oppgi pris på rig og drift, timepriser og påslag på netto selvkost.

Under det tredje punktet skulle tilbydergruppen presentere seg for byggherren i et eget møte. (Det er presisert at det ikke er anledning til forhandlinger).

Det er vist til at anbudene vil bli vurdert av en vurderingsgruppe i KE, Kristiansand boligstiftelse og representanter for Helse- og sosialsektoren. Det er også opplyst om at det etter evalueringen vil bli sendt ut info til hver av gruppene der de vil få utlevert sine karakterer og en samlet oppstilling med karakterer for alle grupper. Det blir også invitert til å be om møte dersom noen ønsker en ytterligere begrunnelse.

5.5.4 Vurdering av anbudene

Alle de fem leverandørgruppene som var prekvalifisert, leverte inn anbud innenfor angitt frist. Revisjonen har fått tilgang til evalueringsskjemaene der tilbydernes besvarelser knyttet til de enkelte kriteriespørsmål er vurdert. Det er "vurderingsgruppen", som også vurderte prekvalifiseringssøknadene og to representant fra Helse- og sosialsektoren som gjennomførte evalueringen og karaktersettingen.

Evalueringen er oppsummert i et eget dokument som konkluderer med hvilken samspillallianse byggherren ønsket å inngå kontrakt med. Tilbyderne har i følge prosjektleder fått tilsendt alle vurderinger som er gjort av eget anbud samt oppsummerende evaluering av de andre tilbyderne.

5.5.5 Inngåelse av samspillavtale

Samspillavtalen del I er inngått og signert av partene, byggeiere ved KE og Kristiansand boligselskap og samspillalliansen ved prosjektleder fra KE, en brukerrepresentant fra Helse- og sosialsektoren og firmaene som inngikk i "vinner"-entreprenørens gruppe.

Etter at samspillavtalen del I var inngått ble det gjennomført et forprosjekt.

Forprosjekt – grunnlag for samspillavtalen del II

Fra kontraktsinngåelse (del I) i januar 2007 og frem til september 2007 ble det gjennomførte et forprosjekt. Gjennom forprosjektet ble ny økonomisk ramme for prosjektet beregnet. Prosjektleder la frem forslag (for kommunen) til godkjenning av ny økonomisk ramme på prosjektet, og forslag om inngåelse av samspillavtalen del II.

I del II av samspillavtalen utgjør den nye økonomiske rammen kontraktsmåsum – forventet projektkostnader.

I følge prosjektleder er "åpen bok" prinsippet viktig i gjennomføringen av samspillkontrakten. Det skal være innsyn i partenes regnskap knyttet til prosjektet. Prinsippet er at kostnadsøkninger og besparelser skal deles 50/50 mellom byggherren og entreprenørgruppen. I følge prosjektleder fungerer det. Partene inngår en allianse hvor intensjonen om samarbeid, om konfliktløsning på et lavest mulig nivå, fungerer. Man unngår i større grad posisjonering og kamp om å unngå kostnadene ved eventuelle overskridelser, slik man opplever i mange prosjekter.

Revisjonen er bedt av KE om å foreta en egen bilagskontroll inn mot prosjektet for å kontrollere om partenes fakturering fungerer i henhold til prinsippet om 50/50 fordeling som ligger til grunn for samspillkontrakten.

Protokoll

Revisjonen har ikke fått tilgang til egen protokoll fra gjennomføringen av anbudsprosessen. Vi har fått tilgang til dokumenter som er omtalt over. Prosjektleder har orientert om at alle partene har fått innsyn i grunnlaget for vurderingen av tilbudene, hvordan vektingen innenfor de ulike kriteriene er foretatt osv.

