

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

HOLMESTRAND KOMMUNE

”Kartlegging av hvordan inngåelser, bruk og oppfølging av kontrakter, rammeavtaler og lignende fungerer”

2008



UTARBEIDET AV

Vestfold
Kommunerevisjon

INNHALDSFORTEGNELSE:

0. SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	5
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	5
1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET	5
1.3 HØRING	5
2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	5
2.1 FORMÅL	5
2.2 PROBLEMSTILLINGER	5
3. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET	6
4. REVISJONSKRITERIER	6
5. FAKTADEL	7
5.1 ORGANISERING/RUTINER INNKJØP HOLMESTRAND KOMMUNE	8
5.1.1 Organisering innkjøp	8
5.1.2 Politisk behandling av investeringsprosjekter	8
5.2 PROBLEMSTILLING 1: ER BENYTTET ANSKAFFELSESPROSEDYRE I HENHOLD TIL REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	9
5.2.1 Er anskaffelsens verdi anslått på forhånd?	9
5.2.2 Er benyttet anskaffelsesprosedyre riktig anvendt?	10
5.3 PROBLEMSTILLING 2: ER KONKURRANSEN KUNNGJORT I HENHOLD TIL REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	12
5.3.1 Fakta - Prosjekt: Innføring av multidose Holmestrand kommune	13
5.3.2 Fakta - Prosjekt: Oppføring av omsorgsboliger på nedre Rove	13
5.3.3 Fakta - Prosjekt: Tilbygg til Kleiverud barnehage	14
5.4 PROBLEMSTILLING 3: ER BRUKEN AV KVALIFIKASJONSKRAV I HENHOLD TIL REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	15
5.4.1 Fakta – Prosjekt: Innføring av multidose i Holmestrand kommune	16
5.4.2 Fakta - Prosjekt: Oppføring av omsorgsboliger på nedre Rove	16
5.4.3 Fakta - Prosjekt: Tilbygg til Kleiverud barnehage	16
5.5 PROBLEMSTILLING 4: ER BRUKEN AV TILDELINGSKRITERIER I HENHOLD TIL REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	17
5.5.1 Fakta – Prosjekt: Innføring av multidose i Holmestrand kommune	18
5.5.2 Fakta - Prosjekt: Oppføring av omsorgsboliger på nedre Rove	19
5.5.3 Fakta – Prosjekt: Tilbygg til Kleiverud barnehage	19
5.6 PROBLEMSTILLING 5: ER PROTOKOLLFØRING I HENHOLD TIL REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	20
5.6.1 Opplysninger protokollen minimum skal inneholde, samt vesentlige forhold og viktige beslutninger	21
5.6.1.1 Fakta - Prosjekt: Innføring av multidose i Holmestrand kommune	21
5.6.1.2 Fakta - Prosjekt: Oppføring av omsorgsboliger på nedre Rove	21
5.6.1.3 Fakta – Prosjekt: Tilbygg til Kleiverud barnehage	22
5.7 PROBLEMSTILLING 6: ER KONTRAKTENE GJENSPEILET I KOMMUNENS REGNSKAP GJENNOM TILFREDSSTILLENDEN ØKONOMISK REGISTRERING/AVVIKSRAPPORTERING?	22
5.7.1 Fakta - Prosjekt: Oppføring av omsorgsboliger på nedre Rove	22
5.7.2 Fakta – Prosjekt: Tilbygg til Kleiverud barnehage	23
5.8 PROBLEMSTILLING 7: BLIR DE INNGÅTTE FORPLIKTENDE RAMMEAVTALEN FULGT?	24
6. REVISORS VURDERINGER	24
7. REVISORS ANBEFALINGER	26

0. SAMMENDRAG

Vestfold kommunerevisjon har i denne rapporten undersøkt hvordan inngåelser, bruk og oppfølging av kontrakter, rammeavtaler og lignende fungerer i Holmestrand kommune. Formålet med prosjektet er å gi kunnskap om praktiseringen av regelverket for offentlige anskaffelser i og for å kunne bidra til å sikre overholdelse av regelverket for offentlige anskaffelser i Holmestrand kommune.

Revisor har valgt ut to tilfeldige investeringsprosjekter for undersøkelse samt vurdert anbudsprosessen for ”Innføring av multidose i Holmestrand kommune”. De utvalgte investeringsprosjektene er ”Oppføring av omsorgsboliger på nedre Røve” og ”Tilbygg til Kleiverud barnehage”.

Kontrollen avdekket at Holmestrand kommune har tilrettelagt for at kjøp av varer og tjenester skal foregå etter gjeldende lov og forskrifter. Kontroll avdekket dog at regelverket ved enkelte anledninger ikke følges.

I dette prosjektet har det vært tidkrevende og til tider vanskelig å få inn etterspurt dokumentasjon fra enkelte av de utvalgte investeringsprosjektene. Noe av den etterspurte dokumentasjonen har revidert enhet ikke klart å fremskaffe. Dette har blant annet ført til at det har vært vanskelig å trekke konklusjoner på enkelte områder.

Revisor har avdekket avvik fra regelverket om offentlige anskaffelser som beskrives i rapporten. Vi har registrert at det særlig ved de større investeringsprosjektene ble avdekket avvik. Oppdaterte rutiner for investeringsprosjekter manglet, dokumentasjonen av hele anbudsprosessen lå ikke samlet og dokumentasjonen var i enkelte tilfeller vanskelig å fremskaffe. Lov om offentlige anskaffelser stiller en del grunnleggende krav som skal ivaretas. De forhold vi har avdekket i undersøkelsen viser at det ikke i tilstrekkelig grad har blitt tatt hensyn til krav om likebehandling, konkurranse og etterprøvbarhet ved enkelte av anskaffelsene vi har undersøkt. Vi bemerker også at det ikke er ensartede arkivrutiner i de utvalgte prosjektene. Dette påvirker etterprøvbarheten for den enkelte anskaffelse. Det bemerkes at manglende etterlevelse av regelverket kan medføre at ressursbruken i Holmestrand kommune blir mindre effektiv og kan videre resultere i erstatningsansvar.

Hovedmålsettingen i prosjektet har vært å få svar på følgende syv problemstillinger:

- **Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**

Holmestrand kommune har for de tre undersøkte prosjektene benyttet riktig anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser. Det er imidlertid viktig å forholde seg til den valgte forskriftens aktuelle del gjennom hele anbudsprosessen.

- **Er konkurranse kunngjort i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**

Det ene prosjektet som er undersøkt er under nasjonale terskelverdier og kan følge forskriftens del I; ingen krav til kunngjøring. Prosjektet er ikke kunngjort noe kommunen har anledning til. Det andre prosjektet er kunngjort og følger gjeldende regelverk.

Det siste prosjektet er ikke kunngjort og er et vesentlig brudd på regelverket.

- **Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**

Holmestrand kommune har, i de tre undersøkte prosjektene, med de lovpålagte kvalifikasjonskravene i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Dette er i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser. Imidlertid har revisjonen registrert at Holmestrand kommune kun kan dokumentere at de lovpålagte kvalifikasjonskravene er innlevert fra tre av leverandørene før anbudene er vurdert. Dette er ikke i tråd med regelverket.

- **Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**

Alle de undersøkte prosjektene har med tildelingskriteriene i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Revisjonen savnet imidlertid en utdypende evaluering av tilbudene, gjerne hvor de forskjellige kontraktstildelingskriteriene er vektet opp mot hverandre på forhånd og gitt score på de forskjellige tildelingskriteriene.

Det er gitt skriftlig tilbakemelding til leverandørene som ikke fikk oppdraget i to av prosjektene. Tilbakemeldingene mangler imidlertid en noe mer utdypende begrunnelse i tillegg til frist for leverandørene til å klage på beslutningen.

- **Er protokollføring i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**

Oppdragsgiver skal føre protokoll fra konkurransen som skal beskrive alle vesentlig forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. I denne undersøkelsen er det kun skrevet protokoll for det ene prosjektet. Revisor er imidlertid av den oppfatning at vesentlige forhold og viktige beslutninger ikke kommer direkte frem. For de to andre prosjektet er det ikke skrevet protokoll. Dette er brudd på § 8-1 i forskrift om offentlige anskaffelser.

- **Er kontraktene gjenspeilet i kommunens regnskap gjennom tilfredsstillende økonomisk registrering/avviksrapportering?**

Revisor kan ikke se at nødvendig søknad om tilleggsbevilgning er oversendt Bystyret i tråd med gjeldende økonomibestemmelser.

- **Bli de inngåtte forpliktende rammeavtalene fulgt?**

Revisors hovedinntrykk er at rammeavtalene i stor utstrekning blir fulgt. Det er imidlertid viktig for kommune å informere virksomhetene og fokusere på bruk av de inngåtte rammeavtalene.

