



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Rapport 4/2006

Offentlige anskaffelser - konkurransesystemet i kjøpsprosessen

Kommunerevisjonen – integritet og verdiskaping

Forord

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune etter kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er med virkning fra 1. juli 2004 nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

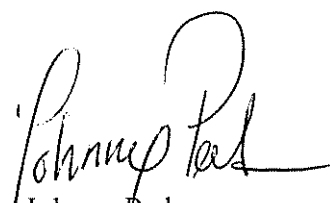
" Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger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

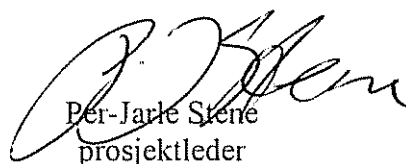
I denne undersøkelsen har revisjonen sett på om konkurranseelementet er ivaretatt gjennom kjøpsprosessen, og om aktuelle bestemmelser i regelverket er overholdt ved kjøp som verdimessig ligger mellom terskelverdiene for offentlige anskaffelser og grensen for direkte kjøp. I rapporten drøftes vesentlige funn ved utvalgte kjøp og det gis anbefalinger som kan bidra til kvalitetsheving av innkjøpsprosessen i undersøkte virksomheter.

Prosjektet er gjennomført av revisjonsrådgiver Per-Jarle Stene.

Undersøkelsen ble vedtatt av kontrollutvalget 27. januar 2005. Prosjektet sorterer under fokusområdet anskaffelser i overordnet plan for forvaltningsrevisjon vedtatt av bystyret 16. mars 2005.

31. januar 2006


Johnny Pedersen
avdelingsdirektør


Per-Jarle Stene
prosjektleder

Innhold

Hovedbudskap	5	4. Kommentarer til rapporten og revisjonens vurderinger av disse	18
Sammendrag	5	Referanser	19
1. Innledning	7	Utrykt vedlegg 1 Revisjonskriterier - lov om offentlige anskaffelser	20
1.1 Bakgrunn og formål	7	Utrykt vedlegg 2 Revisjonskriterier - del I og III i forskrift om offentlige anskaffelser	21
1.2 Undersøkelsens problemstillinger	7	Vedlegg 3 Prosjektets metoder	22
1.3 Undersøkelsesobjekter	8	Vedlegg 4 høringsuttalelse fra Friluftsetaten	34
1.4 Prosjektets metoder	8	Vedlegg 5 høringsuttalelse fra Renovasjonsetaten	36
1.5 Revisjonskriterier	8	Vedlegg 6 høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel	39
1.6 Rapportens oppbygning	8	Vedlegg 7 høringsuttalelse fra Byrådsavdeling fra finans og utvikling	40
2. Kjøp utført av Friluft- og Renovasjonsetaten	9		
2.1 Samlet status for undersøkte kjøp i Friluftsetaten og Renovasjonsetaten	10		
2.2 Forbedringsområder for kjøp utført av Friluftsetaten og Renovasjonsetaten	10		
2.2.1 Direktekjøp	10		
2.2.2 Kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier	12		
2.2.3 Kjøp fra prekvalifisert entreprenør	15		
3. Noen observasjoner ved kontroll av utvalgte innkjøp	17		

Hovedbudskap

Revisjonen har undersøkt elleve utvalgte anskaffelser som verdimessig ligger mellom grensen for direktekjøp og terskelverdiene i anskaffelsesforskriften. Undersøkelsen har avdekket varierende ivaretagelse av konkurransekravet i anskaffelsesloven, fire uhjemlede direktekjøp og forbedringsmuligheter ved noen grunnleggende elementer i kjøpsprosessen.

Sammendrag

I denne undersøkelsen har revisjonen sett på om konkurranseelementet er ivare tatt gjennom kjøpsprosessen, og om aktuelle bestemmelser i regelverket er overholdt ved kjøp som verdimessig ligger mellom terskelverdiene for offentlige anskaffelser og grensen for direkte kjøp. Kjøp i dette prissegmentet er antatt å ligge i risikozonen når det gjelder mangelfull konkurranseeksponering.

Et relativt stort antall kjøp ble vurdert før valget falt på elleve konkrete anskaffelser.

Undersøkelsen har omfattet Friluftsetaten og Renovasjonsetaten som har gjennomført henholdsvis syv og fire av de undersøkte kjøpene.

Revisjonskriteriene som er brukt, er hentet fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Konkurranseelementet

Undersøkelsen viser at konkurranseelementet som det stilles krav om i anskaffelsesloven § 5, i varierende grad er ivare tatt i de elleve undersøkte kjøpene. Friluftsetaten har i noe større grad enn Renovasjonsetaten maktet å konkurranseeksponere sine kjøp.

Uhjemlede direktekjøp

Fire direktekjøp - to i hver etat - innebærer etter revisjonens oppfatning brudd på anskaffelsesforskriften § 11-2 og manglende ivaretagelse av konkurransekravet i anskaffelsesloven § 5. Sett i forhold til ny nasjonal beløpsgrense for direktekjøp, ligger tre av fire anskaffelser også vesentlig over den.

Viktige funn ved de øvrige kjøpene

Ved et kjøp av spesialcontainere som Renovasjonsetaten har utført, kan det se ut som om det har rådet en viss usikkerhet rundt grensedragningen mellom, formidling og bruk av kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, konkrete krav til leveransen og kontraktsvilkår.

Korrekt håndtering av disse grunnleggende elementene i kjøpsprosessen, er nødvendig for å ivareta kravet om konkurranse, for effektive gjennomføring av kjøpet og ikke minst for å skjerme mot mulige klager og søksmål mot kommunen.

Friluftsetaten har ved kjøp av tilknytning/forsterkning av transformator benyttet seg av en ordning med pre-kvalifisering av tilbydere. Dette er en eksternt forvaltet ordning der et energiselskap kvalifiserte et entreprenørfirma innenfor samme konsern. Friluftsetaten inngikk deretter kontrakt med entreprenørfirmaet. Kvalifikasjonsordningen reguleres i forsyningsforskriften. Det aktuelle kjøpet reguleres av anskaffelsesforskriften som ikke omfatter bruk av en slik kvalifikasjonsordning. At Friluftsetaten har brukt kvalifikasjonsordningen har også vært medvirkende årsak til at kjøpet ikke kan spores i kunngjøringsbasen Doffin¹. Revisjonen understreker at en ikke har noen formening om tilsiktet uryddighet i valget av entreprenør fra Friluftsetatens side.

Dokumentasjon av kjøp

Oppbygningen av dokumentasjonen for undersøkte kjøp er ikke systematisk undersøkt i dette prosjektet. Men revisjonen har likevel observert at flere av de innkjøpene som Friluftsetaten har utført, er dokumentert på en meget god måte når det gjelder konkurransegrunnlag, kunngjøring, protokollering og obligatoriske meldinger til tilbyderne. Revisjonen ser ikke bort fra at andre enheter kan lære noe av Friluftsetaten når det gjelder systematikk i kjøpsdokumentasjonen.

Anbefalinger

Aktuelle tiltak for å hindre brudd på anskaffelsesregelverket ved fremtidige direktekjøp er

- kritisk stillingtagen til kjøpets verdi herunder leveransens varighet
- kritisk stillingtagen til muligheten for å anvende unntaksbestemmelsene i forskriftens § 11-2
- dokumentasjon av vurderinger og konklusjoner ved bruk av unntaksbestemmelsene og kvalitetssikring av disse
- kritisk stillingtagen til behovet for å bruke anskaffelsesregelverkets hovedformer for innkjøp som er åpen og begrenset konkurranse, og forhandlet konkurranse

Med utgangspunkt i kontroll av de øvrige kjøpene, anbefaler revisjonen at det

1. Doffin står for database for offentlige innkjøp. Her skal offentlige innkjøpere kunngjøre anskaffelser som ligger mellom EØS/WTO - terskelverdiene og grensen for direkte kjøp. Kjøp som overstiger terskelverdiene skal også kunngjøres i EUs TED-base (Trade & Environment Database).

- ved enhver anskaffelse som kan tenkes å bli omfattet enten av forsyningsforskriften eller av anskaffelsesforskriften, blir vurdert og tatt stilling til hvilken forskrift som skal regulere hele anskaffelsen. Ved tvil bør juridisk ekspertise konsulteres.
- satses på kompetanseutvikling. I 2006 innføres nytt regelverk for offentlige anskaffelser. Ved det oppstår det både et særskilt behov og en mulighet for målrettet kompetanseutvikling. De utfordringene som det pekes på i rapporten, kan vurderes trukket inn en slik sammenheng.