5.5.6 Revisjonens vurdering av samspillavtalen

Gjennomføringen av anbudsprosess for en samspillkontrakt er en omfattende og komplisert prosess der mange faktorer skal vurderes. Gjennomføringen er etter revisjonens vurdering iht. krav i FOA. Konkurransen har vært kunngjort, den har vært preget av åpenhet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

De grunnleggende kravene til gjennomføring av offentlige anskaffelser synes å være ivaretatt. Det har vært en åpen prosess der tilbydere har fått tilgang til vurderingsnøkler og fått innsyn i hvordan tilbudet er vurdert og hvordan vekting av de ulike elementene i kriteriene er foretatt. Anbyderne har fått skriftlige tilbakemeldinger om

resultatet av vurderinger som er gjort. Etter revisjonens vurdering burde det vært utarbeidet protokoll fra anskaffelsesprosessen.

6 Oppsummering - funn og vurderinger

I dette prosjektet har revisjonen foretatt en spørreundersøkelse for å kartlegge hvilke tiltak sektorene i Kristiansand kommune gjennomfører for å redusere risikoen for feil ifm. gjennomføring av anskaffelser. Resultatene fra spørreundersøkelsen og revisjonens vurdering av besvarelsene er omtalt i kapittel fire. På grunnlag av resultatene fra risikoanalysen har revisjonen valgt ut tre enheter hvor vi har foretatt en gjennomgang av anskaffelser for å vurdere om bestemmelsene i forskriften er fulgt. Revisjonen har gjennomgått i alt 18 anskaffelser i Idrettsetaten, Parkvesenet og Ingeniørvesenet. I tillegg har vi vurdert en konkurranse om en samspillkontrakt for bygging av Presteheia alders- og sykehjem fra KE. Resultatene fra gjennomgangen av enkeltanskaffelser er presentert i kapittel fem.

Risikoreduserende tiltak – resultat fra spørreundersøkelsen

Innkjøp av varer og tjenester til løpende drift skjer i hovedsak fra leverandører som kommunen har inngått rammeavtaler med. Dette kan forklare hvorfor de fleste enhetene i begrenset grad har egen innkjøpskompetanse, prosedyrer og egne kontrollrutiner for gjennomføring av anskaffelsesprosesser.

I et flertall av besvarelsene knyttes behovet for kompetanse, kontrollrutiner og sektorenes fokus på forebyggende tiltak i forbindelse med anskaffelser opp mot bestiller, attestasjons- og anvisningsmyndighet. Besvarelsene tyder på at sektorene ikke opplever at de har behov for egen kompetanse knyttet til gjennomføring av anskaffelser. Det henvises til innkjøpstjenesten for gjennomføring av anskaffelsesprosesser.

Enhetene innenfor Teknisk sektor og KE foretar store anskaffelser i forbindelse med investeringsprosjekter. Til tross for at disse enhetene foretar store investeringer er ikke kravene til kompetanse, kontrollrutiner og forebyggende tiltak særskilt omtalt i besvarelsene fra enhetene.

Sektorene har i begrenset grad gjennomført tiltak for å forebygge faren for feil og misligheter. Ingen av sektorene har foretatt risikoanalyse for å kartlegge faren for feil og mangler i forbindelse med gjennomføring av anskaffelser. Det vises til at lov og forskrift om offentlige anskaffelser følges, men i liten grad til tiltak som skal bidra til å sikre at så skjer.

Gjennomgang av anskaffelsesprosesser – resultat og vurderinger

Gjennomgangen viser at det i de aller fleste tilfellene er gjennomført konkurranse. To av anskaffelsene, og kjøp av konsulentbistand til gjennomføring av anskaffelsesprosessene, er foretatt uten konkurranse. Alle anskaffelser med verdi over 500 000 kr, bortsett fra to¹³ er kunngjort i Doffin.

¹³ Dette gjelder kjøp av turnutstyr til turnforeningens landsturnstevne. Et kjøp som ble gjennomført av turnforeningen på vegne av Idrettsetaten. Den andre gjelder opparbeidelse av nærmiljøpark i Auglandsbukta der Parkvesenet innhentet pris fra to leverandører.