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Generelt

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, jf. Kommuneloven med forskrifter.

Prosjektet ”**Kartlegging av hvordan inngåelser, bruk og oppfølging av kontrakter, rammeavtaler og lignende fungerer**”, er bestilt av kontrollutvalget i Holmestrand for gjennomføring av Vestfold Kommunerevisjon.

1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET

I dette prosjektet har vi valgt ut to tilfeldige investeringsprosjekter for undersøkelse om regelverket for offentlige anskaffelser er etterfulgt. I tillegg har vi sett på anbudsprosessen for en rammeavtale. De utvalgte prosjektene er:

Innføring av multidose i Holmestrand kommune
Oppføring av omsorgsboliger på nedre Rove
Tilbygg til Kleiverud barnehage.

1.3 HØRING

Rapporten har vært forelagt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse ligger som vedlegg til rapporten.

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet er å gi kunnskap om praktiseringen og sikre overholdelse av regelverket for offentlige anskaffelser i Holmestrand kommune.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Med bakgrunn i kontrollutvalgets vedtak har revisor utledet følgende problemstillinger:

- **Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**

- **Er konkurranse kunngjort i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**
- **Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**
- **Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**
- **Er protokollføring i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**
- **Er kontraktene gjenspeilet i kommunens regnskap gjennom tilfredsstillende økonomisk registrering/avviksrapportering?**

3. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET

Revisjonen har blant annet foretatt:

- Dokumentanalyse
- Regnskapsanalyse
- Intervju
- Gjennomgang av anskaffelsesprosedyrene i Holmestrand kommune

4. REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon av kommuner og fylkeskommuner av 15. juni 2004, skal det etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjonsprosjekter. Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for de krav og forventninger revisor bruker for å vurdere funn som undersøkelsen har avdekket. Dvs. revisjonskriterier er de krav revisor reviderer opp mot.

Nedenfor følger en oversikt over revisjonskriteriene som er brukt i dette prosjektet:

- Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999 nr. 69
- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.1992 nr. 107 kapittel 8
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 07.04.2006 nr 402
- Forskrift om årsbudsjett av 15.12.2000 nr. 1423
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning av 15.12.2000 nr. 1424
- Norsk Standard, NS 8405 nr 20.1 og 20.3
- Anskaffelsesinstruks for Holmestrand kommune og selskaper i kommunalt eie

I kapittel 5 *Faktadel* vil vi redegjøre for revisjonskriteriene hentet fra gjeldende lov- og regelverk for hver problemstilling.

5. FAKTADEL

I dette kapittelet vil vi først presentere hvordan innkjøpsarbeidet er organisert i Holmestrand kommune og hvilke rutiner de har på området. Videre vil vi belyse problemstillingene. For hver problemstilling redegjør vi først for revisjonskriterier hentet fra gjeldende lov- og regelverk. Videre presenteres fakta hentet fra enhetenes dokumenter og til slutt vurderes fakta opp mot revisjonskriterier.

Grunnleggende krav

Formålsparagrafen i lov om offentlige anskaffelser angir at:

”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”

Lov om offentlige anskaffelser § 5 stiller opp visse grunnleggende prinsipper for gjennomføring av anskaffelser. Reglene i forskriften er gjennomgående utslag av disse kravene. Kravene skal sikre at leverandører har lik mulighet til å oppnå kontrakter med det offentlige, samtidig som de skal bidra til at det offentlige foretar effektive anskaffelser og anvender offentlige midler på en økonomisk fornuftig måte.

Holmestrand kommune skal som oppdragsgiver opptre i samsvar med god forretningsskikk. Dette innebærer at leverandører skal behandles likt, det skal ikke tas utenforliggende hensyn og vurderinger skal baseres på objektive kriterier. Leverandørene skal ha tillit til at oppdragsgiver ikke legger vekt på andre typer kriterier slik som personlig kjennskap, egeninteresse eller lignende.

Videre er det et overordnet prinsipp at offentlige anskaffelser skal skje på grunnlag av konkurranse, uten hensyn til hvilken anskaffelsesprosedyre som blir benyttet. Dette innebærer at oppdragsgiver med få unntak skal foreta en offentlig forhåndskunngjøring av alle sine anskaffelser, og at alle anskaffelser skal foregå på grunnlag av konkurranse mellom et tilstrekkelig antall leverandører.

Hensynet til etterprøvbarhet skal også sikres. Dette betyr at deltakerne i en konkurranse i ettertid skal ha mulighet til å forvise seg om at anskaffelsesprosessen har skjedd i henhold til anskaffelsesprosedurene i regelverket. Det bør derfor i størst mulig grad tas referater fra møter og alle innstillinger og vurderinger bør foreligge skriftlig. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) skal være et rådgivende organ som skal behandle klager om brudd på lov om offentlige anskaffelser og forskrifter gitt med hjemmel i denne. I forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6, 2. avsnitt står det følgende om klagefrister:

”Klage kan fremsettes av enhver som har saklig interesse i å få vurdert lovmessigheten av en slik unnlatelse, handling eller beslutning. Klage må fremsettes senest seks måneder etter at kontrakt ble inngått av oppdragsgiver.”

De grunnleggende prinsippene for gjennomføring av enhver anskaffelse oppsummeres slik:

- forretningsmessighet

- likebehandling av leverandører
- konkurranse
- god forretningsskikk og høy forretningsetisk standard
- etterprøvbarehet

5.1 Organisering/rutiner innkjøp Holmestrand kommune

5.1.1 Organisering innkjøp

Stabssjef med ansvar for økonomi og finans er hovedansvarlig for innkjøpene i Holmestrand kommune. I tillegg har en person ansvaret for å distribuere informasjon til virksomhetene om reglene rundt offentlige anskaffelser. Denne er også kommunenes representant i VOIS (Vestfold Offentlige Innkjøpssamarbeid), som Holmestrand kommune er tilsluttet. Informasjon ut til virksomheten blir i hovedsak distribuert pr mail. Rammeavtaler gjennom VOIS er tilgjengelig på kommunens intranettside. Praksisen i Holmestrand kommune er at alle virksomhetene kjøper inn for egen virksomhet.

Holmestrand kommune har følgende reglement knyttet til innkjøp:

Anskaffelsesinstruks for Holmestrand kommune og selskaper i kommunalt eie.

Instruksen er ikke datert. Revisor har fått opplyst og konstatert at instruksjonen er av eldre dato og ikke oppjustert i henhold til nye regler. Det er ikke lagt opp til utstrakt internkontroll i kommunen med hensyn til om regelverk og rammeavtaler følges. Revisor har fått opplyst at det i kommunen blir tatt noen stikkprøver mot leverandørstatistikk at rammeavtalene blir overholdt.

Rådmann påpeker i sin tilbakemelding på sluttrapporten at det kan tolkes som at økonomisjefen er innkjøpsansvarlig i kommunen. Rådmannen vurderer at dette er riktig med unntak av byggeprosjekter der det nedsettes en egen komité. Rådmannen anfører at komiteen har et selvstendig ansvar for at alle retningslinjer innenfor økonomi, innkjøp og teknisk kvalitet blir fulgt.

Revisjonen tar rådmannens kommentar til etterretning.

5.1.2 Politisk behandling av investeringsprosjekter

Revisjonen har fått opplyst at praksisen i Holmestrand kommune i dag ved bygging av for eksempel et nytt kommunalt bygg er følgende:

Gjennom kommunens fireårige økonomiplan med årsbudsjett blir det av rådmannen gitt en ramme til et nytt investeringsprosjekt. Kommunen selv, eller en innleid ekstern konsulent har på forhånd foretatt en beregning som ligger til grunn for den foreslåtte rammen. Denne rammen blir først foreslått/innarbeidet i økonomiplanen og senere eventuelt vedtatt i det enkelte års budsjett. Det er først når rammen er vedtatt i årsbudsjettet at prosjektet er vedtatt politisk.

5.2 Problemstilling 1: Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?

I henhold til regelverket, er det fire ulike prosedyrer for anskaffelser (under EØS-terskelverdiene); åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandlinger og kjøp etter forskriftens del I. De fire prosedyrene er kort forklart i tabellen nedenfor:

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 å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling.
Konkurranse med forhandling	Anskaffelsesprosedyre hvor oppdragsgiver har adgang til å forhandle med en eller flere leverandører.
Kjøp etter forskriftens del I:	Konkurransen skal gjennomføres på en måte som står i forhold til anskaffelsen. Så langt det er mulig skal en følge god forretningsskikk, forutberegnlighet, gjennomsiktighet, likebehandling og etterprøvbarhet.

Terskelverdier

Terskelverdiene regulerer i stor grad hvilke anskaffelsesprosedyrer man kan benytte seg av ved anskaffelser. I tillegg regulerer de også hvilken del av forskriften som skal komme til anvendelse.