Friluftsetaten og Renovasjonsetaten har kommentert rapporten. Fra de undersøkte etatenes side varsles til-

tak i tråd med revisjonens forslag om vektlegging av kompetanseutvikling. Friluftsetaten trekker også fram behovet for fortsatt fokus på intern kontroll. Renovasjonsetaten viser til omfattende satsning på rekruttering og utvikling av innkjøpskompetanse.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har meldt at den ikke har kommentarer til rapporten. Byrådsavdeling for finans og utvikling viser til at undersøkelsens funn vil bli trukket med i videre arbeid med kompetanseheving. Avdelingen peker også på det eksisterende veiledningsmaterialet om anskaffelser på kommunens intranettsider, på kursvirksomhet og rådgivning som ytes innfor området.

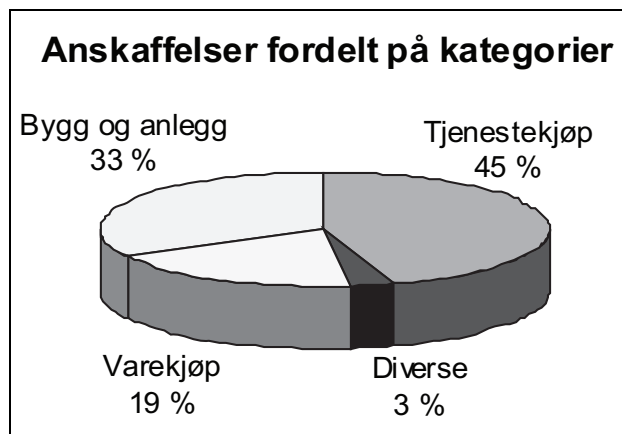
1. Innledning

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen undersøkt om to etater har ivaretatt konkurransekravet og overholdt aktuelle bestemmelser i anskaffelsesregelverket ved kjøp som verdimessig ligger mellom terskelverdiene² for offentlige anskaffelser og grensen³ for direktekjøp.

Regnskapsdata og data fra den norske kunngjøringsdatabasen ble systematisk undersøkt med sikte på å sortere ut kjøp som ble antatt å befinne seg i risikozonen for manglende eller mangelfull konkurranseeksponering. Et relativt stort antall kjøp ble vurdert før valget falt på elleve konkrete anskaffelser.

1.1 Bakgrunn og formål

Oslo kommune kjøper hvert år varer og tjenester av ulike karakterer for ca 9 milliarder kroner fra eksterne leverandører. Anskaffelseshvolumet i den enkelte virksomhet varierer fra ca 20 prosent til over 90 prosent av virksomhetenes budsjett.



Tallene er hentet fra byrådsak 1186/05 om Oslo kommunes nye anskaffelsesstrategi.

Anskaffelsene fordeler seg på tre hovedkategorier: tjenestekjøp, varekjøp og bygg og anlegg som samlet utgjør 97 % av innkjøpene.

Anskaffelsesområdet forventes å ekspandere som resultat av konkurranseutsetting av tjenesteproduksjo-

2. Terskelverdien for kjøp av varer og tjenester er 1, 8 mill. ekskl. mva. For bygg og anlegg er terskelverdien 38, 55 mill. ekskl. mva. Kjøp under terskelverdiene reguleres av anskaffelsesforskriften del I og III. Kjøp over terskelverdiene reguleres av forskriftens del I og II.
3. Grensen for direktekjøp var 200.000 kr i 2004.

nen i kommunen. Gjennom behandling⁴ av bystyremelding 1/98 *Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune* slo bystyret fast at konkurranse skal være et av virkemidlene for å oppnå flere, bedre og billigere tjenester til fordel for brukerne.

En undersøkelse⁵ fra AUDA - utvalget⁶, viser at det offentliges totale ramme for kjøp av varer og tjenester ligger høyt over volumet av utlyste anskaffelser. Det kan indikere at uhjemlede direkteanskaffelser er utbredt.

Omfanget av årlige anskaffelser tilsier at det er nødvendig at revisjonen jevnlig undersøker sider ved kommunens innkjøpspraksis.

Hovedformålet med undersøkelsen har vært å bidra til økt oppmerksomhet mot regelverkets krav til konkurranseeksponering av anskaffelser gjennom hele kjøpsprosessen.

Oslo kommune har selv tatt fatt i viktige utfordringer ved innkjøpsvirksomheten og utviklet en konsernovergripende anskaffelsesstrategi som ble vedtatt av byrådet 30. juni 2005 i sak 1186. Ett av vedtakspunktene ved behandling av planen stiller krav om rask oppfølging i etatsapparatet ved utarbeidelse av lokale tiltaksplaner.

1.2 Undersøkelsens problemstillinger

I denne undersøkelsen har revisjonen hatt et hovedfokus på om anskaffelser konkurranseeksponeres i tråd med anskaffelsesloven § 5, og herunder om aktuelle bestemmelser i anskaffelsesregelverket overholdes.

Med konkurranseeksponering forstås ikke bare kunngjøring av et kjøp, men ivaretagelse av konkurranseelementet gjennom de ulike leddene i kjøpsprosessen.

Hovedproblemstillingen er undersøkt gjennom å fremskaffe informasjon om en rekke delproblemstillinger som dekker en stegvis gjennomføring av anskaffelser. Se rapportens tabell 8 og 9 for oversikt over disse. Se også vedlegg 3 *Prosjektets metoder* for en avklaring av sammenhengen mellom hoved- og delproblemstillingene.

4. Sak 766/98 vedtatt 21.10.1998

5. Rapport avgitt 31. mars 2003 av utvalg nedsatt av NHD.

6. Arbeidsgruppen mot ulovlige direkte anskaffelser.

1.3 Undersøkelsesobjekter

Etter en gjennomgang av regnskapsdata og kunngjøringsdata for 2004 for å kartlegge forekomsten av relevante anskaffelser, ble det besluttet at Friluftsetaten, Renovasjonsetaten og Kultur- og kontorbygg Oslo KF skulle omfattes av undersøkelsen.

Et stykke ut i prosjektet ble det klart at Kultur- og kontorbygg Oslo KF ville bli foreslått nedlagt og foretakets ansvarsområder overført til andre enheter. Med det utgangspunktet ble det besluttet å fase foretaket ut av undersøkelsen.

Se vedlegg 3 om prosjektets metoder for ytterligere informasjon om utvelgelsen av kontrollobjektene.

1.4 Prosjektets metoder

Prosjektet ble planlagt som en evaluerende dybdeundersøkelse med bruk av revisjonskriterier på tradisjonell måte.

Faktaopplysninger om innkjøp er i hovedsak fremskaffet gjennom dokumentanalyser. Vektlegging av dokumentanalyse har sammenheng med kravet i anskaffelsesloven § 5 om etterprøvbarehet.

Det er gjennomført en ordinær avviks- /sammenfallsanalyse med utgangspunkt i kriterier og fakta.

Det materialet som presenteres og drøftes i kapittel 2, er egnet til å belyse status for de utvalgte kjøpene. Det kan ikke trekkes generelle konklusjoner når det gjelder konkurranseeksponering av anskaffelser eller overholdelse av anskaffelsesregleverket i de undersøkte etatene. Datamaterialet gir ikke et representativt bilde av det samlede omfanget av anskaffelser i Friluftsetaten og Renovasjonsetaten. Årsaken er utvalgsmetoden som innebar systematisk søk etter anskaffelser i risikoen i forhold til prosjektets hovedproblemstilling. Se

rapportens vedlegg 3 for informasjon om fremgangsmåte.

1.5 Revisjonskriterier

Kriteriene i dette prosjektet er hentet fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Lov og forskriftsteksten finnes som utrykte vedlegg til rapporten og leveres ut på forespørsel.

1.6 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 er rapportens hovedkapittel. Der redegjøres det for positive funn, viktige forbedringsområder drøftes og det gis anbefalinger.

Rapporten har to tabeller (nr 8 og 9) som danner grunnlag for å løfte fram positive trekk og noen viktige forbedringsområder til kapittel 2. Tabellene er et pedagogisk grep for å gi en enkel oversikt over alle undersøkte sider ved de utvalgte kjøpene. Tabellene uttrykker ikke absolutter, men gir indikasjoner på avvik eller praksis i tråd med anskaffelsesregelverket for undersøkte kjøp i Friluftsetaten og Renovasjonsetaten. Tabellene finnes som vedlegg til rapporten.