Revisjonen har avdekket mange feil og mangler i gjennomgangen av anskaffelsesprosessene. Noen av de feil og mangler som er avdekket er:

- Ett tilfelle der konkurransen er gjennomført iht. bestemmelser i del I selv om verdien av anskaffelsen er over 500 000 kr.
- Fire konkurransegrunnlag, fra en ekstern konsulent, hvor det vises til bestemmelser i gammel forskrift.
- Revisjonens vurdering er at angivelsen av tildelingskriterier er uklar og ikke i samsvar med forskriftens bestemmelser i tre av konkurransene som er gjennomført av ekstern konsulent.
- Det mangler skriftlig konkurransegrunnlag/ prisforespørsel der kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier fremgår.
- Leverandører er ikke opplyst om hvilke tildelingskriterier som legges til grunn.
- Det er sammenblanding av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.
- Det er ulovlige tildelingskriterier. De er ikke egnet til å vurdere leverandørenes tilbud.
- Det mangler skriftlige vurderinger av tilbudet.
- Deltakende leverandører er ikke informert om valg av leverandør med begrunnelse.
- Det er ikke ført protokoll fra anskaffelsene.

Etter revisjonens vurdering tyder feilene på at kommunen ikke har tilstrekkelig fokus på kvalitetssikring av anskaffelsene som foretas i fagsektorene.

Feilene tyder på mangelfull kunnskap om formkravene som gjelder for gjennomføring av offentlige anskaffelser.

Revisjonen mener feilene i enkelte av anskaffelsene er så omfattende at anskaffelsesprosessene burde blitt stoppet gjennom sektorenes intern-kontroll.

Regelverket for gjennomføring av offentlige anskaffelser er omfattende og komplisert. Feilene som er avdekket viser også at gjennomføring av offentlige anskaffelser er utfordrende. Det krever erfaring og god kjennskap til bestemmelsene i regelverket å sikre at hele prosessen blir korrekt gjennomført. Revisjonens inntrykk er at det tas for lett på behovet for denne type kompetanse.

7 Anbefalinger

Revisjonen vil anbefale at følgende tiltak gjennomføres:

- Kommunen bør styrke arbeidet med kvalitetssikring av anskaffelsesprosessene. Herunder styrke innkjøpskompetansen og gjennomføre kontroll og oppfølging av enhetene som foretar anskaffelser.
- Dialogen mellom kommunens sentrale innkjøpstjeneste og sektorene bør formaliseres for å sikre at innkjøpstjenesten i større grad kan bidra til å kvalitetssikre anskaffelser som sektorene selv foretar. Innkjøpstjenesten kan gi veiledning og råd og kontrollere at bestemmelsene i regelverket blir fulgt.
- Kommunen bør gjennomføre konkurranse for kjøp av konsulenttenester. Etter revisjonens vurdering bør behovet for denne type konsulentbistand kartlegges, og det bør inngås rammeavtaler med eksterne konsulenter for denne type tjenester.

8 Rådmannens høringsuttalelse

Rapporten er gjennomgått av de reviderte enheter og det er ikke funnet faktafeil.

Administrasjonen mener at revisjonen har gjort en god jobb og at funnene i rapporten er et viktig bidrag for videre arbeid med å løse utfordringene innen innkjøp og da spesielt i forhold til lov om offentlige anskaffelser. Kommunen ser at det er svakheter i hvordan dagens innkjøpsprosess gjennomføres ute i den enkelte sektor, håndtering av lovverket og de mange formkrav som ligger i dette.

I hovedsak er det avdekket mangler i anskaffelsesprosess vedr. utydigheter i forhold til kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, informasjon til tilbyder som begrunner hvilken og hvorfor anbyder er valgt, samt tilhørende protokoll for anskaffelsen.

