

# **Follo distriktsrevisjon**

## **Forvaltningsrevisjonsrapport**

# **Anskaffelser i Ås kommune**

Rapport til kontrollutvalget i Ås.

## Forord

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Ås kommune etter Kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i lovens § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

”Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).”

I denne undersøkelsen har Follo distriktsrevisjon vurdert kommunens etterlevelse av det statlige regelverket som regulerer anskaffelser og om kommunen følger sine egne retningslinjer. I rapporten drøftes vesentlige funn i tilknytning til problemstillingene og det gis anbefalinger som kan bidra til at anskaffelser kan ivaretas på bedre måter.

Prosjektet er gjennomført av avdelingsleder Arne Bodin (prosjektleder).

Undersøkelsen ble vedtatt av kontrollutvalget i Ås kommune 5. september 2006.

30.11.2006

Steinar Neby  
revisjonssjef

Arne Bodin  
avdelingsleder

## Innhold

<b>FORORD</b> .....	<b>2</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>4</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>6</b>
1.1 BAKGRUNNEN FOR PROSJEKTET.....	6
1.2 ORGANISERING AV INNKJØPSARBEIDET I ÅS KOMMUNE.....	6
1.3 FORDELINGEN AV ANSKAFFELSER MELLOM ETATER. ....	7
<b>2. FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNINGER</b> .....	<b>8</b>
<b>3. METODE OG GJENNOMFØRING</b> .....	<b>9</b>
3.1 METODE.....	9
3.2 DATAENES PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET.....	10
<b>4. REVISJONSKRITERIER</b> .....	<b>11</b>
4.1 SAMMENHENG PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER.....	11
4.2 LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER.....	13
4.3 FORSKRIFTER TIL LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER.....	13
4.4 VEILEDER: BESTE PRAKSIS – OFFENTLIGE ANSKAFFELSER.....	14
4.5 ÅS KOMMUNES REGLER FOR ANSKAFFELSER.....	14
<b>5. FAKTABESKRIVELSE</b> .....	<b>16</b>
5.1 ORGANISERING.....	16
5.1.1 <i>Er innkjøpsoppgavene godt organisert?</i> .....	16
5.1.2 <i>Er Ås kommunes retningslinjer oppdatert?</i> .....	17
5.1.3 <i>Har KOFA-avgjørelsen gitt føringer?</i> .....	17
5.1.4 <i>Rammeavtaler</i> .....	17
5.1.5 <i>Kompetanse i innkjøp</i> .....	19
5.1.6 <i>Er det etablert rutiner som kvalitetssikrer beslutninger om anskaffelser?</i> .....	19
5.2 ETTERLEVES REGELVERKET FOR ANSKAFFELSER?.....	20
5.2.1 <i>Blir anskaffelser kunngjort i hht. regelverket?</i> .....	20
5.2.2 <i>Blir konkurransen gjennomført i hht. regelverket?</i> .....	20
5.2.3 <i>Får deltakerne i konkurransen begrunnelse for avgjørelsen?</i> .....	22
5.2.4 <i>Dokumenteres anskaffelsesprosessene?</i> .....	24
<b>6. VURDERINGER OG KONKLUSJONER</b> .....	<b>25</b>
6.1 ORGANISERING.....	25
6.1.1 <i>Er innkjøpsoppgavene godt organisert?</i> .....	25
6.1.2 <i>Har kommunen tilgang på tilstrekkelig kompetanse til å ivareta innkjøpsreglene?</i> .....	26
6.1.3 <i>Er kvalitetssikringen tilfredsstillende?</i> .....	27
6.2 ETTERLEVES REGELVERKET FOR ANSKAFFELSER?.....	28
6.2.1 <i>Blir anskaffelser kunngjort i hht. regelverket?</i> .....	28
6.2.2 <i>Blir konkurransen gjennomført i hht. regelverket?</i> .....	28
6.2.3 <i>Får deltakerne i konkurransen begrunnelse for avgjørelsen?</i> .....	28
6.2.4 <i>Dokumenteres anskaffelsesprosessene?</i> .....	29
<b>7. ANBEFALINGER</b> .....	<b>30</b>
7.1 ORGANISERING.....	30
7.2 ETTERLEVES REGELVERKET FOR ANSKAFFELSER?.....	30
<b>8. RÅDMANNENS UTTALELSE</b> .....	<b>31</b>
<b>9. FOLLO DISTRIKTSREVISJONS KOMMENTAR TIL RÅDMANNENS UTTALELSE</b> .....	<b>34</b>
<b>10. LITTERATUR OG KILDEHENVISNINGER</b> .....	<b>34</b>
<b>11. VEDLEGG</b> .....	<b>34</b>

## Sammendrag.

### Hvorfor prosjektet ble igangsatt.

Prosjektet Anskaffelser i Ås kommune ble vedtatt gjennomført av kontrollutvalget i Ås kommune. Oppdraget ble tildelt Follo distriktsrevisjon etter en konkurranse mellom flere revisjonsenheter. Planen for prosjektet ble vedtatt i kontrollutvalgets møte den 5. september 2006.

Formålet med prosjektet er å kartlegge og vurdere kommunens etterlevelse av det statlige regelverket som regulerer anskaffelser og vurdere om kommunen følger sine egne retningslinjer.

Kommunens innkjøpspraksis er vurdert ut fra konkrete anskaffelser og ut fra opplysninger innhentet gjennom intervjuer med sentrale saksbehandlere på innkjøpsområdet. Innkjøpspraksis er vurdert opp mot *Ås kommunes regler for innkjøp av varer og tjenester* og bestemmelser i Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter.

### Første problemstilling var:

#### Organisering.

- Er innkjøpsoppgavene godt organisert?
- Har kommunen tilgang på tilstrekkelig kompetanse til å ivareta innkjøpsreglene?
- Er kvalitetssikringen tilfredsstillende?

Når det gjelder organisering, har revisjonen tatt utgangspunkt i at det bør være et avklart organisasjonsledd som gir personell med ansvar for innkjøp nødvendig veiledning ved behov. Det bør videre være et system som gir kommunens innkjøpere tilgang på tilstrekkelig informasjon til å ivareta innkjøpsreglene. I tillegg bør det finnes rutiner som beskriver hvordan innkjøpsprosessene skal kvalitetssikres.

Innkjøpsoppgavene i Ås kommune er spredd på flere aktører som følge av at ansvar og myndighet på innkjøpsområdet er delegert til enhetene. Det er lite synlig koordinering og veiledning på området fra Ås kommune sentralt. I praksis ivaretas veiledningen i stor grad av eksterne rådgivere i konsulentfirmaer, firmaer som holder kurs i regelverket og i faglige nettverk som kommunens ansatte med innkjøpsoppgaver har kontakt med. Innkjøpere som ikke arbeider nært sammen med andre innkjøpere, savner et innkjøpsmiljø i kommunen. Spredningen av veiledningen og fravær av sentralt styrt intern skoloring i innkjøpsspørsmål fører til at Ås kommunes innkjøpsvirksomhet i liten grad blir koordinert.

Kommunes regler for kjøp av varer og tjenester er ikke harmonisert med gjeldende Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter.

Ås kommunes oversikt over inngåtte rammeavtaler inneholder innkjøpsavtaler som den interkommunale innkjøpsordningen er kontakt for, men det er ingen tilsvarende oversikt over innkjøpsavtaler som er inngått av andre enheter i Ås kommune. Oversikten over rammeavtaler sier ikke noe om Ås kommune er forpliktet til å etterleve de enkelte avtalene og kommunen har ikke kopier av de avtalene som står i oversikten over rammeavtaler. Innkjøperne i Ås kommune

mangler derfor vesentlig informasjon både for å etterleve avtalene som er inngått av Ås kommune og for å kontrollere etterlevelsen.

### **Andre problemstilling var:**

#### **Etterlevet regelverket for anskaffelser?**

- Blir anskaffelser kunngjort i hht. regelverket?
- Blir konkurransen gjennomført i hht. regelverket?
- Får deltakerne i konkurransen begrunnelse for avgjørelsen?
- Dokumenteres anskaffelsesprosessene?

Når det gjelder etterlevelse av regelverket har Follo distriktsrevisjon tatt utgangspunkt i at sentrale punkter i Forskrift om offentlige anskaffelser og Nærings- og handelsdepartementets veileder ”*Beste praksis – offentlige anskaffelser*” blir etterlevd.

Follo distriktsrevisjons undersøkelse viste at de utlyste anskaffelsene ble kunngjort på riktig kunngjøringsbase. Det var imidlertid eksempel på at innkjøp som skulle vært kunngjort var foretatt som direkte anskaffelse.

De utlyste konkurransene var alle kunngjort på formen ”økonomisk mest fordelaktig”. Da skal også andre faktorer enn pris ha betydning for utfallet av konkurransen. Undersøkelsen viste at avgjørelsen i fire av fem tilfeller var basert på kriterier som ikke var identiske med kriteriene i kunngjøringen. Dette er i strid med prinsippet om forutberegnlighet i Lov om offentlige anskaffelser.

Oppdragsgiver skal gi begrunnelse for utfallet av konkurranse samtidig som deltakerne varsles om utfallet. Fire av fem underretninger manglet redegjørelse for hvordan oppdragsgiver hadde vurdert det vinnende tilbudet ut fra vurderingskriteriene og tilbyderne fikk derfor ikke informasjon som gjorde det mulig å vurdere om avgjørelsen var saklig, basert på riktig faktum, og i samsvar med tildelingskriteriene. Dette er i strid med prinsippet om gjennomsiktighet i Lov om offentlige anskaffelser.

Anskaffelsesprosessene som ble foretatt på grunnlag av offentlig kunngjøring ble i stor grad dokumentert, men det var ikke utarbeidet egen anskaffelsesprotokoll slik Forskrift om offentlige anskaffelser krever.

## 1. Innledning.

### 1.1 Bakgrunnen for prosjektet.

Revisjonen skal i følge Kommuneloven § 78 pkt. 2 og Forskrift om revisjon § 6 og § 7 utføre forvaltningsrevisjon. Dette innebærer tilsyn med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det skal foretas en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater.

Kontrollutvalget i Ås kommune forespurte den 31. mars flere revisjonsselskaper om tilbud på å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt om anskaffelser i Ås kommune. Formålet med prosjektet ble oppgitt å være å undersøke om lov om offentlige anskaffelser blir fulgt i Ås kommune. I forespørselen ble 8 problemstillinger angitt som sentrale.

Follo distriktsrevisjon deltok i konkurransen og ble valgt ut til å gjennomføre prosjektet.

Kontrollutvalget behandlet i møtet den 05. september 2006 prosjektplanen som er lagt til grunn for det videre arbeidet.

Prosjektet er gjennomført i perioden september – november 2006. Revisjonens kontaktperson i Ås kommune har vært økonomisjef Mikal Johansen. I tillegg har revisjonen fått informasjon fra ledere for flere tjenesteenheter i Ås kommune og ansatte med innkjøpsoppgaver.

### 1.2 Organisering av innkjøpsarbeidet i Ås kommune.

Kommunestyrets vedtok i sak 88/1994 *Ås kommune. Regler for kjøp av varer og tjenester. Alminnelige bestemmelser og innkjøpsvilkår.* Regelverket viser til de lovregler og forskrifter som gjaldt da reglene ble vedtatt i 1994. Regelverket legger grunnlaget for hvordan innkjøpsarbeidet fortsatt er organisert i Ås kommune:

**” Organisering av innkjøp**

Innkjøp i Ås kommune skal gjennomføres etter en koordinert desentralisert modell, hvor sektoren selv forestår de enkelte innkjøp. Innkjøp er et administrativt ansvar, som etatsjefen er ansvarlig for. Ansvar kan delegeres. Innkjøperne må være kjent med forskrift om gjennomføring av EØS avtalen, se lov om offentlige anskaffelser av 27. november 1992 nr 116. Kommunens samlede koordinerte behov for den enkelte produktgruppe, må vurderes samlet opp mot terskelverdiene.”