I kapittel 3 peker revisjonen på noen observasjoner som er gjort under gjennomføringen av prosjektet, men som ikke er systematisk undersøkt ved bruk av kriterier. I kapittel 4 gis en redegjørelse for høringsuttalelsene fra Friluftsetaten, Renovasjonsetaten, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for finans og utvikling. Kapittelet omfatter også revisjonens vurderinger av tilbakemeldingene på undersøkelsen.

Oppsummering av undersøkelsen med viktigste funn, konklusjoner og anbefalinger, gis i rapportens sammendrag.

2. Kjøp utført av Friluftsetaten og Renovasjonsetaten

Friluftsetaten og Renovasjonsetaten har kjøpt for henholdsvis 594 og 371 mill i 2004. Det gjør etatene til relativt store innkjøpere i Oslo kommune.

var konkurranseeksponert og om aktuelle bestemmelser i anskaffelsesregelverket var overholdt.

Innkjøpsdataene som presenteres og drøftes i kapitlet, dekker en liten del av det totale kjøpsvolumet som hver etat står for. Prosjektet ble innrettet mot å finne fram til anskaffelser i risikozonen og klargjøre om disse

I de to etterfølgende tabellene gis en kortfattet oversikt over type anskaffelse, kjøpsform og verdi pr anskaffelse for elleve undersøkte kjøp. Syv er gjennomført av Friluftsetaten og fire av Renovasjonsetaten.

Tabell 1: Undersøkte kjøp utført av Friluftsetaten

Type kjøp	Kjøpsform	Verdi
Varekjøp/tilvirkningskjøp - to bruer	Konkurranse med forhandling	Ca 353.000 ekskl. mva. ^a
Varekjøp/tilvirkningskjøp - arbeidsbåt	Konkurranse med forhandling	Ca 907.000 ekskl. mva. ^b
Varekjøp - storkjøkken	Konkurranse med forhandling	Ca 315.000 ekskl. mva. ^c
Bygg og anlegg - transformator	Begrenset konkurranse	Ca 434.000 ekskl. mva. ^d
Varekjøp - lagerhall	Konkurranse med forhandling	Ca 278.000 ekskl. mva. ^e
Tjenestekjøp - kartlegging og verdisetting av biologisk mangfold	Direktekjøp	Ca 336.000 ekskl. mva. for 2004, for 2002, 2003, 2004 og 2005 er det totalt utbet. ca 1,045 mill. ekskl. mva. ^f
Tjenestekjøp - renhold	Direktekjøp	Ca 253.000 ekskl. mva. for 2004, for 2005 er ytterligere ca 29.000 utbet. ekskl. mva. ^g

- a. Kontraksverdi
- b. Kontraksverdi
- c. Kontraksverdi
- d. Kontraksverdi
- e. Kontraksverdi
- f. Kjøpesum
- g. Kjøpesum

Tabell 2: Undersøkte kjøp utført av Renovasjonsetaten

Type	Kjøpsform	Verdi
Tjenestekjøp - revisjon/vedlikehold av forbrenningsanlegg	Direktekjøp	Ca 645.000 ekskl. mva. for 2004, for 2002, 2003 og 2004 ca 1.367.000 ekskl. mva. ^a
Varekjøp - renovasjonsbil	Direktekjøp	1.130.000 ekskl. mva. ^b
Varekjøp - spesialcontainere	Konkurranse med forhandling	Ca 824.000 ekskl. mva. ^c
Varekjøp - kontorbrakker	Konkurranse med forhandling	Ca 1.435.000 ekskl. mva. ^d

- a. Kjøpesum
- b. Kontraksverdi
- c. Kontraksverdi
- d. Kontraksverdi

2.1 Samlet status for undersøkte kjøp i Friluftsetaten og Renovasjonsetaten

Detaljene for hvert enkelt kjøp går fram i *Tabell nr 8 Friluftsetaten* og *Tabell nr 9 Renovasjonsetaten*. Tabellene er vedlegg til rapporten.

Tabellene brukes som grunnlag for å løfte fram positive trekk ved de kontrollerte kjøpene. De positive trekkene drøftes ikke inngående i rapporten. I tillegg brukes tabellene som grunnlag for å løfte fram de viktigste negative utfallene. Disse drøftes nærmere opp mot revisjonskriteriene.

Det er viktig å være oppmerksom på at tabellene gir indikasjoner på avvik eller praksis i tråd med anskaffelsesregelverket for undersøkte kjøp og ikke uttrykker absolutter.

Positive funn ved Friluftsetatens håndtering av undersøkte kjøp, vises i etterfølgende kulepunkter. Etaten har i flertallet av kjøpene

- avklart i tidlig fase om anskaffelsen er et vare- eller tjenestekjøp eller kjøp innen bygg og anlegg
- anvendt korrekt kjøpsform/prosedyre
- utarbeidet konkurransegrunnlag
- kunngjort i Doffin
- brukt tildelingskriterier ved valg av leverandør
- gitt informasjon til andre tilbydere om valgt leverandør før kontraktsinngåelse
- ført anskaffelsesprotokoll

Undersøkelsen viser at konkurranseelementet som det stilles krav om i anskaffelsesloven § 5, i varierende grad er ivarettatt i de elleve undersøkte kjøpene. Friluftsetaten har i noe større grad enn Renovasjonsetaten maktet å konkurranseeksponere sine kjøp.

Se etterfølgende punkt om viktige forbedringsområder ved noen av de undersøkte kjøpene.

2.2 Forbedringsområder for kjøp utført av Friluftsetaten og Renovasjonsetaten

En vesentlig del av det negative utfallet for begge etatene har sammenheng med at det blant de undersøkte anskaffelsene finnes fire direktekjøp som ikke er utført i samsvar med anskaffelsesregelverket og heller ikke ivaretar konkurransekravet i anskaffelsesloven.

Stikkordsmessig er andre viktige forbedringsområder

- grensdragning mellom kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, krav til tilbudet og kontraktsbestemmelser
- informasjon om og bruk av elementene i foranstående punkt
- bruk av kvalifikasjonsordning ved prekvalifisering av tilbydere

2.2.1 Direktekjøp

Undersøkte direktekjøp er utført både av Friluftsetaten og Renovasjonsetaten.

Revisjonskriterier

Direktekjøp er en prosedyre som kan brukes på gitte vilkår. Forskriften om offentlige anskaffelser klargjør i § 11-2, første ledd, bokstavene a til h hvilke vilkår som må oppfylles⁷ for at en direkte anskaffelse skal være i henhold til regelverket. Det mest anvendte vilkåret er at antatt verdi på anskaffelsen ikke overstiger kr 200.000⁸ ekskl. mva.

For innkjøp av varer og tjenester som vist i etterfølgende tabell 6, gjelder forskriftens del I og III for kjøp under EØS/WTO - terskelverdiene.

7. Det er tilstrekkelig at ett vilkår oppfylles for å kunne gjennomføre et direktekjøp.

8. Nasjonal grense for direktekjøp var kr 200.000 fram til 9. september 2005. Da ble grensen hevet til kr 500.000 med umiddelbar virkning.

Fakta

Nedenstående tabell viser hvilke direktekjøp som er undersøkt og det beløpsmessige omfanget.

Tabell 3: Direktekjøp utført av Friluftsetaten og Renovasjonsetaten

Etat	Type	Kjøpsform	Verdi
Friluftsetaten	Tjenestekjøp - kartlegging og verdisetting av biologisk mangfold	Direktekjøp	Ca 336.000 ekskl. mva. for 2004, for 2002, 2003, 2004 og 2005 er det totalt utbet. ca 1,045 mill. ekskl. mva.
Friluftsetaten	Tjenestekjøp - renhold	Direktekjøp	Ca 253.000 ekskl. mva. for 2004, for 2005 er ytterligere ca 29.000 utbet. ekskl. mva.
Renovasjonsetaten	Tjenestekjøp - revisjon/vedlikehold av forbrenningsanlegg	Direktekjøp	Ca 645.000 ekskl. mva. for 2004, for 2002, 2003 og 2004 ca 1.367.000 ekskl. mva.
Renovasjonsetaten	Varekjøp - renovasjonsbil	Direktekjøp	1.130.000 ekskl. mva.

Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon som klargjør at kjøpene er vurdert og søkt gjennomført med utgangspunkt i en av unntaksbestemmelsene i forskriftens § 11-2. For ett av kjøpene foreligger likevel et skriftlig tilbud og en kontrakt. Det gjelder Renovasjonsetatens kjøp av renovasjonsbil. På det skriftlige tilbudet fra leverandøren er det påført "Direktekjøp" med penn.

Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon som viser at kjøpene er vurdert eller søkt gjennomført i henhold til forskriftens del I og III som regulerer kjøp opp til EØS/WTO - terskelverdiene. Samtlige kjøp befinner seg mellom grensen for direktekjøp på kr 200.000 og terskelverdien som her er på 1,8 mill. ekskl. mva.

For de to kjøpene som er utført av Friluftsetaten foreligger det notater av 11. mars 2004 og 10. mai 2005 som henholdsvis viser at etaten er oppmerksom på at kjøpet av renholdstjenester er i strid med anskaffelsesregelverket, og at kjøpet av kartleggingstjenester kunne ha blitt vurdert utført på annen måte.

Vurdering

De undersøkte direktekjøpene innebærer et brudd med § 11-2 i anskaffelsesforskriften. I forhold til prosjektets hovedfokus anser revisjonen at Friluftsetaten og Renovasjonsetaten ikke har sørget for konkurranseeksponering av kjøpene som er et av de grunnleggende kravene i lov om offentlige anskaffelser, jf. § 5, andre ledd.

Renovasjonsetaten

Renovasjonsetaten kan oppfattes slik at man har vurdert kjøpsform for renovasjonsbilen og konkludert med direktekjøp som prosedyre. Det går ikke fram hvilken unntaksbestemmelse i forskriftens § 11-2 man eventuelt har lagt til grunn.

Revisjonen vurderer muligheten for å bruke unntaksbestemmelsene i § 11-2 på følgende måte:

- Varens verdi på ca 1,1 mill tilsier ikke bruk av unntaksbestemmelsen i § 11-2, bokstav a.
- En renovasjonsbil er ikke hylleware, men det finnes likevel flere leverandører i markedet som tilbyr produktet. Følgelig er heller ikke unntaksbestemmelsen i § 11-2, bokstav b relevant.
- Revisjonen har ikke noen oppfatning om tilbudet var usedvanlig fordelaktig, jf § 11-2, bokstav c, men tidsrommet fra fremsetting av tilbudet i begynnelsen av mai 2003 til kontraktsinngåelsen i begynnelsen av mars 2004, tilsier at tilbudets varighet likevel tillot gjennomføring av kjøpsprosedyre i henhold til forskriftens del I og III. Det gir ikke grunnlag for bruk av unntaket i bokstav c.
- Faktisk leveringstidspunkt tilsier også at leveransen ikke måtte skje raskt på grunn av uforutsette omstendigheter som ikke tillot gjennomføring av en ordinær konkurranse. Det gir ikke grunnlag for bruk av § 11-2, bokstav d. Bokstav d er ellers antatt kun å gi hjemmel for å inngå kontrakter av kortere varighet.
- Øvrige vilkår i § 11-2, dvs. bokstavene e til g, har ikke relevans for kjøpet.

Unntaksbestemmelsene i § 11-2 skal fortolkes strengt. Oppdragsgiver har bevisbyrden for og må sannsynliggjøre at vilkårene for direkteanskaffelse foreligger på anskaffelsestidspunktet.

Den foreliggende dokumentasjonen for kjøpet av renovasjonsbilen sannsynliggjør ikke at vilkårene for direktekjøp forelå på anskaffelsestidspunktet. Det oppstår derved et brudd på § 11-2 og likedan ivaretas ikke konkurransekravet i anskaffelsesloven § 5, andre ledd.

Når det gjelder revisjon/vedlikehold av forbrenningsanlegg er det utført som regningsarbeid. Her er det også slik at dokumentasjonen for kjøpet ikke sannsynliggjør at vilkårene for direktekjøp forelå på anskaffelsestidspunktet. Konsekvensene i forhold til anskaffelsesregelverket blir som for renovasjonsbilen.

Renovasjonsetaten⁹ har vist til at kjøpet av vedlikehold av forbrenningsanleggene for fremtiden vil bli konkurranseeksponert og gjennomført i tråd med anskaffelsesregelverket.

Friluftsetaten

Friluftsetaten har for sin del anskaffet tjenester som også skulle ha blitt konkurranseeksponert ved bruk av kjøpsprosedyrene i forskriften del I og III.

Internt notat av 11. mars 2004 viser at man har grepet fatt i kjøpet av renholdstjenester med sikte på å rydde opp. Notatet av 10. mai 2005 har mer preg av en statusoversikt som også klargjør at kjøpet av kartleggingstjenester ble mer omfattende enn opprinnelig tenkt, og det ytres at "det kunne ha vært riktig å undersøke markedet for eventuelle andre leverandører". Notat viser ellers at den første kontakten med leverandøren ble tatt av overordnet byrådsavdeling i 2001 og at ansvaret for oppgaven ble overlatt til Friluftsetaten i 2002. Friluftsetaten gir uttrykk for at det ble vurdert som viktig å videreføre samarbeidet med leverandøren.

Kjøpet av renholdstjenester er det ikke behov for å drøfte nærmere ettersom etaten selv er innforstått med bruddet på anskaffelsesforskriften § 11-2. Bruddet innebærer også manglende ivaretagelse av det overordnede kravet om konkurranse i anskaffelsesloven § 5, andre ledd.

Den foreliggende dokumentasjonen for kjøpet av kartleggingstjenester sannsynliggjør etter revisjonens opp-

9. Etter omorganisering av Renovasjonsetaten gikk ansvaret for forbrenningsanleggene over til Energigjenvinningsetaten. Kilden for utsagnet arbeider nå i den etaten.

fatning ikke at vilkårene for direktekjøp forelå på anskaffelsestidspunktet. Også det kjøpet innebærer etter revisjonens oppfatning brudd på anskaffelsesforskriften § 11-2 og anskaffelsesloven § 5, andre ledd.

Anbefalinger

Aktuelle tiltak for å hindre brudd på anskaffelsesregelverket ved fremtidige direktekjøp er

- kritisk stillingtaken til kjøpets verdi herunder leveransens varighet
- kritisk stillingtaken til muligheten for å anvende unntaksbestemmelsene i forskriftens § 11-2
- dokumentasjon av vurderinger og konklusjoner ved bruk av unntaksbestemmelsene og kvalitetssikring av disse
- kritisk stillingtaken til behovet for å bruke anskaffelsesregelverkets øvrige kjøpsprosedyrer som er åpen og begrenset konkurranse, og forhandlet konkurranse

I forhold til fremtidige tiltak er det nyttig å være oppmerksom på at nasjonal grense for direktekjøp var kr 200.000 fram til 9. september 2005 da den ble hevet til kr 500.000 med umiddelbar virkning.

Det er også nyttig å være oppmerksom på nytt regelverk for offentlige anskaffelser fra 2006. U hjemlede direktekjøp vil i tråd med foreliggende forslag kunne bli belagt med relativt betydelige gebyrer.

2.2.2 Kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier

Dette punktet tar utgangspunkt i et kjøp som Renovasjonsetaten har gjennomført.

Revisjonskriterium - kvalifikasjonskrav

Oppdragsgiver kan stille krav til leverandørene, herunder til leverandørens tekniske kvalifikasjoner og finansielle og økonomiske stilling. Vurdering av leverandørens tekniske kvalifikasjoner skal særlig baseres på kriterier som faglig kompetanse, effektivitet, erfaring og pålitelighet, jf. forskriften § 12-5, første ledd. Utover det har oppdragsgiver betydelig frihet til å utforme kvalifikasjonskrav så lenge kravene ikke bryter med hovedprinsippene for kjøp i anskaffelsesloven § 5.

Krav til leverandørens kvalifikasjoner skal i hovedtrekk angis i kunngjøringen. Kunngjøringen skal også angi krav til dokumentasjon av at kravene til leverandøren er oppfylt, jf. forskriften § 12-6, første ledd.

Fakta - kvalifikasjonskrav

Tabell 4 viser type, kjøpsform og verdi for undersøkt kjøp.

Tabell 4: Kjennetegn ved kjøpet av spesialcontainere

Type	Kjøpsform	Verdi
Varekjøp - spesialcontainere	Konkurranse med forhandling	Ca 824.000 ekskl. mva.

I kunngjøringen av kjøpet i Doffin er det ikke formulert kvalifikasjonskrav til juridisk stilling, økonomisk og finansiell kapasitet eller tekniske og faglige kvalifikasjoner. I kunngjøringen vises det til konkurransegrunnlaget for nærmere opplysninger.