For å forbedre ovennevnte punkter er det viktig å øke kompetanse vedrørende innkjøp og bedre kontroll- og kvalitetssikringsrutiner i forbindelse med anskaffelsesprosessen. Det pågår arbeid med dette i regi av kommunens innkjøpsforum der en av hovedmålsettingene er å bedre kompetansen på innkjøp i hele kommunens organisasjon:

Prioriterte områder som startes og planlegges gjennomført i 2010 er:

Organisasjon

- Etablere klare roller, ansvar og fullmakter

Styring og kontroll

- Gjennomføre en detaljert analyse av forbruket som grunnlag for å kartlegge områder med avtale, områder det bør inngås avtale på, lojalitet til bruk av eksisterende avtaler. Kartlegge gjentatte kjøp på samme varegruppe, eller samme leverandør og vurdere rammeavtale

Systemer og teknologi

- Utbedre funksjonaliteten i dagens innkjøpssystem "eHandel" til et mer brukervennlig og effektivt verktøy

Hovedfokuset er: Lovlighet, lønnsomhet, samfunnsansvar.

Kr.sand 25.05.2010

Ragnar Evensen
Teknisk direktør

9 Kilder

- St.meld.nr.36 (2008-2009): Det gode innkjøp
- Oslo kommune Kommunerevisjonen: Kontroll av anskaffelser i 13 virksomheter. Forvaltningsrevisjonsrapport 5/2009
- Riksrevisjonen: Dokument nr. 3:12 (2008-2009). Riksrevisjonens undersøkelse av Helse Midt-Norge RHF's gjennomføring av anskaffelsesprosessen og oppfølging av kontraktene om levering av ambulansetjenester. Juni 2009
- Universitets- og høyskolerådet: Missligheter og irregulariteter i UH-sektoren. En kartlegging med forslag til forebyggende tiltak. Rapport mai 2009
- Klagenemnda for offentlige anskaffelser: Ulovlige tildelingskriterium. Sak 2009/132
- Kristiansand kommune: Kartlegging av innkjøpsrutiner, sluttrapport 2. juni 2009. PWC
- Tore Jarl Hjelseth: Korrupsjon og forebyggende arbeid. Kommunal rapport 2009
- Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 07.04.2006
- Rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar, Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Økonomihåndboken for Kristiansand kommune
 - delegasjonsfullmakter
 - Anvisningsreglement for Kk pr 01.02.09
- Instruks for investeringer i Kristiansand kommune
- Maler for gjennomføring av anbudsprosesser og protokoller
- Offentleglova - offl. Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19.05.2006
- Arkivlova - arkl. Lov om arkiv av 04.12.1992
- Forskrift om offentlig arkiv av 11.12.1998
- Arkiv i interkommunale samarbeidsorgan, veileder fra Riksarkivaren 2009

10 Vedlegg

Vedlegg 1: Spørreskjema, risiko for feil ved innkjøp

Vedlegg 1 Spørreskjema, risiko for feil ved innkjøp

	Spørsmål	Sektorens svar
	Sektor:	
	Innkjøp - omfang i 2008 og 2009 (ikke medregnet kjøp i egenregi. Dvs fra andre enheter innenfor kommunen)	
1.	Hva var samlet verdi på anskaffelser i sektoren i henholdsvis 2008 og t.o.m. 2. tertial 2009? (Innenfor art 11 og 12 i driftsregnskapet og 01 og 02 i investeringsregnskapet)	
2.	Hvor stor andel i % utgjør verdien av anskaffelsene i 2008 av sektorens samlede budsjett for 2008?	
3.	Hvor stor andel av anskaffelsene er foretatt fra rammeavtaler som er inngått av,- eller i samarbeid med innkjøpstjenesten i 2008?	
4.	Har sektoren inngått egne rammeavtaler i løpet av de to siste år? Hvor stor andel av anskaffelsene er foretatt fra disse avtalene i 2008?	
5.	Har sektoren inngått avtaler om engangskjøp i 2008? Hvor stor andel av anskaffelsene utgjorde disse kjøpene i 2008?	
6.	Hvor stor andel av samlede anskaffelser er egnet til privat bruk? (Anslå i % evt med kommentar)	
Innkjøpernes kompetanse		
NB! Beskriv vesentlige forskjeller mellom enhetene i sektoren på de enkelte spørsmål		
7.	Hvem kan foreta anskaffelser? (Oppgi eventuelle begrensninger i forhold type anskaffelse, beløpsgrenser og lignende.	
8.	Hvilke krav til kompetanse stilles for å kunne foreta anskaffelser i sektoren? (Oppgi eventuelle inndelinger i	