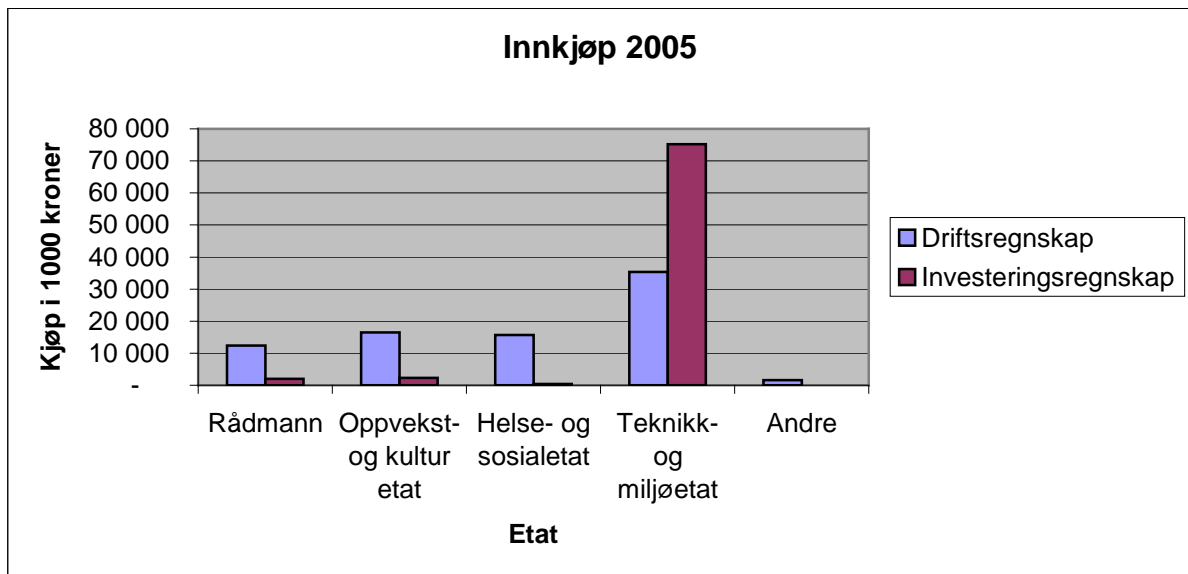
I Ås kommunes prosessbeskrivelse – økonomistyring under pkt 4.6 Innkjøp (fra 2003) er det beskrevet at det er leder for tjenesteytende enhet som skal påse at anskaffelsene skjer i hht retningslinjer som er fastsatt i prosessbeskrivelsen. I samme prosessbeskrivelse beskrives at:

”Økonomiavdelingen (innkjøpsansvarlig) skal gjennomføre følgende:

- Sørge for at de rammeavtaler som er inngått er lett tilgjengelig på intranettet
- Som førstelinje skal innkjøpsansvarlige kunne kontaktes av enhetene for rådgivning
- På områder der den innkjøpsansvarlige ikke kan bistå, skal det felles innkjøpskontor på Ski gi råd og veiledning i regelverket, og andre faglige råd...”

### 1.3 Fordelingen av anskaffelser mellom etater.

I regnskapet for Ås kommune 2005 er teknisk etat den største innkjøperen av varer og tjenester både i driftsregnskapet og investeringsregnskapet.<sup>1</sup>



Figur 1 Fordeling utgift til anskaffelser mellom etater i hhv drift- og investeringsregnskapet (hele 1000 kr)

<sup>1</sup> Posteringene på artene 1000 – 1499 og 1700 – 2899 er lagt til grunn for summeringen.

## 2. Formål, problemstillinger og avgrensninger.

Formålet med prosjektet er å kartlegge og vurdere kommunens etterlevelse av det statlige regelverket som regulerer anskaffelser og vurdere om kommunen følger sine egne retningslinjer.

Med dette som utgangspunkt blir undersøkelsen delt i disse **problemstillingene**:

### **Organisering**

- Er innkjøpsoppgavene godt organisert?
- Har kommunen tilgang på tilstrekkelig kompetanse til å ivareta innkjøpsreglene?
- Er kvalitetssikringen tilfredsstillende?

### **Etterleves regelverket for anskaffelser?**

- Blir anskaffelser kunngjort i hht. regelverket?
- Blir konkurransen gjennomført i hht. regelverket?
- Får deltakerne i konkurransen begrunnelse for avgjørelsen?
- Dokumenteres anskaffelsesprosessene?



### 3. Metode og gjennomføring.

#### 3.1 Metode.

Undersøkelsesopplegget er basert på:

- Gjennomgang av dokumentasjon fra 5 av totalt 31 anskaffelser som er kunngjort av Ås kommune på de offentlige kunngjøringsbasene TED<sup>2</sup> og Doffin<sup>3</sup> i 2004 og 2005. I tillegg er en anskaffelse som ikke var kunngjort på noen av stedene gjennomgått. Gjennomgangen av de 6 anskaffelsene ble gjort sammen med Ås kommunes saksbehandler for anskaffelsene.
- Gjennomgang av Ås kommunes styringsdokumenter som danner grunnlaget for hvordan oppgaver i tilknytning til anskaffelser skal utføres.
- Regnskapsdata som viser hvilke leverandører som har levert varer og tjenester til Ås kommune i 2004 og 2005 og hvilke av kommunens enheter som var bestillere.
- Oversikt over Ås kommunes rammeavtaler.
- Intervjuer med ledere for aktuelle tjenestesteder og sentrale saksbehandlere.

Utvelgelsen av kontrollerte anskaffelser er basert på beskrivelsen i prosjektplanen. Teknisk etat er den kommunale etaten som foretar anskaffelser for de største beløpene og hvor den største delen av etatens driftsutgifter går med til innkjøp. Det er også teknisk etat som forestår de store anskaffelsene i investeringsregnskapet. I samsvar med prosjektplanen ble det gjort følgende utvalg for undersøkelsen av foretatte anskaffelser:

- En anskaffelse i driftsregnskapet fra enheten eiendom.
- En anskaffelse i investeringsregnskapet fra enheten eiendom.
- En anskaffelse i driftsregnskapet fra enheten kommunalteknikk.
- En anskaffelse i investeringsregnskapet fra enheten kommunalteknikk.
- To anskaffelser fra andre enheter. Her ble valgt den sist kunngjorte anskaffelse i investeringsregnskapet foretatt av IT-gruppen og anskaffelser i driftsregnskapet fra driftsenheten i helse- og sosialetaten fra den leverandøren som hadde størst omsetning i 2005 uten at denne sto oppført på listen over leverandører Ås kommune hadde inngått rammeavtale med.

Det kunne vært foretatt kontroll av flere enheters anskaffelser fra leverandører som framstår som faste leverandører for å få en bredere oversikt over manglende/ utilstrekkelig konkurranse i forkant av at faste leverandøravtaler etableres. Dette hensynet er imidlertid dels ivaretatt ved at det er foretatt vurderinger rundt etterlevelse av rammeavtaler som framgår av den interkommunale innkjøpsordningens oversikt over rammeavtaler.

For de undersøkte anskaffelsene ble det gjennomgått:

- Fullstendig utlysningstekst.
- Konkurransegrunnlag, herunder kvalifikasjonskriterier og tildelingskriterier.
- Opplysninger om hvordan konkurransen ble avgjort.
- Opplysninger om hvorledes deltakerne ble varslet om utfallet av konkurransen.
- Anskaffelsesprotokoll eller annen tilsvarende dokumentasjon.

---

<sup>2</sup> Tenders Electronic Daily. Denne er et supplement til Official journal of European Union. Alle anskaffelser som har høyere verdi enn terskelveridene i Forskrift om offentlige anskaffelser skal kunngjøres her.

<sup>3</sup> Database for offentlige innkjøp i regi av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Anskaffelser som skal kunngjøres nasjonalt, skal kunngjøres her.

Ved utvelgelsen er det lagt vekt på at det i størst mulig grad skulle være spredning på anskaffelser i driftsregnskapet og investeringsregnskapet og at det skulle være anskaffelser som var kunngjort i den internasjonale TED-basen og den nasjonale Doffinbasen samt at det også skulle finnes en anskaffelse som ikke var kunngjort noen av stedene. Der undersøkelsesopplegget ga rom for det, ble det trukket tilfeldig blant flere anskaffelser som var kunngjort på Doffinbasen.

Ås kommune hadde bare en anskaffelse som var kunngjort på TED-basen i 2005. Det var konkurransen om å bygge Moer sykehjem. Denne kunngjøringen ble derfor valgt ut. Eiendomsavdelingen kunngjorde i 2005 konkurranse om rammeavtale for ulike håndverksfag. Disse anses som kunngjøring relatert til driftsoppgaver. Av disse ble rammeavtalen for installasjon og service på ventilasjonsanlegg trukket ut (tilfeldig utvalg blant flere rammeavtaler) for kontroll.

Fra kommunalteknisk avdeling ble anskaffelsen av analysetjenester trukket ut ved tilfeldig utvalg for kontroll. Den er relatert til drift. Kunngjøringen om flomlys på Nordby idrettsplass ble trukket ved tilfeldig utvalg ut fra investeringsrelaterte kunngjøringer.

Det er gjennomført intervjuer med følgende ansatte i Ås kommune:

- Økonomisjef, som også er kommunens kontaktperson for undersøkelsen.
- Innkjøpskontakt i økonomiavdelingen.
- Leder av kommunalteknisk avdeling.
- Leder for eiendomsavdelingen.
- Gruppeleder for IT.
- Leder for driftsenhet helse- og sosial.

Alle disse forestår regelmessig anskaffelser for store beløp både i sum og for enkeltkjøp. I tillegg er det innhentet opplysninger fra saksbehandlere som har gjennomført de anskaffelsene som er trukket ut for kontroll. I noen grad er dette enhetsledere som også er intervjuet i andre sammenhenger. I tillegg er innkjøpskonsulenten i den interkommunale innkjøpsordningen intervjuet.

### **3.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet.**

Ås kommunes regnskap for årene 2004 og 2005 er revidert av Ås kommunes revisor og anses derigjennom som kvalitetssikret. Dokumentene som er kontrollert vedrørende de undersøkte anskaffelsene er hentet fra enhetenes arkivmapper for de respektive anskaffelsene. Dokumentene omfatter både journalførte dokumenter og enhetenes egne arbeidsdokumenter. Gjennomgangen av dokumentene fant sted sammen med berørte saksbehandlere og usikkerhet om forståelsen av dokumentene kunne derfor i stor grad elimineres ved gjennomgangen. Både prosjektleder og saksbehandler signerte for fakta etter gjennomgangen.

Intervjuer med ansatte i Ås kommune er sett i sammenheng med skriftlige kilder og de har bidratt til å utdype informasjonen. Samtalene har gjennomgående vært preget av refleksjon og åpenhet.

## 4. Revisjonskriterier.

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de kravene og forventningene som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon. Disse kriteriene benyttes som grunnlag for å vurdere om kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse osv. er i samsvar med krav og forventninger. Revisjonskriteriene er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som kan foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon.