I konkurransegrunnlaget har man ikke et særskilt punkt om kvalifikasjonskrav, men et punkt om dokumentasjon som forventes innlevert av tilbyderne. I tillegg til de obligatoriske kravene til dokumentasjon for betalt skatt og avgift, samt egenerklæring om helse miljø og sikkerhet, kreves på samme sted dokumentasjon av firmaopplysninger, støymåling og garantier for levetid og sikkerhet for produktene.

Vurdering - kvalifikasjonskrav

Kvalifikasjonskrav i den form de er ment å ha, er ikke stilt. At kunngjøringen så viser til konkurransegrunnlaget for nærmere informasjon om kravene, kan bidra til å skape klarhet og usikkerhet hos potensielle leverandører om hvilke eventuelle krav som måtte gjelde når konkurransegrunnlaget ikke gir svar.

Oppdragsgiver har som revisjonskriteriet viser, betydelig frihet til å utforme kvalifikasjonskrav, men det skal i hovedtrekk informeres om kravene. Med *i hovedtrekk* menes at alle temaer samt sentrale og avgjørende krav må fremgå i kunngjøringen¹⁰. Ser man kunngjøring og konkurransegrunnlag under ett må disse dokumentene samlet gi en fullstendig og entydig oversikt over kvalifikasjonskravene.

Fravær av kvalifikasjonskrav innebærer at kjøper velger ikke å gjøre bruk av tilgjengelige konkurransemekanismer i regelverket og det begrenser sterkt muligheten til å avvise leverandører som eventuelt skulle vise seg uegnet til å gjennomføre leveransen. Manglende avvisning kan i sin tur resultere i ineffektive og unødig kostbare anskaffelsesprosesser.

Krav til levering av attest for betalt skatt og avgift er stilt i konkurransegrunnlaget. Dette er obligatoriske dokumentasjon for å kunne delta i konkurransen, men

10. Denne forståelsen er lagt til grunn i KOFAs sak 2003/130 Avinor/Q-Free. Com AS.

kategoriseres ikke som kvalifikasjonskrav. Den distinksjonen er det nyttig å være oppmerksom på ved formulering av kvalifikasjonskrav og krav til dokumentasjon av hvordan slike er oppfylt.

Hvilken støy som hefter ved bruk av varen, hvor lang levetid den har og hvilken sikkerhet for operatørene/brukerne som er bygget inn i containerne, er alle egenskaper ved varen. De er ikke knyttet til leverandørens evne til å levere. Forskriften er restriktiv når det gjelder å koble krav til selve leveransen til kvalifisering¹¹ av tilbyder. For å unngå og skape klarhet hos potensielle tilbydere er det nødvendig å skille klart mellom kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Et klart skille mellom disse kravkategoriene vil også bidra til å sikre overholdelse av §12-5 om kvalifikasjonskrav og de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 5. Se mer om tildelingskriterier i etterfølgende punkt.

Revisjonskriterium - tildelingskriterier

Tildeling av kontrakt skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen, jf. forskriften § 17-2, første ledd.

Det kan benyttes slike kriterier som pris, kvalitet, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, service og teknisk bistand, oppfyllelsestid mv, jf. forskriften § 17-2, andre ledd, tredje punktum.

Dersom tildelingen av kontrakten skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, skal alle kriterier som vil bli lagt til grunn oppgis enten i konkurransegrunnlaget eller i kunngjøringen. Kriteriene skal om mulig angis i prioritert rekkefølge, jf. § 17-2, andre ledd.

Fakta - tildelingskriterier

I kunngjøringen av kjøpet er en standardformulering brukt: *Det økonomisk mest fordelaktige tilbudet vur-*

11. Ved kjøp av tjenester der kompetanse er viktig for en vellykket utføring av oppdraget, kan kompetanse i tillegg være et kvalifikasjonskrav, men dette er også ett av de få unntakene der et kriterium kan ha en dobbel funksjon.

dert på grunnlag av.... og deretter vises det til kriterier angitt i konkurransegrunnlaget.

Tildelingskriterier er vist i konkurransegrunnlaget i form av ni kulepunkter:

- kvalitet
- estetiske og funksjonsmessige egenskaper
- pris
- reparerbarhet og tilgang til reservedeler
- fleksibel løsning
- volum
- kostnader for Renovasjonsetaten ved å la enhetene omfattes av antigrafitti-tiltak
- støy
- kostnader ved utplassering

Kriteriene er ikke satt opp i prioritert rekkefølge.

Følgende er også brukt som grunnlag for tildeling i tilbudsevalueringen, men er ikke oppgitt som tildelingskriterier i konkurransegrunnlaget eller i kunngjøringen:

- garanti
- leveringstid
- leveringsbetingelser
- vekt

De fire kravene finnes i spesifikasjonen for leveransen. Kravspesifikasjonen er del av konkurransegrunnlaget.

Vurdering - tildelingskriterier

Oversikten i faktapunktet illustrerer manglende systematikk og oversikt i presentasjonen og bruk av tildelingskriterier i konkurransegrunnlag, kunngjøring og tilbudsevaluering.

Alle kriterier som oppdragsgiver skal bruke ved tildeling skal redegjøres for enten i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget. Tanken bak dette er at leverandøren skal ha informasjon om hvilke forutsetninger som vil bli lagt vekt på i avgjørelsen av konkurransen.

Fullstendighet i informasjonen ivaretar de grunnleggende kravene om likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet, etterprøvnbarhet og konkurranse i anskaffelsesloven § 5. Svikt i informasjonen på dette punktet kan resultere i brudd på bestemmelsen.

Dersom nye tildelingskriterier introduseres når tildeling besluttes, kan det få vesentlig innvirkning på kjøpsprosessen. En slik endring av kunngjøringen strider mot grunnprinsippene i anskaffelsesloven § 5 og anskaffelsesforskriften § 17-2, andre ledd.

Revisjonen antar at noen av de problemene som det pekes på foran har sitt grunnlag i at etaten ikke har lagt

tilstrekkelig vekt på å klargjøre for egen del forskjellene mellom

- krav til leveransen angitt i kravspesifikasjonen
- kontraktsvilkår
- tildelingskriterier

ved utformingen av konkurransegrunnlaget og ved evalueringen av tilbudene.

Krav til varen stilles i kravspesifikasjonen. Dersom kravene¹² er av en slik art at de skal oppfylles og tilbudet fra potensiell leverandør viser at så ikke er tilfelle, skal avvisning av tilbudet vurderes og tas stilling til.

Kontraktsvilkår som for eksempel leveringsbetingelser¹³, er vanligvis ikke et konkurranseelement, men et vilkår som leverandøren må oppfylle ved gjennomføring av kontrakten.

Det finnes to hovedtildelingskriterier: Laveste pris eller det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

Ved bruk av kriteriet det økonomisk mest fordelaktige, må de øvrige forholde seg til leverandørens konkrete tilbud. Det kan kun fastsettes kriterier som er relevante for kontraktens verdi. Kriteriene kan være av kvantitativ og kvalitativ art. Kriteriene må være egnet til å si noe om godheten til de aktuelle tilbudene og til å analysere likheter/forskjeller mellom dem. Generelt brukes kriterier av typen pris, kvalitet, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, service og teknisk bistand oppfyllelsestid mv, jf. forskriften § 17-2, andre ledd.

Anbefalinger

Utfordringene ved kjøpet av containerne kan tolkes slik at det har rådet en viss usikkerhet rundt grensdragningen mellom, formidling og bruk av kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, konkrete krav til leveransen og kontraktsvilkår.

Korrekt håndtering av disse størrelsene er viktig for ivaretagelsen av konkurranseelementet, for korrekte og effektive innkjøpsprosesser og ikke minst for å skjerme mot mulige klager og søksmål mot kommunen.

I 2006 innføres nytt regelverk for offentlige anskaffelser. Ved det oppstår det både et særskilt behov og en mulighet for målrettet kompetanseutvikling. De utfordringene som det pekes på i dette punktet, kan vurderes trukket inn en slik sammenheng.

12. Et eksempel er at containeren ved 90% fyllingsgrad ikke skal veie mer enn 1500 kg.

13. Et eksempel er at leverandøren er ansvarlig for alt tilbudt utstyr inntil det er levert og overtatt av etatens lager i Oslo.

2.2.3 Kjøp fra prekvalifisert entreprenør

Undersøkt kjøp er utført av Friluftsetaten.