Den nasjonale terskelverdien etter forskriftens § 2-1 (2) er satt til kr 500.000.

Terskelverdier etter EØS-avtalen, forskriftens § 2-2 (1):

- Kontrakter der den anslåtte verdi overstiger 1,7 mill. kroner eks. mva. for vare- og tjenestekontrakter og 43,5 mill. kroner eks. mva. for bygge- og anleggskontrakter.

Kontraksverdi eller regnskapsført verdi er i denne rapporten brukt for å vurdere om valgt anskaffelsesprosedyre er riktig. Med kontraktsverdi mener vi verdi angitt i kontrakten. Med regnskapsført verdi mener vi utbetaling fra oppdragsgiver til leverandør ført i regnskapet.

For å belyse problemstillingen vurderes det om:

- anskaffelsens verdi er anslått på forhånd
- benyttet anskaffelsesprosedyre er riktig anvendt

5.2.1 Er anskaffelsens verdi anslått på forhånd?

Det er anskaffelsens verdi som danner grunnlag for valg av anskaffelsesprosedyre. Det er ulike regler for anskaffelser over og under EØS-terskelverdiene. Dette innebærer at verdien må beregnes for å kunne velge rett prosedyre. Det fremgår av Forskrift om offentlige anskaffelser § 2-3, at verdien skal beregnes på grunnlag av den samlede verdi av de kontrakter

som utgjør anskaffelsen på kunngjøringstidspunktet. Anslaget over anskaffelsens verdi må være forsvarlig på tidspunktet for kunngjøringen. Oppdragsgiver må foreta et forsvarlig skjønn ved beregningen av anskaffelsens verdi. Tidligere anskaffelser av samme type, andre offentlige oppdragsgiveres anskaffelser og markedsundersøkelser vil være momenter som er sentrale i en slik vurdering. Ved tvil bør man utarbeide et notat som synliggjør hvilke vurderinger som er foretatt. Dette gjelder særlig hvis man er i tvil om anskaffelsen kommer over eller under aktuelle terskelverdier.

5.2.1.1 Fakta - Prosjekt: Innføring av multidose Holmestrand kommune

Holmestrand kommune opplyser at det ble innhentet priser fra apotek som leverer denne type tjenester. Denne informasjonen, i tillegg til antall brukere av tjenesten, ble brukt som grunnlag for fastsettelse av verdien på anskaffelsen.

Det går i tillegg frem av "Anskaffelsesprotokollen" verdien på prosjektet. Her er anslått verdi satt til "under kr 500 000,-".

Revisors vurdering:

Revisor har ikke mottatt annen dokumentasjon enn anskaffelsesprotokollen som viser anskaffelsens verdi. Anslag over anskaffelsens verdi skal i utgangspunktet være forsvarlig på tidspunktet for kunngjøringen. Denne anskaffelsen er ikke kunngjort og det er heller ikke krav til det etter forskriftens del I. Etter revisors oppfatning burde det imidlertid foreligge en dokumentasjon som viser hvilke vurderinger som er foretatt ved fastsettelsen av anskaffelsens verdi. Holmestrand kommune bør for senere anskaffelser, utarbeide notat som viser hvilke vurderinger som er lagt til grunn ved beregningen av anskaffelsens verdi. Denne vurderingen bør ligge som et vedlegg til anskaffelsesprotokollen og kan dokumentere valg av rett anskaffelsesprosedyre.

5.2.1.2 Fakta – Prosjekt: Oppføring av omsorgsboliger på nedre Rove

Det ble i bystyre sak 044/06 fattet vedtak om å etablere 8 nye omsorgsboliger på nedre Rove. Kommunens egenfinansiering skulle være totalt kr 9.100.00,-. I vedlegg til saken var kostnader til boligene oppstilt. I økonomiplanen 2007 – 2010 med årsbudsjett 2007 ble det bevilget kr 9,1 mill til nye omsorgsboliger på nedre Rove.

Revisors vurdering

På bakgrunn av den dokumentasjon som foreligger i ovennevnte prosjekt, finner revisor at anskaffelsens verdi er anslått på forhånd i tråd med regelverket.

5.2.1.3 Fakta – Prosjekt: Tilbygg til Kleiverud barnehage

Det er i økonomiplan 2007 – 2010 med årsbudsjett 2007 bevilget kr 3.500.000,- til utbygging av Kleiverud barnehage. Et eksternt konsulentfirma hadde på forhånd beregnet en byggekostnad for tilbygget.

Revisors vurdering:

Anskaffelsens verdi er anslått på forhånd og således i tråd med regelverket.

5.2.2 Er benyttet anskaffelsesprosedyre riktig anvendt?

Holmestrand kommune har, i to av de tre utvalgte prosjektene, benyttet "konkurransen med forhandlinger" som anskaffelsesprosedyre. I det siste utvalgte prosjektet er "kjøp etter forskriftens del I" benyttet.

5.2.2.1 Fakta - Prosjekt: Innføring av multidose Holmestrand kommune

Holmestrand kommune har beregnet anslått verdi til ”under kr 500.000,-”. Forskriftens del I kan således benyttes. Del I er også, i følge kommunen fulgt.

Anskaffelser under kr 500 000, kan følge forskriftens del I. Selv om anskaffelsen kan følge forskriftens del I, står oppdragsgiver fritt til å velge å følge forskriftens del II eller III. Dersom oppdragsgiver først har kunngjort at anskaffelsen vil bli gjennomført etter del II eller III, kan man ikke senere velge å følge kravene i del I. Oppdragsgiver må sørge for å gjøre det klart gjennom kunngjøring og konkurransegrunnlag hvilken konkurranseform som er valgt.

Forskriftens del I inneholder ikke de samme detaljerte krav til prosedyrer som del II og III i forskriften. Det stilles blant annet ikke eksplisitte krav til kunngjøring, eller hvordan konkurransegrunnlag eller tilbud skal utformes. Lovens formål om effektive anskaffelser tilsier at oppdragsgiver gis større fleksibilitet til å bestemme hvordan disse anskaffelsene skal gjennomføres.

De grunnleggende kravene i anskaffelsesregelverket må imidlertid følges. Dette innebærer blant annet et krav om konkurranse så langt det er mulig. Man skal følge god forretningsskikk, likebehandle leverandører, sikre forutberegnlighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

Det er i dette prosjektet sendt ut direkte forespørsel til to leverandører uten forutgående kunngjøring. Begrunnelsen for dette er i følge anbudsinnbydelsen:

”På grunn av fristen til oppstart blir innbydelsen kun sendt de lokale apotek som en begrenset anbudsrunde”.

I anskaffelsesprotokollen er anslått verdi ”under kr 500.000,-”. I tillegg er det under ”valg av anskaffelsesmetode” krysset av for **begrenset anbudskonkurranse**.

Ved begrenset anbudskonkurranse er det forskriftens del II som må følges.

En begrenset anbudskonkurranse er en prosedyre som bare tillater de leverandørene som er invitert av oppdragsgiver til å gi tilbud. Her må det først foretas en prekvalifiseringsfase, der alle interesserte leverandører kan levere inn forespørsel om å få delta i konkurransen sammen med dokumentasjon på at de er kvalifisert. Oppdragsgiver vurderer så om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene som er oppstilt i anskaffelsesregelverket, kunngjøringen og konkurransegrunnlaget. Deretter inviterer oppdragsgiver de kvalifiserte leverandørene, eller et utvalg av disse, til å levere tilbud. Antall leverandører som plukkes ut må være tilstrekkelig til å sikre reell konkurranse. Ved begrenset anbudskonkurranse må minimum tre leverandører inviteres etter forskriftens del II for at det skal bli en reel konkurransesituasjon.

Revisors vurdering:

Revisor er av den oppfatning at det her er en sammenblanding og begrepsforvirring mellom bruk av del I og del II i forskriften. Holmestrand kommune kan i dette prosjektet velge om de vil benytte forskriftens del I eller del II. Det er imidlertid viktig å forholde seg til den valgte forskriftens aktuelle del gjennom hele anbudsprosessen.

5.2.2.2 Fakta - Prosjekt: Oppføring av omsorgsboliger på nedre Rove

Holmestrand kommune har i dette prosjektet benyttet konkurranse med forhandlinger som anskaffelsesprosedyre.

Total beregnet verdi på bygging av omsorgsboliger på nedre Rove var stipulert til kr 13.750.000,-. Den totale verdien av prosjektet er over den nasjonale terskelverdien på kr 500.000,- men under EØS-terskel verdien for bygge- og anleggskontrakter på kr 43,5 mill.