### 4.1 Sammenheng problemstillinger og revisjonskriterier.

Skjematisk kan sammenhengen mellom problemstillinger, revisjonskriterier og metode angis slik:

Problemstillinger	Revisjonskriterier	Innhentings-/analysemetode
<b>1. Organisering</b>		
A. Er innkjøpsoppgavene godt organisert?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunen har sentralt ansvar for kommunens innkjøp siden kommunen som rettssubjekt er ansvarlig for innkjøpene.</li> <li>Det bør være ett avklart organisasjonsledd som har ansvar for å gi personell med innkjøpsoppgaver veiledning på anskaffelsesområdet for at kommunen skal kunne ivareta ansvaret etter det statlige regelverket.</li> </ul>	Dokumentanalyse Intervjuer
A1. Er kommunens retningslinjer i samsvar med statens regelverk?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunens egne retningslinjene bør revideres når hjemler i lover og forskrifter endres</li> </ul>	Dokumentanalyse
A1. Har KOFA-avgjørelsen 2004/301 gitt føringer på organisering av arbeidet?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ledere med innkjøpsansvar bør være kjent med KOFAs kritikk av Ås kommune (desember 2005) i forbindelse med sak om prekvalifisering av prosjekterings- og arkitekt-tjenester.</li> <li>Avgjørelse i KOFA.</li> </ul>	Dokumentanalyse Intervju
A2. Har Ås kommunes innkjøpere oversikt over inngåtte rammeavtaler?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rammeavtaler som er tiltrådt av Ås kommune forplikter kommunen.</li> <li>Oversikten over inngåtte rammeavtaler må være tilgjengelig for alle med innkjøpsoppgaver.</li> <li>Ås kommunes innkjøpsregler forutsetter at innkjøpere kjenner gjeldende forskrifter og at de er lojale mot rammeavtaler.</li> <li>Innholdet i de inngåtte rammeavtalene bør være tilgjengelig for kommunens innkjøpere</li> </ul>	Intervjuer

## ANSKAFFELSER I ÅS KOMMUNE

Problemstillinger	Revisjonskriterier	Innhentings- /analysemåte
A3. Har Ås kommune kontroll over at rammeavtaler etterleves?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunelovens § 23 nr 1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede. Dette innebærer at ansvaret for etterlevelse av rammeavtaler i siste instans ligger hos rådmannen.</li> </ul>	Intervjuer Regnskapsanalyse
B. Har kommunen tilgang på tilstrekkelig kompetanse til å ivareta innkjøpsreglene?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ås kommunes regler for innkjøp krever at innkjøperne er kjent med forskrift om gjennomføring av EØS-avtalen og at de er forpliktet til å holde seg til de inngåtte rammeavtalene og være lojale mot disse.</li> <li>Det bør finnes planer for hvordan ansatte med innkjøpsoppgaver skal tilbys opplæring.</li> </ul>	Intervjuer Dokumentanalyse Gjennomgang av foretatte anskaffelser
C. Er kvalitetssikringen tilfredsstillende?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det bør være rutiner som sikrer at store anskaffelser er gjenstand for kontroll utenfor den enheten som gjennomfører innkjøpet.</li> <li>Kommunen bør sentralt kontrollere at inngåtte rammeavtaler etterleves.</li> </ul>	Intervju Dokumentanalyse
<b>2. Etterleves regelverket for anskaffelser?</b>		
A. Blir innkjøp kunngjort i hht regelverket? Brukes kunngjøringsbasene TED og Doffin?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forskrift om offentlige anskaffelser § 6-4 og § 13-1 setter regler for kunngjøring av konkurranse.</li> <li>Ås kommune – Regler for kjøp av varer og tjenester.</li> </ul>	Dokumentanalyse av foretatte anskaffelser. Intervju med innkjøpsansvarlig sentralt og ledere for eiendom og kommunalteknikk.
B1. Blir konkurransen gjennomført i hht regelverket?	<ul style="list-style-type: none"> <li>I Lov om offentlige anskaffelser § 5 fastsetter grunnleggende krav til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet.</li> <li>Avvisninger skal begrunnes i hht Forskrift om offentlige anskaffelser § 8 og § 15.</li> <li>Anbudene skal vurderes ut fra alle kriteriene i konkurransegrunnlaget §10-2 og §17-2.</li> </ul>	Dokumentanalyse Intervjuer
B2. Foregår prekvalifisering etter hensikten?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avgjørelse i KOFA sak 2004 / 301. Når formen prekvalifisering brukes, må konkurransen avgjøres i rimelig tid .</li> </ul>	Dokumentanalyse Intervju

<b>Problemstillinger</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>Innhentings-/analysemetode</b>
C. Får deltakerne i konkurransen begrunnelse for avgjørelsen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forskrift om offentlige anskaffelser § 10-3 og § 17-3. Oppdragsgiver skal gi begrunnelse for valget av tilbyder samtidig med at tilbyderne får melding om utfallet av konkurransen. Derved skal anbyderne få grunnlag for å vurdere om riktig faktum og riktige kriterier er lagt til grunn. Se også pkt 4.4.</li> </ul>	Dokumentanalyse Intervjuer
D. Dokumenteres anskaffelsesprosessene?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forskrift om offentlige anskaffelser § 8-1 og § 15-1 setter krav om at det føres anskaffelsesprotokoll. Se også pkt. 4.4.</li> </ul>	Dokumentanalyse Intervju

## **4.2 Lov om offentlige anskaffelser.**

Lov om offentlige anskaffelser (16. juli 1999 nr 69) trådte i kraft 1. juli 2001. Loven gjelder for statlige og kommunale organer. Den setter grunnleggende krav til hvordan anskaffelser skal foretas. Det er direkte fastsatt i lovens § 5 at alle anskaffelser så langt det er mulig skal være basert på konkurranse. Dette gjelder også for de tilfellene at forskrifter åpner for at anskaffelser kan skje som direkte anskaffelser. Andre grunnleggende krav i lovens § 5 er at oppdragsgiver skal sikre at kravene til forutberegnlighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ivaretas gjennom hele anskaffelsesprosessen.

## **4.3 Forskrifter til lov om offentlige anskaffelser.**

Regelverket er detaljert utformet i forskrifter. For denne undersøkelsen er de sentrale forskriftene Forskrift om offentlige anskaffelser 15. juni 2001 (FOA) og Forskrift om innkjøpsregler for oppdragsgivere innen vann- energiforsyning, transport og telekommunikasjon (forsyningssektorene) 5. desember 2003 (Forsyningsforskriften).

Kommunen foretar anskaffelser innen begge disse forskriftsområdene. Forskriftene har ulike beløpsverdier for når oppdragene skal kunngjøres nasjonalt på Doffin-basen og internasjonalt på TED-basen. Likevel er reglene for anskaffelsene på grunnlag av nasjonal og internasjonal kunngjøring parallelle ved at begge forskriftene har regler for:

- at anskaffelser skal kunngjøres offentlig.
- hvordan konkurransen skal gjennomføres for å sikre forutsigelighet.
- krav til begrunnelse for avgjørelsen for å sikre gjennomsiktighet.
- krav til å dokumentere anskaffelsesprosessene for å sikre etterprøvbarehet.

Noen kommunale anskaffelser (særlig innen kommunalteknisk avdeling hvor Forsyningsforskriften i flere tilfeller legges til grunn) kan være gjort med grunnlag i annen forskrift enn i Forskrift om offentlige anskaffelser. Dette har ikke hatt vesentlig betydning for de undersøkelsene som er utført. Alle de anskaffelsene som er undersøkt spesielt, er gjort med hjemmel i Forskrift om offentlige anskaffelser, og det er derfor ikke grunnlag for en dypere redegjørelse for Forsyningsforskriften.

Det har vært endringer i grenseverdiene for når offentlige anskaffelser skulle kunne foretas som direkte anskaffelser i løpet av den undersøkte perioden. I undersøkelsen legger vi Ås kommunes anskaffelser i 2005 til grunn. Den 9. september endret Nærings- og handelsdepartementet grensen for direkte anskaffelser fra kr 200.000 til kr 500.000. Da ble det ikke lenger nødvendig å kunngjøre anskaffelser for under kr 500.000 på Doffinbasen.

### 4.4 Veileder: Beste praksis – offentlige anskaffelser.

Nærings- og handelsdepartementet har utarbeidet en veileder for hvordan anskaffelser kan utføres i praksis. Veilederen er datert mars 2004. Den er utgitt i samarbeid med Næringslivets Hovedorganisasjon og Kommunenes Sentralforbund. Veilederen er distribuert til kommunene og finnes også tilgjengelig på Nærings- og handelsdepartementets nettsider.<sup>4</sup>

I veilederen gis det konkret veiledning om anbefalinger med eksempler til hvordan anskaffelsesprosessen kan gjennomføres innenfor de enkelte fasene og hvilke deler av regelverket som oppdragsgiveren må være oppmerksom på.

I undersøkelsen er det lagt vekt på å se om Ås kommune i sine anskaffelser har levd opp til anbefalinger for utforming av konkurransegrunnlaget, om alle tildelingskriteriene er blitt vektlagt før konkurransen er avgjort, om informasjonen til tilbyderne om utfallet av konkurransen gir tilstrekkelig informasjon og om anskaffelsesprotokollen er i hht regelverket.

Veilederen setter slike krav til informasjonen om utfallet av konkurransen til deltakerne:

Begrunnelsen må knyttes til de kriteriene for valg av tilbud som oppdragsgiveren har gjort kjent i konkurransegrunnlaget. Begrunnelsen må dessuten være såpass konkret og fyllestgjørende at tilbyderne virkelig får kunnskap om hvordan oppdragsgiver har vurdert det vinnende tilbudet. Det gjelder tilbudets egenskaper og fordeler sammenliknet med de øvrige tilbud. Begrunnelsen må vise tydelig på hvilke områder og ut fra hvilke tildelingskriterier det vinnende tilbudet var bedre enn tapernes.

Når kriteriet "økonomisk mest fordelaktige" er benyttet, bør begrunnelsen redegjøre for prisforhold og øvrige momenter som er blitt tillagt vekt i helhetsvurderingen.

Veilederen angir dette som viktige elementer i en anskaffelsesprotokoll:

- hva som skal anskaffes
- anskaffelsesprosedyre
- hvem som har bedt om å få delta
- hvorfor man eventuelt er blitt avvist
- deltagere i prosessen med skatte/avgifts/momsrestanse som likevel får delta
- hvorfor de som deltar, er utvalgt for å delta i konkurransen
- hvem som vant konkurransen og eventuelt andel som vil gå til underleverandør
- begrunnelse for valg av tilbud, tilbudets verdi, fordeler og egenskaper sammenliknet med øvrige tilbud

Slike protokoller skal, på anmodning, oversendes Nærings- og handelsdepartementet.

### 4.5 Ås kommunes regler for anskaffelser.

Ås kommunes regelverk for innkjøpsoppgaver er beskrevet i *Regler for kjøp av varer og tjenester* fra 1994. Regelverket beskriver at innkjøp skal gjennomføres etter en koordinert desentral modell og at kommunens samlede koordinerte behov for den enkelte produktgruppe må vurderes samlet opp mot terskelverdiene.

---

<sup>4</sup> [http://odin.dep.no/nhd/norsk/dok/andre\\_dok/veiledninger/024081-120019/dok-bn.html](http://odin.dep.no/nhd/norsk/dok/andre_dok/veiledninger/024081-120019/dok-bn.html)

## ANSKAFFELSER I ÅS KOMMUNE

---

Rammeavtaler kan inngås etter at det er avholdt åpen anbudskonkurranse eller begrenset anbudskonkurranse eller prekvalifisering. Rammeavtalene skal inngås av rådmannen eller innkjøpstjenesten på vegne av etatene.

## 5. Faktabeskrivelse.

### 5.1 Organisering.

#### 5.1.1 Er innkjøpsoppgavene godt organisert?

##### **ISO-sertifisering.**

Ås kommune er ISO-sertifisert etter standard 9002. Økonomisjefen har opplyst at det er utarbeidet ISO system for Ås kommune som inkluderer intern revisjonsordning. Den innebærer at dersom noen i organisasjonen registrerer at en rutine ikke fungerer, kan rutinen bli gjenstand for intern ISO-revisjon ved interne ISO-revisorer som er ansatt i Ås kommune. I tillegg kan Ås kommunes ansatte som måtte ha innspill til kommunens innsats på innkjøpsområdet, herunder meldinger om at kommunen bør gjennomføre opplæring i innkjøpsspørsmål, melde fra om endringsbehov på området.