Revisjonskriterium

En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse, jf. anskaffelsesloven § 5, andre ledd.

Fakta

Tabell 5 viser type, kjøpsform og verdi for undersøkt kjøp.

Tabell 5: Kjennetegn ved kjøp av tilknytning/forsterkning av transformator

Type	Kjøpsform	Verdi
Kjøp av kategorien bygg og anlegg - tilknytning/forsterkning av transformator	Begrenset konkurranse	Ca 434.000 ekskl. mva.

Friluftsetaten gjennomførte i 2004 en begrenset konkurranse som grunnlag for kjøp av tilknytning/forsterkning av en transformator. Etaten benyttet seg av en kvalifiseringsordning som er omtalt i forsyningsforskriften¹⁴ § 25¹⁵. En slik (pre)kvalifiseringsordning innebærer at oppdragsgiver utarbeider lister over kvalifiserte leverandører/entreprenører for ulike varegrupper på bakgrunn av et etablert kvalifikasjonssystem. Kvalifiseringsordningen var i følge Friluftsetaten forvaltet av et energiselskap i et større konsern.

Kjøpet ble ikke kunngjort av Friluftsetaten. Etaten la til grunn at det ble utført av energiselskapet.

Fem entreprenører ble skriftlig kontaktet av Friluftsetaten med sikte på at de skulle levere tilbud. Forespørselen ble sendt ut 1. april 2004 og ett tilbud ble mottatt ved tilbudsfristens utløp 23. april 2004. Kontrakt ble inngått med den entreprenøren 11. mai 2004.

Entreprenørfirmaet tilhører samme konsern som energiselskapet som forvaltet kvalifikasjonsordningen.

Vurdering

Forsyningsforskriften regulerer noe forenklet sagt, innkjøp som utføres av enheter som driver virksomhet

14. Forskrift om innkjøpsregler for oppdragsgivere innen vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon (12.05.2003, nr 1424) - forsyningsforskriften
15. 1) Oppdragsgiver kan opprette og forvalte en kvalifikasjonsordning for leverandører. Oppdragsgivere som oppretter en slik kvalifikasjonsordning skal sørge for at leverandører til enhver tid kan søke om å bli kvalifisert.

innenfor vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon og som overstiger nærmere angitte terskelverdier¹⁶. Det er en rekke vilkår som må oppfylles for at forsyningsforskriften skal komme til anvendelse. Se forsyningsforskriften § 2 til og med § 11.

Friluftsetatens virksomhet som sådan faller ikke inn under forsyningsforskriften. Kjøp av tilknytning/forsterkning av transformatorer kan hevdes å ligge innenfor sektoren forsyning og det er en forutsetning for regulering etter forsyningsforskriften. Men den konkrete anskaffelsen ligger verdimessig langt under aktuell terskelverdi. Revisjonen anser følgelig at det er anskaffelsesforskriften (del I og III) som regulerer kjøpet. Det har for øvrig Friluftsetaten selv lagt til grunn. Men samtidig har etaten trukket veksler på kvalifikasjonsordningen i forsyningsforskriften.

En anskaffelse kan ikke reguleres samtidig av forsyningsforskriften og anskaffelsesforskriften. Anskaffelsesforskriften omfatter ikke en slik kvalifikasjonsordning som Friluftsetaten har benyttet seg av, men regulerer bruk av kvalifikasjonskrav og kvalifikasjonsgrunnlag i henholdsvis § 12-5 og § 12-6.

Friluftsetatens bruk av kvalifikasjonsordningen har medvirket til at etaten selv ikke har kunngjort kjøpet. Den utfordringen har man taklet ved følgende formulering i anskaffelsesprotokollen (teksten er anonymisert):

16. Terskelverdiene for bygg og anlegg er på 38,55 og 45,65 mill ekskl. mva. i forsyningsforskriften.

Anskaffelsen er ikke kunngjort i Doffin av Friluftsetaten. Det forutsettes at energiselskapet som har utført prekvalifiseringen av entreprenørene har kunngjort kjøpet og fulgt regelverket.

Eventuell kunngjøring av kjøpet fra energiselskapets side er ikke sporbar i Doffin.

Manglende kunngjøring og manglende dokumentasjon bryter med anskaffelsesforskriften § 13-1, anskaffelsesloven § 5, andre ledd om konkurranse og tredje ledd om etterprøvbarhet.

Bruk av kvalifikasjonsordningen innebar at Friluftsetaten mottok ett tilbud og inngikk kontrakt med en entreprenør som er del av samme konsern som energiselskapet som forvaltet kvalifikasjonsordningen.

Revisjonen vil understreke at en ikke har noen formening om tilsiktet uryddighet i valget av entreprenør fra Friluftsetatens side.

Konkurranse om kjøpet er søkt etablert gjennom å rette forespørsler om tilbud til fem entreprenører. Kun en leverte tilbud og det kan ha sammenheng med tidspunktet for utsendelse av tilbudsforespørsel og frist for levering av tilbud. Mellom disse to tidspunktene lå årets påskeferie som reduserte antallet disponible dager til å utforme tilbud.

Det gjelder ingen minimums tilbudsfrister for kjøp som reguleres av anskaffelsesforskriften del III. Men § 14-1 sier at leverandørene skal ha tilstrekkelig tid til å gjøre nødvendige undersøkelser og beregninger, og anskaffelsesloven § 5 stiller kravet om etablering av konkurranse.

Det forholdet at kun en av fem forespurte leverandører leverte tilbud, kan være en indikasjon på at fristen burde ha vært noe romsligere.

Anbefaling

Ved enhver anskaffelse som kan tenkes å bli omfattet enten av forsyningsforskriften eller av anskaffelsesforskriften, må det vurderes og tas stilling til hvilken forskrift som skal regulere hele anskaffelsen. Ved tvil bør juridisk ekspertise konsulteres.

Oppdragsgiver må sørge for kunngjøring av aktuelle anskaffelser i henhold til anskaffelsesforskriften § 13-1.

Tilrettelegging for at flere leverandører responderer med levering av tilbud vurderes som viktig for å sikre god ivaretagelse av konkurranseelementet i anskaffelsesloven § 5. Nærliggende i den konkrete saken ville ha vært å operere med en noe romsligere frist for levering av tilbud.

3. Noen observasjoner ved kontroll av utvalgte innkjøp

Dokumentasjonen for kontrollerte innkjøp er ikke systematisk undersøkt med hensyn til oppbygging og struktur på anvendt skjematikk, men revisjonen har gjennom prosjektet gjort en del observasjoner som det kan være nyttig å kjenne til.

Flere av de innkjøpene som Friluftsetaten har utført er dokumentert på en meget god måte når det gjelder konkurransegrunnlag, kunngjøring, protokollering og obligatoriske meldinger til tilbyderne. Flere av dokumentene er lagt tett opp til eksisterende veiledningsmateriale om kjøp, og det har resultert i systematisk og ryddig dokumentasjon av en rekke viktige faktorer for etterprøvbarehet i kjøpsprosessen.

Revisjonen ser ikke bort fra at andre enheter kan lære noe av Friluftsetaten når det gjelder systematisk dokumentasjon.

For øvrig har revisjonen merket seg at Utviklings- og kompetanseetaten er i ferd med å videreutvikle oppslagsmulighetene for standardisert skjematikk, regelverk og annet gjennom en innkjøpsportal. Enkel elektronisk tilgang til standardiserte dokumenter, veiledningsmateriale og regelverk tror revisjonen er svært viktig for å sikre effektive innkjøpsprosesser.

4. Kommentarer til rapporten og revisjonens vurderinger av disse

I dette kapittelet behandler vi kommentarene til rapporten fra Friluftsetaten, Renovasjonsetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel.

Den foreløpige rapporten ble sendt på høring 16. januar 2006. Tilbakemelding på rapporten ble mottatt i

- brev av 23. januar 2006 fra Friluftsetaten
- brev av 27. januar 2006 fra Renovasjonsetaten
- brev av 27. januar 2006 fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel
- brev av 31. januar 2006 fra Byrådsavdeling for finans og utvikling

Høringsuttalelsene følger rapporten som vedlegg 4, 5, 6 og 7.

Kommentarene fra Friluftsetaten

Friluftsetaten er enig i rapportens konklusjoner og mener at det er dekning for de anbefalingene som gis.

Friluftsetaten legger vekt på å forfølge forslaget om kompetanseutvikling og vil fortsatt fokusere på intern kontroll som verktøy for å sikre korrekte innkjøp.