Konkurranse med forhandling er en anskaffelsesprosedyre hvor oppdragsgiver har adgang til å forhandle med en eller flere leverandører. For anskaffelser under EØS-terskelverdiene, kan oppdragsgiver selv velge om det skal benyttes åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandlinger, jf. forskriftens § 5-1.

Revisors vurdering:

Konkurranse med forhandlinger er en riktig anvendt anskaffelsesprosedyre for ovennevnte byggeprosjekt og i henhold til regelverket.

5.2.2.2 Fakta - Prosjekt: Tilbygg til Kleiverud barnehage

Bystyret vedtok i sak 108/06, økonomiplan 2007-2010 og årsbudsjett 2007, 3,5 mill kroner til utbygging av Kleiverud barnehage. Holmestrand kommune har etter forskriftens § 5-1 valgt konkurranse med forhandlinger, ett-trinns prosedyre.

Ved konkurranse med forhandlinger kan man velge å benytte ”*ett- eller to-trinns prosedyre*”.

Ett-trinns prosedyre:

Alle interesserte leverandører gis anledning til å innlevere et tilbud. Leverandørene sender inn dokumentasjon på at de er kvalifisert samtidig med tilbudet (derav navnet ett-trinns prosedyre).

Revisors vurdering:

I henhold til gjeldende regelverk har Holmestrand kommune benyttet riktig anskaffelsesprosedyre for dette prosjektet.

5.3 Problemstilling 2: Er konkurransen kunngjort i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?

Kunngjøring

Kunngjøring er et virkemiddel for å gjøre leverandører oppmerksomme på anskaffelsen. På denne måten blir det større konkurranse om å levere ytelsen og det offentlige vil kunne få en bedre pris eller ytelse. Kunngjøring vil også gi leverandørene et likt utgangspunkt for konkurransen. Kapittel 9 i forskriften beskriver kunngjøringsreglene for anskaffelser under EØS-terskelverdiene.

Forskriften krever at alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi skal kunngjøres. Dette gjelder både for varekjøp, tjenestekjøp og bygge- og anleggskontraheringer. Dersom anskaffelsen har en anslått verdi, som ligger under nasjonal terskelverdi, er det ikke plikt til å kunngjøre anskaffelsen, men forskriftens del I må følges, jf § 2-1 (1) og (2). Det betyr blant annet at så langt det er mulig, skal det gjennomføres konkurranse om anskaffelsen.

Som utgangspunkt skal alle offentlige anskaffelser over nasjonal terskelverdi, kunngjøres i den nasjonale Doffin-databasen til Norsk Lysningsblad. Anskaffelser over EØS-terskelverdien skal kunngjøres i EU`s database (TED). Det er utarbeidet egne skjemaer til

hver type kunngjøring som oppdragsgiver må benytte. Kunngjørings skjemaene finnes tilgjengelig i elektronisk format.

Konkurransesgrunnlag

Et konkurransegrunnlag supplerer og utdyper de opplysningene som oppdragsgiver har angitt i kunngjøringen. I konkurransegrunnlaget har derfor oppdragsgiver anledning til å fastsette mer detaljerte krav til konkurransen, anskaffelsen eller kontraktsbetingelsene. For å ivareta kravene til forutberegnlighet, gjennomsiktighet og likebehandling, må konkurransegrunnlaget utformes på en klar, tydelig og nøyaktig måte. Sammen med kunngjøringen skal konkurransegrunnlaget gi leverandørene de opplysninger som er nødvendige for at de skal kunne utarbeide et fullstendig og fullverdig tilbud som har reell mulighet til å nå opp i konkurransen.

Vi vurderer på dette grunnlag om det aktuelle utvalget av anskaffelser er kunngjort i henhold til regelverket. Følgende dokumentasjon legges til grunn for våre vurderinger:

- kvittering for konkurransekunngjøring utstedt av Norsk lysingsblad eller
- egen utskrift av kunngjøring etter registrering via Internett
- utarbeidede konkurransegrunnlag

5.3.1 Fakta - Prosjekt: Innføring av multidose Holmestrand kommune

Konkurransen for dette prosjektet er ikke kunngjort.

Holmestrand kommune har utarbeidet en "Anbudsinbydelse" som er sendt ut til de to utvalgte leverandørene. "Anbudsinbydelsen" inneholder hvor tilbudene skal leveres samt frist for levering, tildelingskriterier, kvalifikasjonskrav og avtalens varighet. I tillegg er det beskrevet krav til levering og innhold.

Revisors vurdering:

Ved bruk av forskriftens del I kan kommunen velge om de vil kunngjøre konkurransen eller ikke. Oppdragsgiver må imidlertid følge de grunnleggende kravene i anskaffelsesregelverket som blant annet innebærer krav om konkurranse så langt det er mulig. Dette inkluderer også kunngjøring av konkurransen.

Holmestrand kommune har i dette prosjektet valgt å følge forskriftens del I og har således anledning til ikke å kunngjøre prosjektet.

Holmestrand kommune har utarbeidet "Anbudsinbydelse" som anses tilfredsstillende i henhold til reglene i forskriftens del II om konkurransegrunnlag.

5.3.2 Fakta - Prosjekt: Oppføring av omsorgsboliger på nedre Rove

Revisor kan ikke se at ovennevnte prosjekt er kunngjort i Doffin-databasen til Norsk Lysningsblad. Det er ikke lagt frem annen dokumentasjon som viser at prosjektet er kunngjort. Forskriftens § 9-1 sier imidlertid at oppdragsgiver skal utarbeide en kunngjøring i samsvar med kunngjørings skjemaer fastsatt av Fornyings og administrasjonsdepartementet. Kunngjøringen skal sendes operatøren av Doffin for kunngjøring der.

Holmestrand kommune har i dette prosjektet engasjert ekstern konsulent til å gjennomføre konkurransen. Disse har utarbeidet en ”*kortfattet beskrivelse – tilbudsgrunnlag*” som er sendt ut til fire entreprenører. Tilbudsgrunnlaget inneholder blant annet generelle tilbudsbestemmelser som anskaffelsesprosedyre, tilbudsfrister, tilbudets innhold og utforming og tilbudsåpning. Videre inneholder tilbudsgrunnlaget kvalifisering- og kontraktstildelingskriterier, kontraktsbetingelser, kravspesifikasjoner samt firmaopplysninger.

Revisors vurdering:

Prosjektet er ikke kunngjort. Forskriftens § 9-1 om kunngjøring er i dette prosjektet ikke fulgt. Revisor betrakter dette som et vesentlig avvik fra regelverket.

Det er imidlertid utarbeidet et tilbudsgrunnlag som inneholder kravene i forskriftens § 8-1 om konkurransegrunnlag.

5.3.3 Fakta - Prosjekt: Tilbygg til Kleiverud barnehage

Prosjektet ”*Tilbygg til Kleiverud barnehage*” er kunngjort i Doffin-databasen til Norsk Lysningsblad og har benyttet kunngjørings skjemaer fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Dette er i tråd med forskriftens § 9-1. Punkt IV.3.8. i kunngjøringen vedrørende ”*Tilbudsåpning*” er imidlertid ikke fylt ut.

Revisor har ikke fått opplyst om det er utarbeidet konkurransegrunnlag for prosjektet.

I dette prosjektet er det i tillegg til nybygget gjennomført en rehabilitering av det gamle bygget. Denne rehabiliteringen er ikke med i kunngjøringen om ”*Tilbygg til Kleiverud barnehage*”, da det var usikkert hva som måtte gjøres av rehabilitering i gammelt bygg.

Holmestrand kommune har under gjennomføringen av ovennevnte prosjekt forespurt leverandøren, som gjennomførte tilbygget på barnehagen, om tilbud på rehabilitering på eksisterende bygg uten forutgående kunngjøring. Tilbudet på rehabiliteringen beløp seg til kr 635.000,- eks mva og kommer således inn under reglene i forskriften om kunngjøring.

I visse tilfeller kan oppdragsgiver benytte en tidligere leverandør for å få nødvendige tilleggsytelser, som ikke er omfattet av den opprinnelige kontrakten, jf. forskriftens § 2-1, 2.1 bokstav d. For at bestemmelsen skal kunne anvendes må det blant annet foreligge uforutsette omstendigheter, anskaffelsen må gjelde en tilleggsytelse til en tidligere kontrakt og må ha en naturlig sammenheng med den opprinnelige hovedytelsen. Tilleggsytelsen må være nødvendig for fullføring av den opprinnelige kontrakten.

Revisors vurdering:

Konkurransen om ”*Tilbygg til Kleiverud barnehage*” er kunngjort tilfredsstillende etter reglene om offentlige anskaffelser med unntak av opplysning om ”*Tilbudsåpning*”.

Kopi av eventuelt utarbeidet konkurransegrunnlag er ikke mottatt.