Så langt har det ikke kommet innspill om at det er behov for gjennomgang av innkjøpsfunksjonene i kommunen fra noen del av organisasjonen gjennom dette meldingssystemet.

##### **Sentralt ansvar.**

I Ås kommunes *regler for kjøp av varer og tjenester* slås det fast at innkjøp er et administrativt ansvar som etatsjefene er ansvarlig for. Ansvarer kan delegeres.

I *Prosessbeskrivelse – økonomistyring* fra 2003 - gis økonomiavdelingen (innkjøpsansvarlig) i oppgave å sørge for at de rammeavtaler som blir inngått er lett tilgjengelig på intranettet. I tillegg skal innkjøpskontakten som førstelinje kunne kontaktes av enhetene for rådgivning. Der denne ikke kan gi råd, skal det felles innkjøpskontoret i Ski gi råd og veiledning.

Intervjuer som ble foretatt i teknisk etat, avdelingene for eiendom og kommunalteknikk, IT-gruppen i service og kommunikasjon og i driftsenheten i helse og sosialetaten, viste imidlertid at de innkjøpsansvarlige i disse enhetene søkte råd andre steder enn hos den innkjøpsansvarlige. Lederne i driftsenheten i helse- og sosialetaten og IT-gruppen opplyser at de har prøvd å søke bistand direkte i det felles innkjøpskontoret i Ski. De innkjøpsansvarlige i teknisk etat opplyser at de bruker eksterne rådgivere til å utarbeide konkurransegrunnlag og forstå gjennomføringen av konkurranser. Alle de intervjuede opplyser at de bruker faglige nettverk på tvers av kommunegrensene for å finne fram til innkjøpsavtaler som kan være hensiktsmessige for tjenesten.

##### **Avklart organisasjonsledd som gir veiledning.**

Retningslinjene fra 2003 er tydelige på at innkjøpsansvarlig i økonomiavdelingen skal være kommunens sentrale første ledd for å gi veiledning på anskaffelsesområdet. I intervju med økonomisjefen ble det imidlertid opplyst at både den innkjøpsansvarlige og innkjøpskontoret i Ski kan kontaktes av Ås kommunes innkjøpere for råd og veiledning i innkjøpsspørsmål.

##### **Kontakt mellom den sentralt innkjøpsansvarlige og innkjøpere.**

Det er kommunen som er ansvarlig for at innkjøperne i kommunen etterlever regelverket. Likevel er ansvaret for innkjøp delegert til etater med anledning til videredelegering. I retningslinjene fra 2003 er innkjøpsansvaret plassert hos lederne for de tjenesteytende enhetene. Økonomisjefen opplyser at "Strukturen i Ås kommune legger opp til at oppgaver skal delegeres og at det skal være en flat struktur. Fullmakter og ansvar følger den vedtatte flate strukturen. Delegasjon og ansvar lokalt er viktigere enn å utøve sentral kontroll."



Det har ikke vært gjennomført opplæring i regi av Ås kommune sentralt for andre ansatte enn for den innkjøpsansvarlige i økonomiavdelingen. Ansvar for innkjøp er delegert til enhetslederne.

### 5.1.2 Er Ås kommunes retningslinjer oppdatert?

Staten setter ufravikelige krav til hvordan offentlige anskaffelser skal foretas. Det er derfor sentralt at kommunens egne retningslinjer for anskaffelser blir endret i takt med endringer i det statlige regelverket.

Ås kommunes *regler for kjøp av varer og tjenester* viser til en lov som sluttet å gjelde i 2001. *Prosessbeskrivelsen for økonomistyring* viser til forskrifter og beløpsgrenser som er endret.

### 5.1.3 Har KOFA-avgjørelsen gitt føringer?

Ås kommune ble innklaget til KOFA<sup>5</sup> i forbindelse med en konkurranse om tildeling av arkitektoppdrag ved bygging av Moer sykehjem. Arkitektoppdraget ble tildelt på grunnlag av en konkurranse Ås kommune arrangerte om prekvalifisering med innleveringsfrist den 23. desember 2002. Beslutningen om hvem som skulle være prekvalifisert ble tatt mer enn 1 år og 8 måneder senere.

KOFAs konklusjon den 19. desember 2005 var at Ås kommune brøt kravene til likebehandling og konkurranse i Lov om offentlige anskaffelser. Når prekvalifiseringsprosessen tar så lang tid, er det fare for at den foreliggende dokumentasjonen på leverandørenes kvalifikasjoner ikke lenger er dekkende.

I intervjuene opplyste ledere i teknisk etat at formen prekvalifisering kan tenkes brukt i eiendomsenheten i tilknytning til større utbyggingsprosjekter. Formen kan også tenkes brukt for å hindre leverandører kommunen har dårlig erfaring med fra tidligere i å komme videre. Det går fram av oversikten over Ås kommunes kunngjøringer på de offentlige kunngjøringsbasene at det har vært kunngjort to andre konkurranser hvor formen prekvalifisering har vært brukt. Dette har vært i tilknytning til kjøp av håndverktjenester. Disse ble kunngjort etter den innklagede konkurransen om Moer sykehjem, men før KOFAs avgjørelse om denne saken forelå. I begge tilfeller ble kunngjøringene fulgt opp med direkte avklaring av hvilke leverandører som ble valgt ut som vinnere av konkurransen.

Det er også opplyst at spørsmål vedrørende formen prekvalifisering har vært drøftet i teknisk sjefs ledergruppe.

### 5.1.4 Rammeavtaler.

Det er nedfelt i Ås kommunes regler for kjøp av varer og tjenester at innkjøperne er forpliktet til å holde seg til de inngåtte rammeavtalene og være lojale mot disse. Økonomiavdelingen skal gjøre rammeavtalene lett tilgjengelig på kommunens intranett i hht reglene om *prosessbeskrivelse – økonomistyring* fra 2003. Oversikten over inngåtte rammeavtaler ligger som vedlegg 1 til rapporten. Oversikten ligger på Ås kommunes intranett. Den kan nås gjennom

---

<sup>5</sup> Klagenemnda for offentlige anskaffelser

fire klikk fra forsiden hvis brukeren kjenner stien. Oversikten gir en stikkordsinformasjon over hvilken produktgruppe avtalen omfatter og hvilken leverandør avtalen er inngått med, men den gir ikke noen utdypende informasjon om innholdet i avtalen eller om enhetene i Ås kommune er forpliktet til å gjøre innkjøp innenfor produktgruppen. Det ligger ikke andre innkjøpsavtaler der, selv om både enhetene for eiendom og kommunalteknikk har inngått egne rabatt-, innkjøps- og rammeavtaler på vegne av Ås kommune.

Intranettsidene har en søkefunksjon. Ved søk på ordene ”rammeavtale”, ”innkjøpsavtale” og ”avtale” kom det ikke treff på den interkommunale innkjøpsordningens rammeavtaler (selv om disse ligger på intranettet). Det kom heller ikke opp informasjon om andre innkjøpsavtaler som er inngått for Ås kommune. Økonomiavdelingen i Ås kommune har heller ikke de inngåtte rammeavtalene i eget arkiv, verken i kopi eller i original.

Innkjøpskontakten i økonomiavdelingen opplyser at de varsler på kommunens intranettsider når det legges ut endrede oversikter over gjeldende rammeavtaler. Dette har innkjøpskonsulenten i den interkommunale innkjøpsordningen opplyst at skjer ca tre ganger årlig.

De som ble intervjuet ble spurt om de kjente til de rammeavtalene kommunen har inngått. Det var kjent av alle de som ble intervjuet at slike fantes. Flere var imidlertid ukjent med at de var lagt ut på intranettet. Fra eiendomsavdelingen ble det opplyst at:

”Usikkerheten i tilknytning til det interkommunale innkjøpssamarbeidet har ført til at avdelingen har prioritert å gjennomføre konkurranser i egen regi når det har vært behov på tross av at dette har en kostnad for kommunen”.

### **Etterlevelse av rammeavtaler.**

Innkjøpskonsulenten i den interkommunale innkjøpsordningen opplyser at det er kommunene som er ansvarlig for at de inngåtte rammeavtalene blir etterlevd. Han gjør ingen ting for at de skal etterleves. Ås kommunes regler avklarer ikke om noen instans skal kontrollere slik etterlevelse, men reglene forplikter innkjøperne i Ås kommune til å etterleve rammeavtalene. Innkjøpskontakten i økonomiavdelingen har i de siste to årene gjennomført kontroller av etterlevelsen av 4 av de 30 rammeavtalene. Hun opplyser også at Ås kommune ikke har kopier av de avtalene som framgår av oversikten over rammeavtaler for Ås kommune.

Undersøkelser av Ås kommunes regnskapsdata indikerte at rammeavtalene i innkjøpsordningens oversikt ikke blir konsekvent respektert. Den interkommunale innkjøpsordningens oversikt viser at det er inngått avtaler med Hydro Texaco om levering av bensin/ drivstoff til biler og med Ski bygg AS om trelast/byggevarer. Follo distriktsrevisjon har fått opplyst fra den interkommunale innkjøpsordningen at disse avtalene er inngått av Akershus fylkeskommune i 2002 med Follokommunene som deltakere. Ås kommune har på sin side etablert innkjøpsavtaler med Esso på områdene bensin/drivstoff og avtaler om byggmesterrabatt med flere firmaer på området trelast/byggevarer. Hvis avtalene på lista til den interkommunale innkjøpsordningen forplikter Ås kommune til å gjøre sine innkjøp i hht. disse avtalene, ville de lokale avtalene Ås kommune har inngått være i strid med kommunens forpliktelser og i strid med Ås kommunes regler for kjøp av varer og tjenester. I Ås kommune forelå ikke kopi av rammeavtalene. De forelå heller ikke i den interkommunale innkjøpsordningen. Follo distriktsrevisjon har forespurt leverandørene som Akershus fylke inngikk avtalene med. Av deres svar gikk det fram at avtalene ikke forpliktet Ås kommune til å foreta sine kjøp i hht disse.

Det ville vært en styrke for oversikten over rammeavtaler om denne inneholdt opplysninger om rammeavtalene var forpliktende for Ås kommune.

### 5.1.5 Kompetanse i innkjøp.

Kommunen forestår til sammen store innkjøp og den er også sentralt forpliktet til å følge Lov om offentlige anskaffelser og forskrifter til denne. Til sammen utgjorde Ås kommunes anskaffelser i 2005 161 millioner kroner. I Ås kommunes regnskap genererte dette 22.000 posteringslinjer. Ansvaret for anskaffelsene er delegert til enhetslederne, men anskaffelser involverer nødvendigvis også mange andre kommunalt ansatte som har behov for å kjenne regelverk og rutiner. Opplæring i regelverket kan gis lokalt i den enkelte enhet, etat eller for kommunens ansatte med innkjøpsoppgaver samlet. Kunnskap om regelverket kan også kjøpes eksternt fra den enkelte enhet i form av opplæring eller som konsulenttjenester.

Økonomisjefen har opplyst at Ås kommune sentralt ikke har gjennomført opplæring i innkjøpsspørsmål for andre ansatte enn for innkjøpskontakten i økonomiavdelingen. Økonomisjefen har vurdert å gjennomføre et informasjonsopplegg fra innkjøpskontoret i Ski, men dette ble vurdert til ikke å være målrettet nok i forhold til grupper med opplæringsbehov utenom teknisk etat.