	Spørsmål	Sektorens svar
	forhold type anskaffelse, beløpsgrenser og lignende)	
9.	Kartlegges kompetanse til innkjøpere – har ledelsen oversikt?	
10.	Har sektoren tiltak for å bygge opp og/eller ivareta innkjøpskompetanse? Hva blir gjort?	
Prosedyrer og kontrollrutiner Beskriv vesentlige forskjeller mellom enhetene i sektoren på de enkelte spørsmål		
11.	Har sektoren skriftlige prosedyrer for gjennomføring av anskaffelsesprosesser? (Beskriv hovedpunkt)	
12.	Hvilke rutiner gjelder for dokumentasjon av anskaffelsesprosesser?	
13.	Hvilke tiltak gjennomføres for å sikre at prosedyrene følges?	
14.	Kan en innkjøper gjennomføre en anskaffelsesprosess alene? (Beskriv eventuelle tiltak som forhindrer det)	
15.	Gjennomfører sektoren kontroller for å sikre at anskaffelser skjer iht regelverket?	
16.	Hvordan gjennomføres og dokumenteres kontrollene?	
17.	Blir alle anskaffelser kontrollert?	
Åpenhet , forebyggende tiltak Beskriv vesentlige forskjeller mellom enhetene i sektoren på de enkelte spørsmål		
18.	Har sektoren prosedyrer, eventuelt andre tiltak, for å sikre åpenhet/gjennomsiktighet i anskaffelsesprosesser? (Beskriv tiltakene)	

	Spørsmål	Sektorens svar
19.	Er det gjennomført risikovurdering knyttet til innkjøp? Er disse dokumentert?	
20.	Har sektoren gjennomført andre tiltak for å forebygge faren for feil og/eller misligheter ifm anskaffelsesprosesser?	

Del B:

	Spørsmål	Sektorens svar
Bestilling av varer eller tjenester		
Beskriv vesentlige forskjeller mellom enhetene i sektoren på de enkelte spørsmål		
21.	Har sektoren etablert rutiner for bestilling av varer og tjenester?	
22.	Hvem har myndighet til å bestille?	
23.	Er det etablert rutiner for å sikre at rammeavtaler følges?	
Varemottak		
Beskriv vesentlige forskjeller mellom enhetene i sektoren på de enkelte spørsmål		
24.	Hvilke rutiner gjelder for varemottak? (For eksempel i forhold til: antall mottak, mottakssted, arbeidsdeling, oppfølging av avvik, registrering)	
Inngående faktura		
25.	Hvilke rutiner gjelder for fakturamottak? For eksempel mottaksregistrering, distribuering, arkivering	
26.	Hvilke kontroller gjøres av inngående faktura? Kontrolleres eksempelvis riktighet: mot bestilling, adressat, mottaker, kvantum, pris, betalingsbetingelser, merverdiavgift	
27.	Hvordan skjer registrering og oppfølging av eventuelle avvik?	

	Spørsmål	Sektorens svar
28.	Hvilke rutiner er etablert for attestasjon og anvisning av inngående faktura?	
29.	Hvem har attestasjons og anvisningsmyndighet?	
Registrering i regnskapssystemet		
30.	Hvilke rutiner og kontroller er etablert i forbindelse med registrering av inngående fakturaer i regnskapssystemet? Knyttet til for eksempel; automatisk overvelting av data fra innkjøps og eller lagersystemet	
Viderefakturering		
31.	Hvilke rutiner er etablert i forbindelse med viderefakturering?	
32.	I hvilken grad er viderefakturering aktuelt?	
Varelager		
33.	Hvilke rutiner og kontroller er etablert for varelager? For eksempel i forhold til; fysisk sikring, forsikring, registrering, telling, avstemming	