Revisor er imidlertid av den oppfatning at Holmestrand kommune ikke har fulgt reglene i forskriftens § 2-1, 2.1 bokstav d når det gjelder kunngjøring av rehabilitering av gammelt bygg. Man må anta at kommunen, på det tidspunkt tilbygget til barnehagen ble utredet, var klar over nødvendigheten av rehabilitering av gammelt bygg. Det burde ikke være til noe hinder for at det ble utredet rehabilitering av gammelt bygg samtidig med tilbygget.

5.4 Problemstilling 3: Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?

Kvalifikasjonskrav

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. Formålet med å stille kvalifikasjonskrav er å sikre at leverandøren teknisk, organisatorisk, økonomisk og finansielt har det nødvendige grunnlaget for å gjennomføre kontrakten. Det er fritt for oppdragsgiver å velge hvilke kvalifikasjonskrav som skal stilles. Disse må imidlertid stå i et rimelig og fornuftig forhold til den ytelsen som skal leveres. Kvalifikasjonskravene skal i hovedsak fremgå av kunngjøringen. For å kunne vurdere leverandørens kvalifikasjoner må det også stilles krav til hvordan disse skal dokumenteres. Det er denne dokumentasjonen som skal vise at leverandøren er kvalifisert til å delta i konkurransen.

Forskriftens §§ 3-3 og 3-4 (forskriftens del I) og §§ 8-7 og 8-8 (under EØS-terskelverdiene) regulerer dokumentasjonskravet for anskaffelser og gjelder følgende dokumenter:

- *skatteattest for merverdiavgift*
- *skatteattest for skatt*
- *HMS – egenerklæring*

Dokumentasjonskravene som stilles skal være like for alle leverandører. Det vil være et brudd på likebehandlingsprinsippet å stille ulike dokumentasjonskrav til leverandørene, uavhengig av egen kjennskap til leverandøren. Skatteattest må foreligge senest innen tilbudsfristens utløp ved åpen anbudskonkurranse, innen fristen for forespørsel om å delta i en begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling, eller innen fristen for å levere veiledende tilbud i en dynamisk innkjøpsordning. Skatteattesten skal ikke være eldre enn 6 måneder fra fristen nevnt over. Ved bygge- og anleggskontrakter skal entreprenøren tilsvarende kreve skatteattest i alle underliggende entrepriseforhold ved inngåelse av kontrakter i tilknytning til oppdraget, som overstiger en verdi på kr 100.000,- eks. mva.

Dersom en eller flere leverandører ikke har levert HMS-erklæring, skatteattest eller offentlig tilgjengelig dokumentasjon av at krav til leverandøren er oppfylt, kan oppdragsgiver fastsette en kort tilleggsfrist for ettersending av disse dokumentene, jf. §12-3 (under EØS-terskelverdiene). Tilleggsfristen skal gjelde tilsvarende overfor alle deltakerne i konkurransen, og oppdragsgiver skal ikke vurdere de innkomne tilbudene før tilleggsfristen er utløpt.

Ved alle anskaffelser er det to slags evalueringer. Først skal oppdragsgiveren vurdere hvilke leverandører som kan være kvalifisert til å delta i selve konkurransen og ikke-kvalifiserte leverandører skal avvises. Deretter skal tilbudene fra de kvalifiserte leverandørene vurderes. Resultatet av kvalifikasjonsvurderingen er aksept eller avvisning.

Oppdragsgiver kan i visse tilfeller avvise leverandører på grunn av forhold ved leverandøren eller tilbudet, jf. forskriften §§ 11-10 til 11-12. Man må skille mellom de avvisningsbestemmelsene der oppdragsgiver plikter å avvise, og der oppdragsgiver har en rett til å avvise. Det er like avvisningsregler uavhengig av terskelverdiene.

Forskriftens § 11-10 sier bl.a følgende:

(1) Oppdragsgiver **skal** avvise leverandører som:

b. har unnlatt å levere skatteattest i samsvar med § 8-7 (skatteattest), med forbehold av § 12-3 (tilleggsfrist for ettersending av dokumenter)

c. har unnlatt å levere egenerklæring i samsvar med § 8-8 (HMS-egenerklæring), med forbehold av § 12-3 (tilleggsfrist for ettersending av dokumenter)

5.4.1 Fakta – Prosjekt: Innføring av multidose i Holmestrand kommune

Holmestrand kommune har sendt ut "Anbudsinnsbydelse, rammeavtale på multidose" i denne står det følgende:

"EØS reglene for off. anskaffelse plikter oss å be om at ved innlevering av tilbudet må det også medfølge:

Firmaattest, skatteattest, merverdiattest og HMS-erklæring"

Revisor har fått kopi av begge de innkomne tilbudene hvor de lovpålagte kvalifikasjonskravene var dokumentert.

Revisors vurdering:

Holmestrand kommune har fulgt forskriftens regleverk ved bruk av kvalifikasjonskrav.

5.4.2 Fakta - Prosjekt: Oppføring av omsorgsboliger på nedre Rove

I tilbudsgrunnet til prosjektet er det listet opp følgende kvalifikasjonskrav:

3. KVALIFISERINGS- OG KONTRAKTTILDELINGSKRITERIER	
3.1 Kvalifiseringskriterier	
Leverandører som skal delta i konkurransen må oppfylle følgende betingelser/vedlegg forespurt dokumentasjon:	
*	Attest utstedt av kompetent myndighet, som bekrefter at leverandøren/ entreprenøren/tjenesteyteren har oppfylt sine forpliktelser med hensyn til betaling av skatter, trygdeavgifter og merverdiavgift (henvendelse til kasser/kommunekasserer for skjema RF-1244) i samsvar med lovbestemmelse. Attester må ikke være eldre enn 6 måneder.
*	HMS-egenerklæring i samsvar med forskriften om at leverandøren oppfyller, eller ved eventuell tildeling av kontrakt vil oppfylle, lovbestemte krav innen helse, miljø og sikkerhet. Egenerklæringen skal være undertegnet av en fra de ansatte i bedriften.
*	Fremleggelse av foretakets årsregnskap eller utdrag fra det for siste 2 år.

Revisors vurdering:

Utover lovpålagte kvalifikasjonskrav, som skatteattest for skatt og mva samt HMS- erklæring, er det opp til oppdragsgiver å sette kvalifikasjonskravene. Kvalifikasjonskravene skal i hovedsak fremgå av kunngjøringen. Holmestrand kommune har de lovpålagte kvalifikasjonskravene med i tilbudsgrunnet i tillegg til andre kvalifikasjonskrav.

Revisor har kun mottatt dokumentasjon på kvalifikasjonskravene til den leverandøren som ikke fikk oppdraget og kan således ikke bedømme fullt ut om bruken av kvalifikasjonskravene er i hht regleverket.

5.4.3 Fakta - Prosjekt: Tilbygg til Kleiverud barnehage

I kunngjøringen til prosjektet er det listet opp følgende kvalifikasjonskrav:

III.2)	KVALIFIKASJONSKRAV
III.2.1)	Sett opp krav til tilbyders organisatoriske og juridiske stilling Dokumentasjonskrav knyttet til leverandørens organisatoriske og juridiske stilling: (1) Firmaattest (2) Attester for registrering i faglig register som bestemt ved lovgivning i det land hvor leverandør er etablert (3) Krav til å fremlegge skatteattest for merverdiavgift (Nasjonale krav) (4) Krav til å fremlegge skatteattest for skatt (Nasjonale krav) (5) Krav til å fremlegge egenerklæring i samsvar med forskriftens vedlegg 2 om HMS (Nasjonale krav)
III.2.2)	Sett opp krav til tilbyders økonomiske og finansielle kapasitet Dokumentasjonskrav knyttet til leverandørens økonomiske og finansielle kapasitet: (1) Foretakets siste års beretning, samt nyere opplysninger som har relevans til foretakets regnskapstall (2) Framleggelse av foretakets årsregnskap eller utdrag fra dette Krav til tilbyders økonomiske og finansielle kapasitet
III.2.3)	Sett opp krav til tilbyders tekniske og faglige kvalifikasjoner Dokumentasjonskrav knyttet til tilbyders tekniske og faglige kvalifikasjoner: (1) Oversikt over foretakets totale bemanning (2) Bemanning for dette oppdraget (organisasjonsplan) med navn og CV for nøkkelpersoner som skal utføre oppdraget (gjelder tjeneste-, og bygge- og anleggskontrakter) (3) Foretakets viktigste leveranser de siste 3 årene, inkludert deres verdi, tidspunkt og mottaker (gjelder vare- og tjeneste kontrakter) (4) Redegjørelse vedrørende foretakets helse, miljø og sikkerhetspolicy (5) Redegjørelse vedrørende foretakets kvalitetssikringssystem/kvalitetsstyringssystem (6) Kopi av systemsertifikat utstedt av akkrediterte sertifiseringsorgan eller tilsvarende dokumentasjon (gjelder tjeneste-, og bygge- og anleggskontrakter) (7) Beskrivelse av utstyr, maskinpark eller annet tilgjengelig utstyr med relevans for utførelsen av denne kontrakten (gjelder for bygge- og anleggskontrakter)

Revisors vurdering:

De lovpålagte kvalifikasjonskrav fremgår av kunngjøringen. Revisor har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon på kvalifikasjonskravene på de innleverte tilbudene og kan således ikke etterprøve om de oppgitte kvalifikasjonskravene er fulgt.