Det bekreftes av de andre som er intervjuet, at det ikke er gjennomført noen intern opplæring for personer med innkjøpsoppgaver. De intervjuede som ikke hører til i teknisk etat har poengtert sterkt at de savner slik informasjon/ opplæring og at det er behov for maler som kan være felles for kommunens innkjøpere på området. Økonomisjefen har i intervju opplyst at Ås kommune vil vurdere behovet for egne retningslinjer i forbindelse med at nytt regelverk trer i kraft fra 1.1.2007 (gjelder regelverk som stiller krav om protokoll for kjøp som overstiger kr 100.000). De som er intervjuet, er spurt om de kjenner til veilederen *Beste praksis – offentlig anskaffelser*. Ingen av dem var kjent med at denne eksisterte.

Lederne i de enhetene som det er gjennomført intervjuer med, har opplyst at enheten har skaffet seg kunnskap om regelverket gjennom ulike kanaler:

- Bruk av eksterne rådgivere for å utarbeide konkurransegrunnlag og gjennomføre konkurranser. Gjennom slike oppnås også en læringseffekt som enheten har nytte av seinere.
- Engasjement innenfor FOBE (foreningen for offentlige bygg eiendom).
- Enheter i teknisk etat har selv tatt initiativ til- og gjennomført - etatsintern opplæring i innkjøpsspørsmål med intern eller innleid foreleser.
- Deltakelse på eksterne kurs om offentlige anskaffelser.
- Læring gjennom å utlyse konkurranser og lære underveis i prosessen.

De interne stedene for informasjonsformidling som er beskrevet i Ås kommunes regler (økonomiavdelingen og den interkommunale innkjøpsordningen), ble i liten grad oppgitt som kilder for innkjøpskompetanse av enhetene i Ås kommune.

### 5.1.6 Er det etablert rutiner som kvalitetssikrer beslutninger om anskaffelser?

Ås kommunes *Regler for kjøp av varer og tjenester og prosessbeskrivelse for innkjøp* (2003) legger opp til at anskaffelser skal ivaretas av enhetsleder. Det er imidlertid ikke gitt opplysninger om at rådmannen har beskrevet retningslinjer for hvilken intern kontroll det skal være av at statens regelverk eller kommunens egne retningslinjer, herunder de *etiske retningslinjene*<sup>6</sup>, etterleves.

---

<sup>6</sup> Vedtatt av kommunestyret i Ås den 26.02.1997.

## 5.2 Etterleves regelverket for anskaffelser?

Etterlevelsen ble kontrollert gjennom å velge ut et antall anskaffelser som beskrevet i kapitlet 3.1 Metode foran. Alle de 6 kontrollerte anskaffelsene er vurdert med hensyn på flere parametere for å fastslå om spørsmålet i underoverskriftene kan besvares bekreftende.

### 5.2.1 Blir anskaffelser kunngjort i hht. regelverket?

Av de 6 vurderte anskaffelsene var fem basert på kunngjøringer på offentlige kunngjøringsbaser (fire ble kunngjort i Doffin, og en i TED). Den siste anskaffelsen ble valgt ut blant andre faktiske anskaffelser slik disse kom til syne i Ås kommunes driftsregnskap for 2005.

De fem kunngjorte konkurransene var alle kunngjort i riktig kunngjøringsbase med grunnlag i hvilken type anskaffelse og hvilke verdi de representerte.

Anskaffelsen av frukt og grønt ved driftsenheten i helse- og sosial ble plukket ut på grunnlag av at det årlige volumet hadde vært stabilt i 2004 og 2005 på ca kr 300.000 årlig og det framsto som et fast leverandørforhold med driftsenheten. I hht. Forskrift om offentlige anskaffelser skal verdien av en avtale uten definert varighet få beregnet sin verdi etter 48 måneders varighet. Verdien ville da være 1,2 millioner kroner. Anskaffelsen skulle dermed vært kunngjort på Doffinbasen eller innkjøpssammenslutningen kunne ha inngått rammeavtale. Likevel var ikke leverandøren ført opp på listen over rammeavtaler som Ås kommune hadde inngått.

Driftsenheten ble forespurt om grunnlaget for anskaffelsene fra leverandøren. Det ble opplyst at kundeforholdet baserte seg på en gammel avtale som trolig hadde grunnlag i avtaler som var inngått av Akershus fylkeskommune den gang de var sykehuseier og at kommunene i Follo hadde sluttet seg til denne avtalen. Driftsenheten hadde ikke noen kopi av den aktuelle avtalen. Undersøkelsene viste at forholdet til leverandøren har oppstått i en annen kommune. Grunnlaget var at en innkjøper hadde vurdert flere leverandører. Ås kommune adopterte deretter de innkjøpsvilkårene som nabokommunen hadde. Seinere har dette vært et fast kunde/leverandør-forhold. Det har ikke latt seg dokumentere hvor lenge kundeforholdet har vart, men det er opplyst at det kan ha vart i ca. 5 år.

Storhusholdnings-innkjøperne i Follo-samarbeidet har vært oppmerksom på at innkjøpene på dette produktområdet bør gjøres til gjenstand for konkurranse. De ba derfor i en felles henvendelse det interkommunale innkjøpssamarbeidet om å legge ut konkurranse på områder som innbefatter frukt og grønt i 2004. Innkjøpssamarbeidet har utlyst konkurranse om dette i november 2005. Denne ble stoppet og ny konkurranse ble kunngjort juni 2006. Innkjøpsordningen arbeider i november 2006 med å slutføre konkurransen.

### 5.2.2 Blir konkurransen gjennomført i hht. regelverket?

Hovedkravet i Lov om offentlige anskaffelser er at anskaffelser så langt det er mulig skal være basert på konkurranse. Konkurransen skjer ved at oppdragsgiveren kunngjør konkurransen og fastsetter reglene for konkurransen. Reglene kan enten fastsettes i kunngjøringen direkte eller i konkurransegrunnlaget som er utarbeidet ved siden av. For de utvalgte anskaffelsene er det kontrollert om konkurransegrunnlaget har klare regler for konkurransen ved å angi:

- hvilken form den skal ha (forhandling/ anbud, økonomisk mest foredelaktig/ lavest pris).
- hva som skal anskaffes.

## ANSKAFFELSER I ÅS KOMMUNE

- hvilke krav som stilles til leverandører som skal finnes kvalifisert til å delta i konkurransen.
- hvilke kriterier som skal være avgjørende for å peke ut vinneren.

Deretter er dokumentene gjennomgått for å se om tilbudene fra leverandørene er kontrollert slik at:

- de framstår som sammenlignbare.
- tildelingskriteriene er tildelt vekt og om denne er i samsvar med konkurransegrunnlaget og regelverket.
- leverandørens tilbud er gitt poeng innenfor hvert tildelingskriterium med grunnlag i det innleverte tilbudet.
- beregningen av tilbudene gir grunnlag for den konklusjonen som enheten har trukket.

Alle de fem kunngjorte konkurransene i utvalget hadde konkurransegrunnlag som avklarte regler for konkurransen, ga oversikt over hva som skulle anskaffes, hadde klare kvalifikasjonskriterier og kriterier for tildeling av kontrakt.

Alle fem kunngjøringene var kunngjort som åpne konkurranser hvor tildelingskriteriet var angitt som det mest økonomisk fordelaktige for kommunen ut fra nærmere angitte kriterier enten i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget. I disse tilfellene forutsetter forskriftenes § 10-2 / 17-2 at alle tildelingskriteriene blir lagt til grunn for konkurransen.

Konkurranse	Er tilbudene kontrollregnet?	Hvor mange av tildelingskriteriene i grunnlaget var tillagt vekt?	Er poengsettingen klar?
Moer sykehjem	Ja	1 av 4	Delvis
Anskaffelse av ventilasjonsmontasje og drift	Ja	4 av 4	Ja
Flomlysanlegg Nordby	Ja	1 av 5	Delvis
Levering av analysetjenester	Ja	3 av 6	Delvis
Trådløst høyhastighetsnett	Ja	4 av 5	Delvis

I alle fem konkurransene var tilbudene kontrollregnet. Det var imidlertid bare i en av dem at det var samsvar mellom de tildelingskriteriene som ble vurdert ved tildeling og de som var oppgitt i konkurransegrunnlaget. Dette var også det eneste tilfellet hvor det ble opplyst i konkurransegrunnlaget hvordan kriteriene skulle vektas.

Ved tildeling av kontrakt vedrørende Moer sykehjem blir det opplyst i brev til deltakerne i konkurransen at tildelingen er foretatt på grunnlag av tildelingskriteriene i kunngjøringen. På spørsmål fra Follo distriktsrevisjon kunne imidlertid ikke eiendomsavdelingen legge fram noen oversikt som viser at andre hensyn enn pris var vurdert. Ved vurderingen av tilbudene på flomlysanlegg Nordby idrettsplass er det opplyst at bare pris ble vurdert og dette ble også brukt som begrunnelse på tildelingen. I konkurransegrunnlaget ble det opplyst at fem kriterier skulle vektlegges.

Ved vurderingene av konkurransen om analysetjenester ble tre tildelingskriterier lagt inn i beregningen, mens de tre andre ble omdefinert som kvalifikasjonskriterier.

Konkurransen om trådløst høyhastighetsnett ble avgjort gjennom et beregningskjema. Det var samsvar mellom tildelingskriterier i konkurransegrunnlaget og de som ble lagt til grunn ved vurderingen av tilbudene for fire av fem kriterier.

KOFA har i en avgjørelse<sup>7</sup> påpekt at manglende evaluering av tildelingskriterier som er oppgitt i konkurransegrunnlaget, er brudd på kravet til forutberegnlighet i § 5 i Lov om offentlige anskaffelser og kravene til tilbudsevaluering i forskrifter om offentlige anskaffelser § 17-2.

Anskaffelsene av frukt og grønt til driftsenheten i helse- og sosialetaten er ikke drøftet i dette avsnittet da det ikke foreligger skriftlig dokumentasjon om hvilke vurderinger som fant sted før leverandør ble valgt.

### 5.2.3 Får deltakerne i konkurransen begrunnelse for avgjørelsen?

Ingen av tilbyderne i de undersøkte anskaffelsene ble avvist. Det er derfor ikke undersøkt hvordan begrunnelser for avvisinger er håndtert. Da ingen konkurranser er stoppet av Ås kommune, er det heller ikke undersøkt hvordan en slik situasjon er begrunnet ovenfor deltakerne.

Det er gjennomført konkurranser for de undersøkte anskaffelsene og det er utpekt en vinner. Meldingen til de leverandørene som har gitt tilbud er gjennomgått.

Alle fem konkurransene ble avsluttet med melding til leverandørene som deltok. Meldingene ble vurdert med hensyn til om de inneholder:

- Informasjon som viser at reglene for konkurransen ble fulgt og at rett tildeling av oppdraget har funnet sted.
- Informasjon som gir leverandøren mulighet til å forbedre sin konkurranseevne.
- Opplysninger om totalprisen på vinnende tilbud.
- Klagefrist.