Etaten kommenterer ellers kjøpet av forsterkning av trafo der revisjonen har vist til manglende kunngjøring og ukorrekt samtidig bruk av forsyningsforskriften og anskaffelsesforskriften ved gjennomføring av kjøpet.

Følgende sitat hentes fra brevet av 23. januar 2006:

Etaten ser i ettertid at vi nok skulle ha gått ut med utlysning i Doffin, men at det kravet som ville måtte stilles til fremdrift ville ekskludert alle som ikke allerede var pre-kvalifisert av den som forvaltet kvalifikasjonsordningen. Vi er derfor heller ikke sikre på om ikke resultatet burde og ville blitt det samme om vi ikke utilsiktet brukte gal forskrift.

Revisjonens vurderinger

Revisjonen begrenser seg til å konstatere følgende angående kjøpet av forsterkning av trafo:

Når kjøpet som her reguleres av anskaffelsesforskriften og ikke forsyningsforskriften, kommer ikke forsyningsforskriften § 25 om kvalifikasjonsordning til anvendelse. Kvalifisering av tilbydere må skje i henhold til § 12-5 og 12-6 i anskaffelsesforskriften.

Kommentarene fra Renovasjonsetaten

Renovasjonsetaten viser til at den er enig i revisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Etaten peker på en rekke viktige tiltak som vil bidra til å styrke kompetansen på innkjøp. Det dreier om rekruttering, opplæringstiltak, gjennomgang av leverandørportefølje og midlertidig saksbehandlerbistand på innkjøp fra Utviklings- og kompetanseetaten.

Revisjonens vurderinger

De konkrete tiltakene som Renovasjonsetaten vil iverksette synes både målrettede og fornuftige i forhold til å styrke innkjøpsfunksjonen.

Kommentarene fra byrådsavdelingene

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel melder at den ikke har kommentarer til rapporten.

Byrådsavdeling for finans og utvikling (FIU) har merket seg de funnene som er gjort i revisjonens undersøkelse og vil bringe erfaringene med i videre arbeid med kompetanseheving på innkjøpsområdet.

Ellers peker byrådsavdelingen på veiledningsmateriale, regelverk etc. som ligger tilgjengelig på kommunens intranettsider. Og det vises til kompetanseprogrammet som tilbys av Utviklings- og kompetanseetaten (UKE). Kompetanseprogrammet blir fortløpende oppdatert med endringer på innkjøpsområdet.

Revisjonens vurderinger

Revisjonen er kjent med arbeidet som er utført av FIU og UKE på innkjøpsområdet. Arbeidet er et viktig bidrag til oppgradering av innkjøpsfunksjonen i kommunen og legger til rette for formelt korrekte og effektive innkjøp. Utfordringen er å sikre seg at veiledningsmaterialet, hjelpemidlene og kurstilbudene brukes aktivt og målrettet av etatsapparatet.

Samlet vurdering av tilbakemeldingene på undersøkelsen

Slik vi vurderer det, er det ikke noe ved innholdet i kommentarene som gir grunnlag for å endre rapportens konklusjoner og anbefalinger slik de fremgår av kapittel 2.

Referanser

Eksterne referanser

Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999 nr 69, sist endret 25.07.2003

Forskrift 2001-06-15 nr 616 om offentlige anskaffelser, sist endret 14.10.2004

NOU 1997:21 Offentlige anskaffelser

Ot.prp. nr. 71 (1997-1998) Om lov offentlige anskaffelser

Ot.prp. nr 3 (2000-2001) Lov om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser

Veileder til forskrift om offentlige anskaffelser, Nærings- og handelsdepartementet

Beste praksis - offentlige anskaffelser, veileder fra Nærings og handelsdepartementet, mars 2004
Offentlige anskaffelser, Kommentartutgave, Bind I og II, ajourført pr. 01.01.2005, Marianne H. Dragsten og Ester Lindalen,

Referanser, Oslo kommune

Oslo kommunes regler for ansvar og myndighet i anskaffelsesprosessen, vedtatt av bystyret 05.05.1999, sist endret 25.09.2002.

Veileder i anskaffelser

Utrykt vedlegg 1

Revisjonskriterier - lov om offentlige anskaffelser

Det utrykte vedlegget sendes på forespørsel.

Utrykt vedlegg 2

Revisjonskriterier - del I og III i forskrift om offentlige anskaffelser

Det utrykte vedlegget sendes på forespørsel.

Vedlegg 3

Prosjektets metoder

De sentrale elementene i prosjektets metode er standard for forvaltningsrevisjon.

Evaluering ved bruk av revisjonskriterier

Først identifiserte vi kilder for revisjonskriterier og selve kriteriene. Kriteriene uttrykker foretrukket praksis slik den kan leses i lov, forskrift, utredningsarbeider og veiledere om offentlige anskaffelser. Deretter kartla vi faktum ved innhenting, gjennomgang og systematisering av data for elleve innkjøp. Faktaopplysninger om innkjøp er i hovedsak fremskaffet gjennom dokumentanalyser. Vektlegging av dokumentanalyse har sammenheng med kravene i anskaffelsesloven § 5 om etterprøvnbarhet. Kriterier og faktum ble så holdt opp mot hverandre med sikte på å avdekke sammenfall eller avvik. For de tilfeller der det er avdekt vesentlig avvik, har vi fremsatt forslag til tiltak i form av anbefalinger.

Revisjonskriteriene er hentet fra

1. Lov om offentlige anskaffelser
2. Forskrift om offentlige anskaffelser

Forskriftene del I Alminnelige bestemmelser gjelder generelt for anskaffelser. Del I regulerer

- virkeområde og definisjoner
- anvendelsesområdet for de ulike bestemmelsene i forskriften
- alminnelige regler

Forskriftens del III Anskaffelser under terskelverdiene og uprioriterte tjenester, gjelder for kjøp mellom 200.000 og 1.800.000 kr. Del III regulerer

- valg mellom ulike anskaffelsesprosedyrer
- grunnlaget for konkurransen
- krav til kunngjøring
- frister
- gjennomføring av konkurransen
- forhandlinger, avklaringer etc.
- avslutning av konkurransen

3. Oslo kommunes regler for ansvar og myndighet i anskaffelsesprosessen, vedtatt av bystyret 05.05.1999, sist endret 25.09.2002

Kriteriene i form av bestemmelser i lov og forskrift er utrykte vedlegg til rapporten.

Sammenhengen mellom prosjektets hovedproblemstilling og delproblemstillingene

Prosjektets hovedproblemstilling har vært å se på om konkurranseelementet i anskaffelsesloven § 5 ivaretas for kjøp i prissegmentet mellom grensen for direktekjøp og terskelverdiene i anskaffelsesforskriften.

Hypotesen som prosjektet er basert på er at det i dette prissegmentet gjennomføres kjøp der konkurranseeksponering ikke ivaretas i tilstrekkelig grad.

Det er en rekke faktorer i kjøpsprosessen som i større og mindre grad har betydning for en vurdering av om kravet til konkurranse er ivarettatt.

Kravet til konkurranse innebærer at oppdragsgiveren skal gjennomføre kjøpsprosessen slik at målet om størst mulig konkurranse oppnås. Foretar oppdragsgiver handlinger underveis som kan svekke konkurransen, og som det ikke foreligger saklig grunn eller hjemmel for i regelverket, vil det kunne stride mot grunnprinsippet om konkurranse selv om det ikke foreligger brudd på konkrete bestemmelser. Jf. Offentlige anskaffelser, Kommentarutgave, Bind I, side 158, Marianne H. Dragsten og Esther Lindalen.

De forholdene som er satt under lupen i denne undersøkelsen er som følger:

1. Er type anskaffelse avklart?
2. Er verdi beregnet?
3. Er korrekt kjøpsform anvendt?
4. Er konkurransegrunnlag utarbeidet, etter formkrav?
5. Er utlysning utarbeidet, etter formkrav, kunngjort?
6. Er deltakerbegrensning kunngjort?
7. Er kjøpet utført uten diskriminering pga. nasjonalitet?
8. Er teknisk spesifisering korrekt anvendt?
9. Er kjøpet gjennomført uten uhjemlet oppdeling?
10. Er kvalifikasjonskravene akseptable, er de i hovedsak kunngjort og er de korrekt anvendt i relasjon til tildelingskriterier?
11. Er tildelingskriteriene akseptable, er de informert om og er de korrekt anvendt?
12. Valgt tilbud begrunnet i etablerte kriterier?
13. Er eventuell avvisning hjemlet?
14. Har forhandling blitt gjennomført i tråd med regelverket og er de tilstrekkelig dokumentert?
15. Er kjøpers valg meddelt tilbyderne?
16. Er protokoll ført og det i henhold til regelverket?