5.5 Problemstilling 4: Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?

Formålet med tildelingsvurderingen er å avgjøre hvilken tilbyder som skal vinne konkurransen, basert på hvilket tilbud som etter tildelingskriteriene er best.

I følge forskrift om offentlige anskaffelser §§ 13-2, 1. pkt skal kontraktstildeling:

”skje enten på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.”

§§ 13-2, 2. pkt lyder:

”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.”

Listen er ikke uttømmende. Oppdragsgiver kan også legge andre kriterier til grunn, dersom kriteriene vil kunne betraktes som objektive. Dette innebærer at man ikke kan stille opp

kriterier som vil kunne virke diskriminerende. Videre må kriteriene kunne relateres til hva som er økonomisk mest fordelaktig for oppdragsgiver.

Oppdragsgiver er videre pålagt skriftlig å meddele tilbyderne hvem som tildeles kontrakten innen rimelig tid før kontrakten inngås, jf forskriftens §§ 13-3 og 22-3. Meddelelsen skal inneholde en begrunnelse for valget og angi frist for leverandør til å klage på beslutningen. Dersom oppdragsgiver finner at beslutningen om å tildele kontrakt ikke er i samsvar med §13-2 (kriterier for valg av tilbud) kan beslutningen annulleres frem til kontrakt er inngått, jf § 13-3 (2).

Vi vurderer i det følgende om Holmestrand kommune har oppgitt tildelingskriterier på forhånd og meddelt leverandører om kontraktstildelingen i etterhånd for den aktuelle anskaffelsen.

5.5.1 Fakta – Prosjekt: Innføring av multidose i Holmestrand kommune

Forskriftens del I inneholder ikke de samme detaljerte krav til prosedyren som del II og III i forskriften. Det stilles blant annet ikke eksplisitte krav til kunngjøring, eller hvordan konkurransegrunnlag eller tilbud skal utformes. Lovens formål om effektive anskaffelser tilsier at oppdragsgiver gis større fleksibilitet til å bestemme hvordan disse anskaffelsene skal gjennomføres.

For ovennevnte prosjekt fremgår det av ”Anbudsinbydelsen” følgende tildelingskriterier:

For utvelgelse av leverandør vil det mest økonomiske tilbudet bli valgt. I det ligger:

- ✓ Pris
- ✓ Leveringsbetingelser
- ✓ Service og kvalitet
- ✓ Informasjon/oppfølging og kursing
- ✓ Miljø – så langt dette er mulig

Tildelingskriteriene er ikke i prioritert rekkefølge.

Pr. dags dato er det 126 brukere i hjemmetjenesten, 75 brukere i boliger og 55 brukere på sykehjemmet.

Det er ønsket levering av multidoseruller hver 14. dag, og brukerne vil deles i to grupper henholdsvis partallsuker og oddetallsuker. Det er tenkt at man skal starte med multidoselevering for første gruppe i uke 19 (fra 5. mai) og andre gruppe i uke 20 (fra 13. mai). Endelige datoer avtales i samarbeid med valgt leverandør.

Viser til opplysningene over og ber i tillegg om:

- ✓ Pris pr. multidoserull

Vi ber også om eventuelle tillegg for:

- ✓ Oppstart v/inngåelse av avtale
- ✓ Tilgang av nye brukere
- ✓ Levering til 3 mottak (ligger på samme område)
- ✓ Varsling av midlertidig stopp og permanent stopp.
- ✓ Endringer i bestillinger

Bestillingstidspunkt for fast levering

Endringer i fast levering.

Kursing og oppfølging

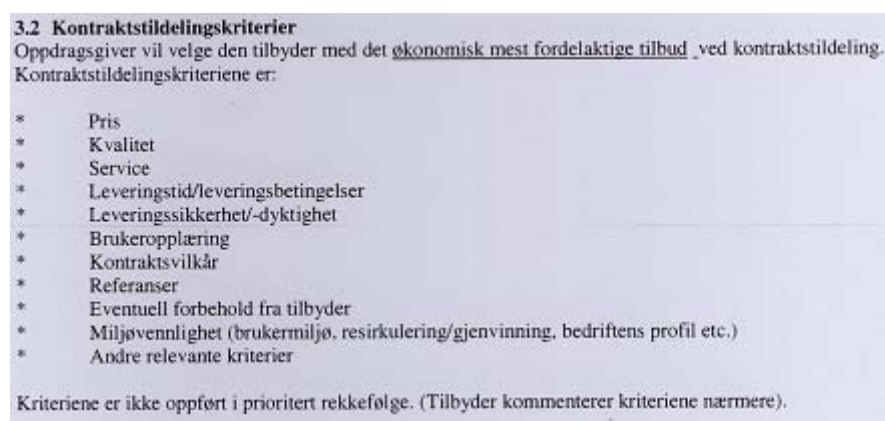
Revisors vurdering:

Dersom tildeling av kontrakten skal skje på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, skal alle kriterier, som vil bli lagt til grunn, oppgis enten i konkurransegrunnlaget eller kunngjøringen. Etter revisors vurdering fyller Holmestrand kommune dette kravet i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser, ved at kommunen følger de grunnleggende kravene i anskaffelsesregelverket.

5.5.2 Fakta - Prosjekt: Oppføring av omsorgsboliger på nedre Rove

Holmestrand kommune har i "Tilbudsgrunnlaget" det økonomisk mest fordelaktige tilbudet som tildelingskriterier i tillegg til andre.

Følgende fremgår av "Tilbudsgrunnlaget":



3.2 Kontraktstildelingskriterier
Oppdragsgiver vil velge den tilbyder med det økonomisk mest fordelaktige tilbud ved kontraktstildeling. Kontraktstildelingskriteriene er:

- * Pris
- * Kvalitet
- * Service
- * Leveringstid/leveringsbetingelser
- * Leveringssikkerhet/-dyktighet
- * Brukeropplæring
- * Kontraktvilkår
- * Referanser
- * Eventuell forbehold fra tilbyder
- * Miljøvennlighet (brukermiljø, resirkulering/gjenvinning, bedriftens profil etc.)
- * Andre relevante kriterier

Kriteriene er ikke oppført i prioritert rekkefølge. (Tilbyder kommenterer kriteriene nærmere).

Ekstern konsulent har meddelt de to tilbyderne hvem som er tildelt kontrakten. Meddelelsen inneholder kun opplysninger om pris på tilbudene.

Revisors vurdering:

Holmestrand kommune har i denne konkurransen det "økonomisk mest fordelaktige tilbud" som tildelingskriteriet. Når dette kriteriet er valgt, må det foretas en helhetsvurdering av alle kriteriene og kartlegge hvilket tilbud som samlet sett gir det "økonomisk mest fordelaktige tilbud". Denne vurderingen bør ligge som dokumentasjon og underlag for tildelingen av kontrakten.

Revisor har heller ikke her mottatt noen form for ovennevnte dokumentasjon. Det er derfor ikke mulig å etterprøve om bruken av tildelingskriteriene er i henhold til regelverket i dette prosjektet.

Begge entreprenørene som har inngitt tilbud, har fått skriftlig meddelelse om hvem som er tildelt kontrakten. Det er imidlertid ikke gitt annen begrunnelse enn "laveste pris". Annen begrunnelse utifra de andre tildelingskriterier er ikke gitt. Det er heller ikke opplyst frist for leverandøren til å klage på beslutningen. Reglene i hht forskriftens § 13-3 kan ikke ses oppfylt.

5.5.3 Fakta – Prosjekt: Tilbygg til Kleiverud barnehage

Holmestrand kommune har i kunngjøringen kun laveste pris som tildelingskriterie.

Skal kontrakten tildeles basert på hvilke tilbud som har den laveste prisen, er det kun spørsmål om å finne frem til tilbudet med lavest pris.

Etter kunngjøringsfristens utløp var det ikke kommet inn noen tilbud. Det ble etter dette forespurt en rekke leverandører om innlevering av tilbud på ”*Tilbygg til Kleiverud barnehage*”. Det var kun to leverandører som meldte sin interesse og leverte inn tilbud.