---

<sup>7</sup> KOFA Sak 2005/209

## ANSKAFFELSER I ÅS KOMMUNE

Konkurranse	Viser meldingen at reglene for konkurransen er fulgt?	Gir meldingen leverandøren mulighet for å forbedre konkurranseevne?	Oppgis totalprisen på vinnende tilbud?	Er det angitt klagefrist?
Moer sykehjem	Nei	Nei	Delvis. Anbudsprotokollen vedlegges. Den viser ikke kontrollregnede priser.	10 dager.
Anskaffelse av ventilasjonsmontasje og service	Ja. Meldingen viser til konkurransegrunnlaget. Der er tildelingskriterier angitt og vektet.	Nei	Nei, men konkurransen er en konkurranse om prekvalifisering og dermed er det ikke noen endelig pris.	10 dager
Flomlysanlegg Nordby stadion	Nei, men det opplyses at pris var utslagsgivende	Ja. Med grunnlag i at bare pris ble vurdert.	Delvis. Anbudsprotokollen vedlegges. Den viser ikke kontrollregnede priser.	7 dager
Levering av analysetjenester	Nei	Nei	Nei	Nei
Trådløst høyhastighetsnett	Nei	Nei	Nei	9 dager

### Informasjon om at reglene er fulgt.

Alle fem konkurransene skulle avgjøres etter tildelingskriteriet økonomisk mest fordelaktig. I to av konkurransene ble det redegjort for hvordan tildelingskriteriene ble vektlagt i informasjonen til tilbyderne. I konkurransen om flomlysanlegg Nordby stadion var kommunen åpen på at bare tildelingskriteriet pris ble vektlagt. I konkurransen om anskaffelsen av ventilasjonsmontasje og service ble det også informert om anvendte tildelingskriterier. I konkurransen om Moer sykehjem ble det bare redegjort for prisene i anbudsprotokollen. Det ble også opplyst at andre tildelingskriterier var vurdert, men det ble ikke gjort rede for hvordan disse var vurdert i begrunnelsen for beslutningen.

I konkurransene om levering av analysetjenester og trådløst høyhastighetsnett går det ikke fram av meldingen til leverandørene at reglene for konkurransen er etterlevd. Det foreligger likevel dokumentasjon for at reglene for konkurransen ble etterlevd i forhold til tildelingskriteriene.

### Informasjon som kan forbedre konkurranseevne.

Leverandørene som konkurrerte om flomlysanlegg Nordby stadion fikk informasjon om tildelingskriteriet pris var det eneste som var anvendt. Vinnerens pris og de andre deltakernes priser, slik de framkom i anbudsprotokollen, fulgte med som vedlegg. Deltakerne fikk derved informasjon som kan bedre deres konkurranseevne. Deltakerne i de andre konkurransene fikk ikke slik konkret informasjon knyttet opp mot de tildelingskriteriene som ble brukt.

### **Oppgis totalprisen?**

Totalprisen er et viktig element for vurderingen. I fire av de fem konkurransene endte konkurransen opp med at pris på en definert leveranse var ett av elementene som hadde betydning for utfallet av konkurransen. Konkurransen om ventilasjonsmontasje og service var dels konkurranse om prekvalifisering for seinere konkurranser og dels konkurranse om serviceoppdrag for en del av kommunens ventilasjonsanlegg. Disse konkurransene ble avgjort uten at endelig pris for oppdraget ble avgjort.

Anskaffelsene av frukt og grønt til driftavdelingen i helse- og sosialetaten er ikke drøftet i dette avsnittet da det ikke foreligger dokumentasjon for hvordan leverandørene ble underrettet om utfallet av vurderingene.

I de fire tilbudene som endte opp med totalpris, ble det ikke informert om denne i noen av tilfellene. I de to byggeprosjektene ble det informert om leverandørens pristilbud slik det kom fram i anbudsprotokollen. Det kontrollregnede beløpet, som viser den reelle forskjellen mellom tilbudene, kom ikke fram. De to andre meldingene til leverandørene hadde ingen informasjon om totalprisen.

For anskaffelsen av frukt og grønt i driftsenheten i helse- og sosialetaten fantes ingen dokumentasjon om tilbudene.

### **5.2.4 Dokumenteres anskaffelsesprosessene?**

#### **Anskaffelsesprotokoll.**

Det var ikke ført anskaffelsesprotokoll som eget dokument i noen av de fem undersøkte anskaffelsene som var kunngjort. Det finnes informasjon om mange av de forholdene som skulle vært ført i anskaffelsesprotokollen, men disse er spredt på ulike dokumenter og disse er ikke samlet i en protokoll slik det kreves i forskriftene §§ 8-1 og 15-1.

For anskaffelsen av frukt og grønt i driftsenheten i helse- og sosialetaten fantes ingen dokumentasjon.

#### **Arkivert informasjon om anskaffelsene.**

Det var arkivert informasjon som var tilstrekkelig for å kunne etterprøve om regelverket var fulgt i de undersøkte anskaffelsene som Ås kommune har kunngjort offentlig.



## 6. Vurderinger og konklusjoner.

### 6.1 Organisering.

#### 6.1.1 Er innkjøpsoppgavene godt organisert?

Det er Ås kommune sentralt som er ansvarlig for at kommunens forpliktelser til å etterleve inngåtte rammeavtaler og at kommunens totale kjøp innenfor ulike produktområder skjer i samsvar med reglene i Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter. Det samme hensynet uttrykkes også i Ås kommunes regler for kjøp av varer og tjenester, selv om disse er vedtatt før gjeldende Lov om offentlige anskaffelser. I avsnittet **Organisering av innkjøp** står det: ”Kommunens samlede koordinerte behov for den enkelte produktgruppe, må vurderes samlet opp mot terskelverdiene.”

Når kommunen har et sentralt ansvar er det behov for en sentral koordinering av innsatsen på innkjøpsområdet. Økonomiavdelingen har definert en saksbehandler som innkjøpskontakt og lagt informasjons- og veiledningsoppgaver til denne stillingen. Denne yter sammen med den interkommunale innkjøpsordningen informasjons og veiledningsoppgaver, men rollefordelingen mellom disse er i praksis ikke avklart. I praksis søker også innkjøperne i enhetene råd andre steder enn i de enhetene som er tildelt veiledningsoppgaver. Dermed blir veilederfunksjonen på innkjøpsområdet splittet opp og Ås kommune mister en mulig kilde til informasjon om hvilke behov som ikke er dekket i enhetene.

Hovedregelen i Ås kommune er at innkjøpsoppgaver og innkjøpsansvar er delegert til enhetsleder og at slik delegasjon av ansvar og myndighet er viktigere enn å utøve sentral kontroll. Hvis enhetene skal foreta sine anskaffelser i samsvar med inngåtte rammeavtaler, vil det være behov for kontakt om innkjøpsspørsmål mellom den interkommunale innkjøpsordningen, Ås kommune sentralt og innkjøperne på enhets-nivået. Det samme gjelder hvis de samlede anskaffelsene skal ligge innenfor terskelverdiene som følge av EØS-avtalen til de respektive produktgruppene. Slik kontakt har det ikke vært lagt opp til verken i opplærings-sammenheng eller gjennom informasjonsmøter. Dermed oppstår betydelig risiko for at de som ivaretar innkjøpsoppgaver ikke opptrer koordinert på innkjøpsområdet. Fra 1. januar 2007 vil det tre i kraft nye forskrifter i tilknytning til Lov om offentlige anskaffelser. Gjeldende regler for innkjøp av varer og tjenester i Ås kommune forutsetter at innkjøperne i Ås er kjent med slike forskrifter. Dette er også et område der innkjøperne i Ås kommune vil ha behov for informasjon.

#### **Samsvar mellom kommunens og statens regelverk.**

Lov om offentlige anskaffelser setter absolutte krav til hvordan kommunene skal foreta sine anskaffelser og brudd på disse reglene kan utløse betydelige erstatningskrav. Mange kommuner vedtok å oppheve sine innkjøpsregler da loven ble vedtatt for å unngå at det ble avvik mellom statlige og lokale regler på innkjøpsområdet. Ås kommune har ikke ajourført sine innkjøpsregler i takt med statlige bestemmelser og kommunens regler er nå i strid med gjeldende lov og forskrift.

Når kommunen velger å opprettholde kommunale regler på området, blir det derfor viktig å sikre at disse alltid er harmonisert med loven og forskriftene slik at kommunens innkjøpere ikke gjør seg skyldig i brudd på sentrale bestemmelser når de bestreber seg på å følge kommunens regler.

### **KOFA-avgjørelse sak 2004/ 301.**

Intervjuene med de ansatte med innkjøpsoppgaver i teknisk etat viser at disse er kjent med at Ås kommune har vært klaget inn for KOFA i tilknytning til en sak som vedrørte prekvalifisering. Dette emnet er også drøftet i teknisk sjefs ledergruppe. Det er heller ikke avdekket at det har vært vanlig at andre konkurranser om prekvalifisering har strukket seg over lang tid. Oppmerksomheten om denne avgjørelsen i KOFA synes dermed å ha vært tilstrekkelig stor internt i Ås kommune.

### **Oversikt over inngåtte rammeavtaler.**

Det finnes en oversikt over de rammeavtalene som er inngått av det interkommunale innkjøpssamarbeidet på Ås kommunes intranett. Denne gir en stikkordsinformasjon over hvilken produktgruppe avtalen omfatter, men ikke noen utdypende informasjon om innholdet. I Ås kommune har også kommuneingeniøren og eiendomsavdelingen inngått innkjøpsavtaler med leverandører, men disse er ikke publisert på intranettet. Det er heller ikke lagt opp søkefunksjoner som gjør det enkelt å finne fram til de rammeavtalene som finnes på intranettet. Av de som ble intervjuet opplyste fire at det var usikkerhet om Ås kommunes ulike innkjøpsavtaler.

Det er en svakhet at innkjøperne i Ås kommune ikke har tilgang til verken selve rammeavtaleteksten, en utdyping av hvilke produkter rammeavtalen omfatter eller om den skal anses som ufravikelig for Ås kommunes innkjøpere. Økonomiavdelingen i Ås kommune har heller ikke rammeavtalene i eget arkiv. Det er derfor ikke oversikt over avtalene i Ås kommunes organisasjon. Ansatte med innkjøpsoppgaver vil derfor være i villrede om hvilke forpliktelser de har.

### **Kontroll med etterlevelsen av rammeavtalene.**

Ås kommunes egne regler for rammeavtaler legger ansvaret for å inngå rammeavtaler til økonomisjefen. Dette blir ivaretatt ved at økonomisjefen representerer Ås kommune i det interkommunale innkjøpssamarbeidet. Etterlevelsen av rammeavtaler har vært vurdert i økonomiavdelingen ved at det har vært gjennomført kontroller med etterlevelsen av fire rammeavtaler. Økonomiavdelingen har imidlertid samtidig akseptert at enhetene i teknisk etat har inngått innkjøpsavtaler på områder hvor fantes rammeavtaler på oversikten over inngåtte rammeavtaler uten at kommunens forpliktelse i den forbindelse var avklart.

Det er Follo distriktsrevisjons vurdering at økonomiavdelingen vanskelig kan kontrollere om rammeavtaler etterleves så lenge de ikke har tilgang til selve avtalene. Kunnskap om avtaletekstene i allerede inngåtte avtaler må også være avgjørende for om økonomisjefen kunne inngå nye rammeavtaler. Det må derfor være viktig for Ås kommune å skaffe oversikt over innholdet i alle rammeavtalene som framgår av oversikten over rammeavtaler for Ås kommune.

Hvis Ås kommune unnlater å etterleve forpliktende innkjøpsavtaler, vil dette være uheldig for Ås kommunes renommé som kontraktspartner. Det kan også sette kommunen i et erstatningsansvar. I tillegg gir svak etterlevelse av rammeavtaler et uheldig signal innad i Ås kommune. Det kan gi grunnlag for holdninger om at det ikke er så nøye å etterleve rammeavtaler i sin alminnelighet.

### **6.1.2 Har kommunen tilgang på tilstrekkelig kompetanse til å ivareta innkjøpsreglene?**

Kompetanse i innkjøp i Ås kommune er dels kunnskap om innkjøpsregler som følger direkte av Lov om offentlige anskaffelser og gjeldende forskrifter. Kompetanse er også kunnskap om de

innkjøpsavtalene Ås kommune har inngått både via innkjøpssamarbeidet i Follo, avtaler som andre enheter i Ås kommune har inngått og Ås kommunes eget regelverk samt retningslinjer for hvor spørsmål om anskaffelsesspørsmål skal stilles med mer. Enhetene innenfor teknisk etat har selv tatt initiativ til å sette i verk opplæringstiltak innenfor deler av dette området, men det har ikke vært noe tilbud om slik opplæring til etatene eller enhetene i regi av kommunens øverste ledelse.