Leverandør A leverte inn ett tilbud datert 06.07.07 med pris kr 4.795.000,- eks mva. Det ble imidlertid levert inn ett ”revidert” tilbud datert 10.08.07, etter avholdt møte med kommunen, med pris kr 3.820.000,- eks mva.

Leverandør B leverte inn tilbud datert 07.08.07 med pris kr 4.021.300,- eks mva. Holmestrand kommune har opplyst at leverandør B ikke kunne levere bygget ferdig til ønsket dato.

Leverandør A fikk tilbudet.

Revisors vurdering:

Holmestrand kommune har i dette prosjektet kun laveste pris som tildelingskriteriet. Leverandør A har i utgangspunktet det laveste tilbudet og leverandøren med lavest pris har således fått tilbudet.

Revisor er imidlertid av den oppfatning at tilbudene ikke er behandlet etter intensjonene i forskriften om å følge god forretningsskikk, likebehandling av leverandører og sikre forutberegnlighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Tilbudene er levert inn på forskjellig tidspunkt. Det har vært mulighet til å avholde møte og forhandle om kontrakten med leverandør A før leverandør B har levert inn sitt tilbud.

5.6 Problemstilling 5: Er protokollføring i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?

I følge forskrift om offentlige anskaffelser § 3-2, skal oppdragsgiver føre protokoll for anskaffelser som overstiger kr 100.000,- eks. mva. 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. Vedlegg 3 gjelder for anskaffelser mellom kr 100.000,- og kr 500.000,- eks. mva. Vedlegg 4 gjelder for anskaffelser som overstiger kr 500.000,- eks. mva.

Det er intet formkrav til protokollføringen. De nødvendige opplysningene kan samles i et dokument eller de kan framgå av anskaffelsesdokumentet. Det avgjørende er at dokumentasjonen er samlet og tilgjengelig slik at etterprøvnbarheten er sikret.

Forskriftens krav om protokollføring er et utslag av generelle gjennomsiktighets- og rettssikkerhetsprinsipper. Dette bidrar til at ulike instanser kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med regelverket. Protokollen gir økt etterprøvnbarhet i anskaffelsesprosessen og kan dermed bidra til å motvirke kameraderi og korrupsjon.

Hva som anses som vesentlige forhold og viktige beslutninger i protokollføringen er til dels en skjønnsmessig vurdering. Under dette faller alle forhold og beslutninger som har betydning

for en leverandørs mulighet til å nå fram i konkurransen. I forskriften angis en del forhold som skal protokollføres, men dette er ikke uttømmende i forhold til vurdering av hva som er vesentlige forhold og viktige beslutninger. I undersøkelsen har vi fokusert på opplysninger som blant annet i lovens forarbeider angis som viktige med hensyn til anskaffelsens etterprøvbarehet. Med vesentlige forhold og viktige beslutninger menes følgende:

- valg av anskaffelsesprosedyre
- konkurransegrunnlag
- åpning av innkomne tilbud
- evaluering av tilbud
- invitasjon av leverandører til forhandling
- forhandling
- avslag av tilbud fra leverandør

Vår undersøkelse av kommunens praksis ved protokollføring er todelt:

- først vurderes protokollføringen av anskaffelsesprosedurene i forhold til minimumsopplysningene som fremgår av forskriftens vedlegg 3 eller 4
- dernest vurderes det om vesentlige forhold og viktige beslutninger i anskaffelsesprosedurene er protokollført

5.6.1 Opplysninger protokollen minimum skal inneholde, samt vesentlige forhold og viktige beslutninger

5.6.1.1 Fakta - Prosjekt: Innføring av multidoser i Holmestrand kommune

Holmestrand kommune har for dette prosjektet utarbeidet anskaffelsesprotokoll. Protokollen inneholder de formelle minimumskravene til en anskaffelsesprotokoll. Eventuelle vesentlige forhold og viktige beslutninger er ikke beskrevet i protokollen.

Revisors vurdering:

Revisor finner at protokollen inneholder alle nødvendige minimumsopplysninger i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser.

I en protokoll skal det, i tillegg til forskriftens minimumskrav, også fremgå vesentlige forhold og viktige bestemmelser. Dette er til dels en skjønsmessig vurdering og det skal i denne vurderingen blant annet legges vekt på om konkurransegrunnlaget, tilbudsåpning og evaluering av tilbudet er protokollført.

Vesentlige forhold og viktige bestemmelser kommer ikke direkte frem av selve anskaffelsesprotokollen. Det er imidlertid ikke spesielle formkrav til protokollføring. Det viktige er at dokumentasjonen er samlet og tilgjengelig.

5.6.1.2 Fakta - Prosjekt: Oppføring av omsorgsboliger på nedre Rove

Revisor har ikke fått fremlagt protokoll fra prosjektet.

Revisors vurdering:

Forskriftens § 3-1 anses ikke oppfylt da det ikke er fremlagt kopi av anskaffelsesprotokoll.

5.6.1.3 Fakta – Prosjekt: Tilbygg til Kleiverud barnehage

Revisor har ikke fått fremlagt protokoll fra prosjektet.

Revisors vurdering:

Forskriftens § 3-1 anses ikke oppfylt da det ikke er fremlagt kopi av anskaffelsesprotokoll.

5.7 Problemstilling 6: Er kontraktene gjenspeilet i kommunens regnskap gjennom tilfredsstillende økonomisk registrering/avviksrapportering?

Endringer i prosjektering og utførelse etter Norsk Standard 8405

Følgende er beskrevet i Norsk Standard 8405, punkt 20.1 som beskriver byggherrens rett til å pålegge entreprenøren endringer og punkt 20.3 om skriftlige pålegg:

”20.1 Retten til å pålegge entreprenøren endringer

Byggherren kan ved endringsordre pålegge entreprenøren endringer.

En endring må stå i sammenheng med det kontrakten omfatter, og ikke være av en vesentlig annen art enn det opprinnelige avtalte arbeidet. Er ikke annet avtalt, kan ikke byggherren pålegge entreprenøren endringer ut over 15% netto tillegg til kontraktssummen.

Avvik i forhold til kontraktens mengdeangivelse på poster som skal avregnes etter enhetspriser (regulerbare poster), utgjør ingen endring i forhold til disse bestemmelsene med mindre avviket i vesentlig grad overstiger det entreprenøren burde ha tatt i betraktning ved inngåelse av kontrakten.

En endring kan gå ut på at entreprenøren skal yte noe i tillegg til eller i stedet for det opprinnelige avtalte, at ytelsens karakter, kvalitet, art eller utførelse skal endres, eller at avtalte ytelser skal utgå.”

”20.3 Endringsordre

En endringsordre skal være skriftlig og gi beskjed om at det kreves en endring, samt hva endringen går ut på. Byggherren skal sørge for nødvendig prosjektering i samsvar med 19.1.”
Endringsordren må være gitt av byggherren selv, hans representant, jf. punkt 6, eller av en person med skriftlig fullmakt til å utstede endringsordre.”

5.7.1 Fakta - Prosjekt: Oppføring av omsorgsboliger på nedre Rove

Det ble i bystyre sak 044/06 fattet vedtak om å etablere 8 nye omsorgsboliger på nedre Rove. I økonomiplanen 2007 – 2010 med årsbudsjett 2007 ble det bevilget kr 9,1 mill til nye omsorgsboliger på nedre Rove. I samme sak ble det gitt kr 4,06 mil som tilleggsbevilgninger til omsorgsboliger.

I bystyre sak 24/07 ble det gitt en tilleggsbevilgning på kr 580.000,-.
Total bevilgning til prosjektet kr 13.740.000,-.

Innkomet tilbud fra entreprenøren, kr 13.000.000,- inkl mva.

Total byggekostnad pr september 2008, kr 14.243.862,- inkl mva

Regnskapsmessig bokføring

År	Bokført regnskap	Bokført budsjett	
2007	10 204 912	13 740 000	3 535 088
2008 pr sept	4 038 950	-	(4 038 950)
Totalt	14 243 862	13 740 000	(503 862)

Det er pr september 2008 en overskridelse i forhold til budsjettet på kr 503.862,-.

Endringer i prosjektet

Revisor har fått tilsendt endringsmeldinger fra entreprenøren.

Det er totalt sendt 7 endringsmeldinger fra entreprenør til Holmestrand kommune som beløper seg til kr 173.984,-.

Det er avholdt 16 prosjekteringsmøter. Ekstern konsulent har vært til stede på 11 av disse møtene. Holmestrand kommune har deltatt på 2 møter.

Revisors vurdering:

Revisor kan ikke se at nødvendig søknad om tilleggsbevilgning er oversendt Bystyret i tråd med gjeldende økonomibestemmelser.

5.7.2 Fakta – Prosjekt: Tilbygg til Kleiverud barnehage

Bystyret vedtok i sak 108/06, økonomiplan 2007-2010 og årsbudsjett 2007, 3,5 mill kroner til utbygging av Kleiverud barnehage.

Det ble gitt en tilleggsbevilgning på kr 1.730.000 i Bystyret sak 40/07 og i årsbudsjettet for 2008 er det også gitt en tilleggsbevilgning på kr 800.000,-.

Total bevilgning til prosjektet er kr 6.030.000,- inkl mva.

Inngått kontraktssum med entreprenør, kr 3.820.000,-, eks mva.

Rehabilitering av eksisterende bygg, kr 635.000,-, eks mva.

Total byggekostnad pr juli 2008, kr 5.008.037,-, eks mva.

Regnskapsmessig bokføring

År	Bokført regnskap	Bokført budsjett	
2007	3 403 233	5 230 000	1 826 767
2008 pr juli	2 855 833	-	(2 855 833)
Totalt	6 259 066	5 230 000	(1 029 066)

Tilleggsbevilgning, kr 800.000,- gitt i årsbudsjettet for 2008 er fremgår ikke av budsjett/regnskapsdokumentet.

Det er pr juli 2008 en overskridelse i forhold til budsjettet på kr 229.066,-.

Endringer i prosjektet

Revisor har fått tilsendt endringsmeldinger fra entreprenøren.

Det er totalt sendt 14 endringsmeldinger fra entreprenør til Holmestrand kommune som beløper seg til kr 928.090,-, eks mva. Denne summen inkluderer rehabilitering av eksisterende bygg.

Det er avholdt 10 byggemøter i tillegg til ett avklaringsmøte og ett oppstartsmøte. Holmestrand kommune v/leder av Kleiverud barnehage har deltatt på alle møtene.

Revisors vurdering:

Revisor kan ikke se at nødvendig søknad om tilleggsbevilgning er oversendt Bystyret i tråd med gjeldende økonomibestemmelser.

5.8 Problemstilling 7: Blir de inngåtte forpliktende rammeavtalen fulgt?

Holmestrand kommune er tilknyttet VOIS (Vestfold offentlige innkjøpsamarbeid). VOIS er et formalisert samarbeid om felles rammeavtaler og innkjøpsspørsmål generelt. Formålet er å inngå best mulige innkjøpsavtaler for medlemmene. Holmestrand kommune har ikke inngått andre rammeavtaler utover de som er i samarbeid med VOIS.

Revisor har tatt for seg oversikten over rammeavtaler for VOIS og sett på denne opp mot Holmestrand kommunes leverandørstatistikk for 2007 og 2008.

Revisors vurdering:

Etter gjennomgang av rammeavtalene sett opp mot leverandørstatistikken i Holmestrand kommune er hovedinntrykket at rammeavtalene i stor utstrekning blir fulgt.

Det er imidlertid inngått rammeavtale på kjøp av kolonialvarer. Denne avtalen blir i stor utstrekning brukt, men i tillegg blir det også kjøpt en del kolonialvarer fra lokale leverandører. Kommunen bør her sette enda mer fokus på bruk av rammeavtalen.

6. REVISORS VURDERINGER

Vestfold kommunerevisjon har, i denne rapporten blant annet vurdert om offentlige anskaffelser gjennomføres i henhold til regelverket for noen utvalgte prosjekter i Holmestrand kommune. Vi har avdekket avvik fra regelverket for offentlige anskaffelser. Lov om offentlige anskaffelser stiller en del grunnleggende krav som skal ivaretas ved offentlige anskaffelser. De forhold vi har avdekket viser at det ikke i tilstrekkelig grad har blitt tatt hensyn til krav om likebehandling, konkurranse og etterprøvbarehet ved anskaffelsene vi har undersøkt. Manglende etterlevelse av regelverket kan medføre at ressursbruken i Holmestrand kommune blir mindre effektiv og kan videre resultere i erstatningsansvar. Vi bemerker at det ikke er ensartede arkivrutiner i de utvalgte prosjektene. Dette påvirker etterprøvbareheten for den enkelte anskaffelse.

Nedenfor følger revisors vurderinger knyttet til problemstillingene.

- **Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**

Holmestrand kommune har benyttet riktige anskaffelsesprosedyrer, i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser, i de utvalgte anskaffelsene revisor har kontrollert. Revisor vil imidlertid påpeke viktigheten av å forholde seg til den valgte forskriftens aktuelle del gjennom hele anbudsprosessen.

- **Er konkurranse kunngjort i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**

To av undersøkelsene viser at kommunen følger gjeldende regelverk om offentlige anskaffelser når det gjelder kunngjøringer. Et prosjekt er ikke kunngjort og er således et vesentlig brudd på regelverket.

- **Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**

Undersøkelsene viser at Holmestrand kommune har med de lovpålagte kvalifikasjonskravene i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget og det er tilfredsstillende i henhold til regelverket. Imidlertid har revisjonen registrert at Holmestrand kommune kun kan dokumentere at de lovpålagte kvalifikasjonskravene er innlevert fra tre av leverandørene før tilbudene er vurdert. Dette er ikke i tråd med regelverket.

- **Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**

Resultatene fra de tre undersøkelsene viser at alle har med tildelingskriterier i konkurransegrunnlaget. Tildelingen skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen. Da revisjonen skulle vurdere hvordan tildelingen av oppdragene hadde skjedd, savnet vi en mer utdypende evaluering av anbudene, gjerne hvor de forskjellige kontraktstildelingskriteriene var vektet opp mot hverandre på forhånd og hvor det for de forskjellige leverandørene er gitt score på de forskjellige tildelingskriteriene.

Det er gitt skriftlig tilbakemelding til leverandørene som ikke fikk oppdraget i to av prosjektene. Tilbakemeldingene mangler imidlertid en noe mer utdypende begrunnelse samt frist for leverandørene til å klage på beslutningen.

- **Er protokollføring i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**

I følge forskrift om offentlige anskaffelser §§ 8-1 og 15-1, skal oppdragsgiver føre protokoll fra konkurransen. Protokollen skal beskrive alle vesentlig forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Det er kun skrevet protokoll for det ene prosjektet hvor vesentlige forhold og viktige beslutninger ikke kommer direkte frem. For de to andre prosjektet er det ikke skrevet protokoll.

- **Er kontraktene gjenspeilet i kommunens regnskap gjennom tilfredsstillende økonomisk registrering/avviksrapportering?**

Revisor kan ikke se at nødvendig søknad om tilleggsbevilgning er oversendt Bystyret i tråd med gjeldende økonomibestemmelser.

- **Blir de inngåtte forpliktende rammeavtalene fulgt?**

Revisors hovedinntrykk er at rammeavtalene i stor utstrekning blir fulgt. Det er imidlertid viktig for kommune å informere virksomhetene og fokusere på bruk av de inngåtte rammeavtalene.

7. REVISORS ANBEFALINGER

Revisjonen vil gi følgende anbefalinger, men understreker at forslag til anbefalinger ikke er uttømmende:

- Oppdatere rutiner/retningslinjer for gjennomføring av investeringsprosjekter og sørge for at disse etterleves
- Kunngjøre alle anskaffelser over nasjonale terskelverdier
- Gjennomføre konkurranser på alle anskaffelser hvor det antas at forbruket blir mer enn kr 500.000 per år.
- Det anbefales at det utarbeides notat som viser hvilke vurderinger som er lagt til grunn ved beregningen av anskaffelsens verdi. Denne bør ligge som et vedlegg til anskaffelsesprotokollen og kan dokumentere valg av anskaffelsesprosedyre.
- Bruk av evalueringsskjema ved vurdering av anbudene, hvor tildelingskriteriene vektles på forhånd. Det anbefales at evalueringsskjemaet vedlegges anskaffelsesprotokollen.
- Sørge for at definerte kvalifikasjonskrav, lovpålagte og egendefinerte, blir innlevert før anbudene vurderes
- Utarbeide protokoll for alle anskaffelser som overstiger kr 100.000,-
- Anbudsdokumentasjonen oppbevares samlet på ett sted
- Ved bruk av konsulenthjelp til anbudsprosessen; sørge for at konsulenten fremskaffer full dokumentasjon av hele anbudsprosessen i henhold til regelverket
- Anbudsdokumentasjon oppbevares i 4 år
- Gjennomføre konkurranser på alle anskaffelser hvor det antas at forbruket blir mer enn kr 500.000 per år.
- En jevn avvikrappoterering til Bystyret og revisjon bør tilrettelegges gjennom året, for større investeringsprosjekter.
- Utstrakt informasjon om og kontroll av bruk av rammeavtaler.

Borre, den 20. november 2008

Arild Lohne
Revisjonssjef

Hilde Krohn Haugland
Revisor