Ås kommunes informasjonsstrategi på dette området har vært at informasjon på intranettet skal kunne ivareta slike informasjonsfunksjoner. Follo distriktsrevisjons kontakt med innkjøpere i flere enheter har imidlertid vist at det er et betydelig udekket informasjonsbehov om avtaler som Ås kommune er forpliktet av og om gjeldende regelverk etter Lov om offentlige anskaffelser. Videre er det ønsket om å kunne støtte seg på veiledning i utøvelse av praktiske anskaffelsesprosesser med kunngjøringer, evalueringer av tilbud og dokumentasjon av anskaffelser. Ønsket om dette er sterkest i enheter som selv utgjør et lite miljø for anskaffelser. Det er imidlertid grunn til å anta at det vil være nyttig å få slik informasjon også for ansatte i teknisk etats enheter siden kontrollen av foretatte anskaffelser viste at langt fra alle anskaffelsene ble foretatt i samsvar med regelverket.

### 6.1.3 Er kvalitetssikringen tilfredsstillende?

Ås kommunes retningslinjer i *prosessbeskrivelse – økonomistyring* legger opp til at ansvar og myndighet vedrørende anskaffelsesoppgavene skal løses i enhetene. Dette innebærer at kvalitetssikringen også må ivaretas der. Enhetene i teknisk etat har etablert interne rutiner som sikrer at det kan gjennomføres konkurranser hvor oppgavene deles mellom saksbehandlere som gjennomfører konkurransen og at konklusjonene om utfallet av konkurransen trekkes av enhetslederne. I større byggesaker kommer plankomiteen inn som et eksternt kvalitets-sikringselement. I de kontrollerte anskaffelsene var meldingen til deltakerne i konkurransene undertegnet av enhetsleder. Når anskaffelser gjøres i den interkommunale innkjøpsordningen, er også dette hensynet ivaretatt ved at rollene som tilrettelegger/ gjennomfører, beslutningstaker og den som foretar bestillingene blir delt på minst tre aktører.

I enheter som har et mindre innkjøpsmiljø, vil det være vanskeligere å fordele oppgaver slik at rollen med å kunngjøre og gjennomføre en anskaffelse skilles fra oppgaven som beslutningstaker innenfor hver enhet. For å sikre at det er intern kontroll i anskaffelsesvirksomheten, er det viktig å skille slike roller ved alle anskaffelser. Det framgår ikke av Ås kommunes regler at dette hensynet er beskrevet i etablerte rutiner i tilknytning til kommunale innkjøp. Likevel viste kontrollen av de foretatte anskaffelsene som var kunngjort at overordnet leder hadde godkjent resultatet av konkurransen. Dette gjaldt også for konkurransen som ble gjennomført av IT-gruppen.

Anskaffelsen av frukt og grønt i driftsavdelingen i helse- og sosialetaten er et eksempel på at det mangler rutiner for kvalitetssikring på innkjøpsområdet. Likeledes er etableringen/ opprettholdelsen av innkjøpsavtaler i teknisk etats enheter på områdene drivstoff og bygningsartikler eksempler på manglende kontroll da disse ble inngått i teknisk etats enheter. I følge Ås kommunes regler for kjøp av varer og tjenester er det økonomisjefen som skal inngå kontrakter om rammeavtaler for Ås kommune.

## 6.2 Etterleves regelverket for anskaffelser?

### 6.2.1 Blir anskaffelser kunngjort i hht. regelverket?

I alle de kontrollerte enhetene var det kunnskap om at anskaffelser skal kunngjøres når de overstiger grensene for direkte anskaffelser i Forskrift om offentlige anskaffelser. De kontrollerte anskaffelsene i eiendomsavdelingen, i kommunalteknisk avdeling og IT-gruppen under stabsavdelingen for service og kommunikasjon var alle plukket ut blant anskaffelser Ås kommune hadde kunngjort. For disse ble det avklart at de var kunngjort på riktig kunngjøringsbase etter forskrift om offentlige anskaffelser og med relevante opplysninger i konkurransegrunnlaget. For fem av anskaffelsene var kunngjøringen i henhold til regelverket.

I tillegg ble en anskaffelse kontrollert med grunnlag i faktisk foretatte innkjøp uten at det var avklart hvordan forholdet til leverandøren var oppstått. For dette kjøpet viste det seg at det ikke var kunngjort noen konkurranse og det foreligger ikke dokumentasjon for hvilke andre leverandører som ble vurdert og hvilke kriterier som ble lagt til grunn for utvelgelsen. Det er imidlertid kunngjort konkurranse på dette produktområdet i regi av det interkommunale innkjøpsamarbeidet i 2005 og 2006. Når den konkurransen blir avgjort, vil kommunens innkjøp på dette produktområdet kunne skje i hht. anskaffelsesregelverket.

### 6.2.2 Blir konkurransen gjennomført i hht. regelverket?

Alle de fem kunngjorte konkurransene ble utlyst med melding om at tildelingskriteriet "økonomisk mest fordelaktig" skulle legges til grunn for valg av leverandør. Hva som er mest økonomisk fordelaktig for Ås kommune skal avgjøres ut fra de kriteriene som er opplyst i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget.

Den framlagte dokumentasjon gir grunnlag for å konkludere med at konkurransene i fire av fem tilfeller ble avgjort uten at det var fullt samsvar mellom tildelingskriterier oppgitt i konkurransegrunnlaget og de tildelingskriteriene som ble brukt da leverandør ble valgt ut.

Mangelen på samsvar mellom kunngjorte tildelingskriterier og anvendte tildelingskriterier innebærer brudd på prinsippet om forutberegnlighet som er ett av de grunnleggende kravene i Lov om offentlige anskaffelser § 5.

### Foregår prekvalifisering etter hensikten?

Ås kommune har fått kritikk for å ha gjennomført en konkurranse hvor formen prekvalifisering var brukt på en uheldig måte ved at avgjørelsen i konkurransen trakk ut i tid etter at leverandørene hadde levert sine anbud. Ås kommune har ikke gjennomført nye konkurranser hvor formen prekvalifisering er brukt etter at KOFA's avgjørelse forelå i desember 2005. Det er imidlertid gjennomført to konkurranser i tidsrommet 2004 til 2005 hvor denne formen er brukt. I begge tilfellene ble det utpekt en vinner i rimelig tid etter at leverandørene hadde levert anbud. Det er derfor ikke grunnlag for å hevde at det generelt har vært en uhensiktsmessig bruk av denne konkurranseformen i Ås kommune.

### 6.2.3 Får deltakerne i konkurransen begrunnelse for avgjørelsen?

Etter Forskrift om offentlige anskaffelser §§ 10-3 og 17-3 skal oppdragsgiver sende melding til alle deltakerne i konkurransen om hvem som skal tildeles kontrakt. Meddelelsen skal også inneholde en begrunnelse for valget og angi en frist for å klage over beslutningen.

Kontrollen viste at det bare var i ett tilfelle at begrunnelsen ble klart angitt. Det var der pris ble brukt som eneste vurderingskriterium og dette kom klart fram i meldingen til deltakerne. I fire av fem meldinger var begrunnelsene av typen ”Leverandøren NN har gitt det økonomisk mest fordelaktige tilbudet for Ås kommune” uten ytterligere begrunnelse.

Nærings- og handelsdepartementets veileder ”Beste praksis – offentlige anskaffelser” oppgir nettopp denne typen begrunnelse som eksempel på hvordan begrunnelser ikke skal gjøres. Slik kortfattet informasjon gir ikke leverandørene grunnlag for å vurdere om de oppgitte tildelingskriteriene er anvendt ved vurderingen og følgelig får de ikke grunnlag for å vurdere om beslutningen kan eller bør påklages. I tillegg får heller ikke leverandørene informasjon om hvilke egenskaper ved deres tilbud som var utslagsgivende for at de ikke vant konkurransen.

Mangelen på tilfredsstillende begrunnelser til leverandørene samtidig som leverandørene får melding om utfallet av konkurransen, innebærer brudd på prinsippet om gjennomsiktighet. Dette er ett av de grunnleggende kravene i Lov om offentlige anskaffelser § 5.

#### 6.2.4 Dokumenteres anskaffelsesprosessene?

Etter forskrift om offentlige anskaffelser §§ 8-1 og 15-1 skal oppdragsgiver føre protokoll fra konkurransen som skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Slike protokoller var ikke ført i noen av de 5 undersøkte anskaffelsene som var kunngjort. Selv om det viste seg å være mulig å finne dokumentasjon for hvordan konkurransene var gjennomført, er ikke forskriftenes krav til protokollføring etterlevd så lenge protokollen ikke finnes som eget dokument.

Mangelen på protokollføring innebærer brudd på prinsippet om etterprøvbarehet som er ett av de grunnleggende kravene i Lov om offentlige anskaffelser § 5.

## 7. Anbefalinger.

### 7.1 Organisering.

Rådmannen bør vurdere å:

- Fremme forslag om endringer i Ås kommunes regler for kjøp av varer og tjenester med formål å sikre at Ås kommunes regler for anskaffelser ikke er i strid med gjeldende lover og forskrifter.
- Utarbeide en plan for hvordan de innkjøpsansvarlige og ansatte med innkjøpsoppgaver skal informeres om innhold i- og endringer av innkjøpsavtaler Ås kommune har inngått.
- Utarbeide en plan for hvordan de innkjøpsansvarlige og ansatte med innkjøpsoppgaver skal informeres om innhold i- og endringer av Lov om offentlige anskaffelser og forskrifter til loven.
- Utarbeide en plan for hvordan koordineringsbehovet på innkjøpsområdet kan ivaretas med grunnlag i at ansvar og myndighet på innkjøpsområdet er delegert til enhetenes ledere.
- Etablere oversikt over innholdet i rammeavtaler Ås kommune har inngått og avklare om disse er obligatoriske å følge for Ås kommunes innkjøpsansvarlige.
- Avklare hvilken adgang etater og enheter skal ha til å inngå innkjøpsavtaler eller opprettholde slike når disse kan være i strid med kommunens sentralt inngåtte avtaler.
- Utarbeide retningslinjer som formaliserer arbeidsdeling internt i Ås kommune i forbindelse med anskaffelser.

### 7.2 Etterleves regelverket for anskaffelser?

Rådmannen bør vurdere å:

- Legge til rette for opplæring i regelverket etter Lov om offentlige anskaffelser med formål å sikre at Ås kommunes anskaffelser kan gjennomføres i samsvar med prosedyrekravene.
- Etablere hensiktsmessige rutiner og maler som kan gjøres tilgjengelige for innkjøperne i Ås kommune.



Ås kommune

RÅDMANNEN

Økonomiavdelingen

Follo Distriktsrevisjon v/ Arne Bodin  
Postboks 3010

1402 SKI

<b>Deres ref.</b>	<b>Vår ref.</b>	<b>Saksbehandler</b>	<b>Dato</b>
	Saknr. 06/1779/219	Therese Gabrielsen	28.11.2006
	Løpenr. 18051/06	dir tlf: 6496 2038	

**FORVALTNINGSREVISJON - ANSKAFFELSER I ÅS KOMMUNE  
RÅDMANNENS SVAR PÅ FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORTEN**

Viser til brev av 15 november 2006 der det bes om uttalelse til rapporten

Guide til høringsuttalelse fra rådmannen:

- 1. Har informasjon om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?*  
Ja i stor grad. Ås kommune v/økonomiavdelingen fikk god informasjon om prosjektets hensikt i første møtet med Arne Bodin.
- 2. Har rådmannen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*  
Rådmannen har ingen kommentarer utover det som er blitt sagt tidligere.
- 3. Har rådmannen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

I pkt 6.1.1, sjuende avsnitt står det at innkjøpsavtaler inngått av kommuneingeniøren og eiendomsavdelingen ikke er publisert på intranett. Rådmannen er enig i at avtaler som kan benyttes av andre enheter også burde framgå i oversikten over rammeavtaler. Imidlertid skal flere av avtalene som disse to enhetene ha inngått bare berøre dem slik at behovet for å informere om disse avtalene må kunne anses å være begrenset. Når det gjelder dårlige søkefunksjoner på intranettet, er dette et generelt problem knyttet til søkemotoren som i dag benyttes. Hvordan dette skal løses, vil bli vurdert i tiden framover.

I forhold til selve rammeavtaleteksten, jf avsnitt åtte, var det lagt opp til at innkjøpskontoret i Ski skulle oppbevare inngått avtaler. Rådmannen tar til etterretning at dette kan ha skapt situasjoner hvor det har blitt spørsmål om innholdet i enkelte rammeavtaler.



## Ås kommune

4. *Hva er rådmannens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?*  
Rådmannen slutter seg i all hovedsak til rapportens konklusjoner og anbefalinger.  
Rådmannen ser at innkjøpsområdet må gis prioritet i Ås kommune, og rapporten viser at

man både må gi opplæring i rammeavtaler og offentlig regelverk, oppdatere eget regelverk samt at arbeidsdelingen mellom de ulike enhetene i kommunen må klargjøres. Det er flere forhold som etter rådmannens syn har medført at Ås kommune har forbedringspunkter på innkjøpsområdet

Ås kommune finansierer ¼ av en hel stilling som innkjøpskonsulent sammen med Frogn, Nesodden og Vestby kommune. I 2003 ble det etablert et kontorfellesskap sammen med Ski kommune i Ski. Forventningene til kontorfellesskapet var å oppnå et sterkere fagmiljø, økt servicegrad, økt effektivitet og mindre sårbarhet. Forventningene til samarbeidet har ikke blitt innfridd. Rådmannen ser at det kan være flere grunner til det, og som en konsekvens har de fire førstnevnte kommunene besluttet å trekke innkjøpskonsulenten ut av kontorfellesskapet i Ski. I praksis betyr det at innkjøpskonsulenten vil få Ås kommune som kontorsted fra 01.01.07. Rådmannen håper at dette tiltaket kan bidra til en bedring av innkjøpsfunksjonen i Ås kommune.

Rådmannen tar til etterretning at rapporten viser at det er et betydelig opplæringsbehov ute enhetene i kommunen. Som nevnt i rapporten har man vurdert å gjennomføre et informasjonsopplegg fra innkjøpskontoret i Ski, men dette ble vurdert til ikke å være målrettet nok i forhold til grupper med opplæringsbehov utenom teknisk etat.

Ås kommunes innkjøpsreglement bør ajourføres. På grunn av stadige endringer i offentlige anskaffelsesregler har imidlertid prioritering av dette blitt skjøvet på. Kommunen vil nå gå igjennom reglementet og vurdere disse i forhold til de nye reglene om protokollplikt for kjøp mellom 100.000 og 500.000 kroner

Ås kommune har de siste årene ikke oppbevart rammeavtaletekstene for inngåtte avtaler gjort av innkjøpskontoret i Ski eller andre samarbeidspartnere. Dette har etter hvert vist seg å være lite hensiktsmessig. Spørsmålet om å få tilsendt inngåtte avtaler er blitt tatt opp av innkjøpskontaktene i de fire kommunene for en stund tilbake. Dette har ført til at Ås kommune det siste året skal ha fått tilsendt kopi av nye avtaler som er inngått av kontoret i Ski

Rådmannen konstaterer videre at det i fire av fem konkurranser i Ås kommune har vært benyttet tildelingskriterier som revisjonen mener ikke fullt ut har vært i samsvar med tildelingskriteriene oppgitt i konkurransegrunnlaget. Dette må kommunen bli bedre på, og informasjonen rundt dette må bli bedre. Det samme gjelder tilfredsstillende begrunnelser til leverandører som ikke blir valgt. Rådmannen tar videre til etterretning at kravene til protokollførsel ikke er blitt etterlevd i de konkrete sakene





## Ås kommune

5 Vil rådmannen vurdere iverksetting av tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Ja, jf. forrige punkt.

6 Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Rådmannen ser det som viktig å bedre informasjon ut til enhetene. Dette vil bli satt i gang så snart som mulig. Kommunens regler for kjøp av varer og tjenester vil bli endret på bakgrunn av de nye reglene om protokollplikt. Rådmannen regner med å kunne gi en nærmere tidsbeskrivelse aktivitetene til møtet i kontrollutvalget 12. desember.

7 Oppfattes rapporten som nyttig av rådmannen?

Ja.

8 Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Bra.

9 Sluttmerknad?

Ingen utover det som allerede er kommentert.

Vennlig hilsen

Per A. Kierulf  
Rådmann i Ås

## 9. FOLLO DISTRIKTSREVISJONS KOMMENTAR TIL RÅDMANNENS UTTALELSE.

Follo distriktsrevisjon har ingen kommentarer til rådmannens uttalelse.

## 10. LITTERATUR OG KILDEHENVISNINGER.

Lov

- Lov av 16.07.1999 nr 69 Lov om offentlige anskaffelser.
- Lov av 25.09.1992 nr 107 Lov om kommuner og fylkeskommuner.

Forskrifter

- Forskrift om offentlige anskaffelser. Fastsatt ved kgl. Res. 15.06.2001.

Rundskriv etc.

- Nærings- og handelsdepartementet. 2004. Beste praksis – offentlige anskaffelser. Oslo.
- Avgjørelser i KOFA

Andre kilder.

- Amdal, Gro og Roll-Matthiesen, Inger. 2004. Lov og forskrift om offentlige anskaffelser Kommentirutgave. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Overå, Oddvar og Bernt, Jan Fritjof. 2006. Kommuneloven med kommentarer. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Ås kommunes regler for kjøp av varer og tjenester. Alminnelige bestemmelser. Ås kommunestyre sak 88/1994.
- Ås kommune: Prosessbeskrivelse – økonomistyring.
- Ås kommune: Etiske retningslinjer. Ås kommunestyre 26.02.1997.

## 11. Vedlegg

- Rammeavtaler i Ås kommune. Oppdatert 20.05.2006. Ås kommunes intranett 14.11.2006.

## RAMMEAVTALER I AS KOMMUNE

Innkjøpssteder:		reidar.olsen@ski.kommune.no				Oppdatert 20.05.2006	
Nr	Varegruppe	Leverandør	Telefon	Telefax	Kontakt hos	Web adresse	
			leverandør	leverandør	leverandør	leverandør	
1	Arbeidsklær og uniformer	Tess as, Ski	64.85.61.30	64.85.61.31	Lars Petter Hauge	fess.no	
2	Batterier til alle formål	Exide Sønnak as, Oslo	22.07.47.07	22.07.47.08	Knut Erik Bøgh	www.sonnak.com	
3	Bensin/drivstoff til biler/kredittk.	Hydra/Texaco as, Skøyen	22.12.41.04	22.12.40.50	Rune Johansen - rune.v.johannsen@hydrotexaco.no	www.hydrotexaco.no	
4	Belysnings-produkter	Aura light, Oslo	22.88.39.00	22.88.39.10	Thomas Syvertsen	www.aura.no	
5	Datarekvisita	Rich andvord	22.72.64.64		Elisabeth Waag	andvord.no	
6	Datarekvisita	Norsk Data senter, Moss	69.27.80.00		Kennet Leret	www.nds.as	
7	Formingsmateriell	SGS, Fredrikstad	69.36.19.00	69.33.58.00	ordreadv - ordre@sgs.as		
8	Fritt skolemateriell	Rich Andvord	22.72.64.64	22.33.20.67	Elisabeth Waag	andvord.no	
9	Fyringsolje/drivstoff	Hydro-Texaco Sjørsøya	4200		Edgar Borge	www.hydrotexaco.no	
10	Hotellavtale, referer til AFK	Rainbow hotellene i Norge	Referanse: ØF 05-2003		Renate Ørnes	www.rainbow-hotels.no	
11	Hotellavtale, referer til AFK	Choise hotell Scandinavia	Referanse: CH 45991		Stig Sjøhagen	www.choicehotels.no	
12	Hotellavtale, referer til AFK	Rica hotells asa	Referanse: ØF 03-2003		Morten Leite	www.nica.no	
13	Industriprodukter/verktøy med m	Tess as, Ski	64.85.61.30	64.85.61.31	Lars Petter Hauge	fess.no	
14	Kontorrekvisita	Rich Andvord as, Oslo	22.72.64.64	22.33.20.67	Elisabeth Waag	andvord.no	
15	Kopimaskiner/printer	Ricoh Norge as, Fredrikstad	23.25.94.32	69.32.30.35	Morten Bierke	www.ricoh.no	
16	Kontor og skolemøbler	Søriles innredninger, Sarpsborg	69.13.99.53	69.13.99.59	Ingar Olsen - ingar.olsen@sorilepro.no	www.sorilepro.no	
17	Kolonialvarer/tørvarer	ASKO Vestby	69.38.51.10	69.38.51.01	Finn Egil Hansen	www.asko.no	
18	Leker-spill-uteleker/syklar med r	Trigonor as, Vestby	64.95.28.60	64.95.28.60	Engen	www.trigonor.no	

Nr	Varegruppe	Leverandør	Telefon leverandør	Telefax leverandør	Kontakt hos leverandør	Web adresse leverandør
19	Legemidler/apotekvarer	Holtung as, Langhus	64.85.03.00		Ingerid Sveen	<a href="http://www.holtung.no">www.holtung.no</a>
20	Leasing av biler	Toyota Øst as, Ski	64.97.73.04	64.97.73.03	Arvid Grane	<a href="http://www.toyota.no">www.toyota.no</a>
21	Medisinsk forbruksmateriell	Medipartner as, Fredrikstad	69.36.78.00	69.36.78.01	Anders Brovold	<a href="http://www.norengros.com">www.norengros.com</a>
22	Mobiletelefoni GSM abonnemen	Telenor Mobil as	69.11.54.00	69.15.16.77	Astrid Berger	<a href="http://www.telenormobil.no">www.telenormobil.no</a>
23	Personforsikring	Vitalv/Aon Grieg	67.11.22.00		Hild Osa - hild_osa@aon.no	<a href="http://www.aon.no">www.aon.no</a>
24	Renholdsprodukter/maskiner	Ren Såpeindustri, Fredrikstad	69.39.14.50	69.39.08.60	Joh.Kristiansen	<a href="http://www.rensapeindustri.no">www.rensapeindustri.no</a>
25	Telefon-trafikk fastnett	TDC, teledanmark	22.05.50.00		Svein Johansen - svein.johansen@tdcnorge.no	<a href="http://www.tdc.no">www.tdc.no</a>
26	Forsikring av bygg/bil med mer	Gjensidige v/Aon Grieg	67.11.22.00		Laila Rubach - laila.rubach@aon.no	<a href="http://www.aon.no">www.aon.no</a>
27	Trelast/byggevarer	Ski Bygg as	64.85.46.00		Tore Andresen - tore.andresen@skibbygg.no	<a href="http://www.skibbygg.no">www.skibbygg.no</a>
28	VA og VVS materiell	Br. Dahl as	69.24.14.83		Espen Nærby	<a href="http://www.dahl.no">www.dahl.no</a>
29	VA og VVS materiell	Heidenreich	64.87.50.85		Arne Jekstrud - arne.jekstrud@heidenreich.no	<a href="http://www.Heidenreich.no">www.Heidenreich.no</a>
30	Lærebøker	Edda Interbook as, Oslo		22.08.39.50	Arnfinn Aabø	<a href="http://www.bibsent.no/">www.bibsent.no/</a>