Delproblemstillingene er et uttrykk for revisjonskriteriene som finnes i anskaffelsesforskriften.

Noen delproblemstillinger har en direkte relevans for spørsmålet om konkurranseeksponering, som for eksempel kunngjøring av kjøpet i Doffin. Andre delproblemstillinger har en mer indirekte sammenheng, som for eksempel at informasjon om oppdragsgivers valg gis til tilbyderne før kontraktsinngåelse slik at det skapes mulighet for reaksjon dersom de mener at fattet beslutning ikke er korrekt. Gjennom å stille spørsmål, eventuelt klage kan tilbyder/-ne søke å sikre at konkurranseelementet ivaretas ved at korrekt tilbud antas.

Kort begrunnelse for hver delproblemstilling gis i det etterfølgende:

Type anskaffelse - det vil si om kjøpet dreier seg om en tjeneste, en vare eller et bygg og anleggsarbeid, har betydning for hvilke deler av regelverket som kommer til anvendelse, og hvordan anskaffelsene kan eller bør spesifiseres. Det er følgelig av grunnleggende betydning å vite hva man anskaffer for å kunne gjennomføre kjøpsprosessen riktig, herunder også ivareta konkurranseelementet.

Beregning av anskaffelsens verdi har direkte betydning for hvilke deler av regelverket som kommer til anvendelse. For eksempel om man kan gjennomføre et direktekjøp etter forskriften § 11-2, eller gå veien om bruk av forskriften del II i en anbuds konkurranse over terskelverdiene. Kravene til ivaretagelse av konkurranse varierer med kjøpets verdi.

Bruk av korrekt kjøpsform som direktekjøp, forhandlet konkurranse, begrenset konkurranse og åpen anbuds konkurranse har direkte betydning for korrekt ivaretagelse av konkurranseelementet fordi prosedyrereglene for informasjon, forhandling etc varierer.

Utforming av konkurransegrunnlag, bruk av kravspesifikasjon, kunngjøring, utforming og anvendelse av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, har alle en direkte innvirkning på om konkurranseelementet ivaretas godt eller ikke. Konkurransegrunnlaget gir blant annet reglene for konkurransen og kravspesifikasjonen klar gjør hva som skal kjøpes. Gjennom kunngjøringen sikres kunnskap om kjøpet hos potensielle tilbydere. Kvalifikasjonskravene forteller hvilke forventninger kjøper har til leverandørens leveringsevne og tildelingskriteriene er avgjørende for hvilket tilbud som faktisk velges.

Korrekt ivaretagelse av deltakerbegrensning, overholdelse av kravet om "ikke diskriminering" og riktig bruk av avvisningsbestemmelsene, er også elementer som direkte påvirker om konkurranseelementet ivaretas eller ikke.

Forhandlingskjøp skal blant annet innebære likebehandling av tilbyderne gjennom forhandlinger - likebehandling er et sentralt element når det gjelder å ivareta konkurransekravet.

Dokumentasjon av forhandlinger og dokumentasjon av hele kjøpsprosessen i anskaffelsesprotokollen, gir grunnlag for å etterprøve om blant annet konkurranseelementet er ivaretatt.

Rettidig informasjon til tilbyderne om oppdragsgivers valg av tilbud er vesentlig som basis for å kunne ta opp eventuelle feil ved kjøpsprosessen eller selve valget. Også det et element av betydning for ivaretagelse av konkurransekravet.

Orientering om prosjektet og innhenting av dokumentasjon

Prosjektet ble formelt startet ved utsendelse av oppstartsbrev til Frilufsetaten og Renovasjonsetaten 28. april 2005. Kopi av brevene ble sendt til byråden for miljø og samferdsel.

Også Kultur og kontorbygg Oslo KF var opprinnelig omfattet av undersøkelsen. I tillegg til oppstartsbrev av 28. april 2005, mottok foretaket skriftlig melding av 11. oktober 2005 om utfasing av undersøkelsen. Utfasing ble valgt som tiltak fordi foretaket på det tidspunktet ble vurdert avvirket.

Muntlig orientering om oppstart av prosjektet ble gitt i møter med aktuelle representanter for alle de tre enhetene.

I datainnsamlingsfasen er det korrespondert og holdt korte møter med oppnevnte kontaktpersoner i etatene.

Valg av kontrollobjekter

Tabell 6 og 7 gir en oversikt over vurderte kontrollobjekter.

Tabell 6: Innkjøpsvolum 2004 - store innkjøpere blant kommunens etater og bydeler

Etater og bydeler	Antall inngående fakturaer	Antall leverandører	Sum innkjøp 2004
Utdanningsetaten*	Ca 79 000	Ca 6 000	Ca 1 063 000 000
Friluftsetaten	Ca 14 000	Ca 400	Ca 594 000 000
Renovasjonsetaten	Ca 9 000	Ca 800	Ca 371 000 000
Bydel Nordre Aker*	Ca 13 000	Ca 1 500	Ca 343 000 000
Bydel Gamle Oslo*	Ca 17 000	Ca 1 900	Ca 341 000 000
Bydel Grünerløkka*	Ca 15 000	Ca 1 900	Ca 322 000 000

Tabell 7: Innkjøpsvolum 2004 - kommunens foretak

Foretak	Antall inngående fakturaer	Antall leverandører	Sum innkjøp 2004
Undervisningsbygg KF	Ca 15 000	Ca 1 200	Ca 1 145 000 000
Boligbygg Oslo KF	Ca 15 000	Ca 1 200	Ca 336 000 000
Omsorgsbygg Oslo KF	Ca 5 000	Ca 700	Ca 197 000 000
Kultur- og kontorbygg Oslo KF	Ca 6 000	Ca 600	Ca 116 000 000
Kommunal konkurranse KF	Ca 3 000	Ca 300	Ca 33 000 000
Tannhelsetjenesten Oslo KF	Ca 5 000	Ca 20	Ca 27 000 000
Arbeidstreningsbedriften Oslo KF	Ca 1 500	Ca 300	Ca 9 000 000

Virksomheter merket med * ble antatt å ha et relativt stort volum knyttet til avrop på samkjøpskontrakter. Avrop på samkjøpskontrakter skulle ikke omfattes av undersøkelsen og disse virksomhetene var derved mindre aktuelle som undersøkelsesobjekter.

Følgende virksomheter var eller ville bli omfattet av andre aktuelle undersøkelser fra revisjonens side:

- Omsorgsbygg Oslo KF
- Undervisningsbygg KF
- Boligbygg Oslo KF

Etter en grundig gjennomgang av regnskapsdata og kunngjøringsdata for 2004 for å undersøke forekomsten av relevante anskaffelser, ble det besluttet at Friluftsetaten, Renovasjonsetaten og Kultur- og kontorbygg Oslo KF skulle omfattes av undersøkelsen.

Et stykke ut i prosjektforløpet ble det klart at Kultur- og kontorbygg Oslo KF ville bli foreslått nedlagt og foretakets ansvarsområder overført til andre enheter. Med det utgangspunktet ble det besluttet å fase foretaket ut av undersøkelsen.

Valg av konkrete innkjøp

Reskontrodata og data fra Doffin ble systematisk undersøkt med sikte på å sortere ut kjøp som ble

antatt å befinn seg i risikozonen for manglende eller mangelfull konkurranseeksponering.

Et relativt stort antall innkjøp ble gjennomgått før valget falt på elleve konkrete anskaffelser. Se rapportens tabell 1 og 2 for oversikt.

Datas gyldighet og pålitelighet

Datamaterialet anses å ha gyldighet i forhold til å belyse prosjektets hoved- og delproblemstillinger.

Med hensyn til pålitelighet er data hentet fra den skriftlige kjøpsdokumentasjonen som undersøkte etater selv har utarbeidet. Materialet vurderes som pålitelig i forhold til anvendelsen.

Det materialet som presenteres og drøftes i kapittel 2, er egnet til å belyse status for de utvalgte kjøpene. Det kan ikke trekkes generelle konklusjoner når det gjelder konkurranseeksponering av anskaffelser i de undersøkte etatene. Datamaterialet gir på grunn av utvalgsmetode (systematisk søk etter anskaffelser i risikozonen i forhold til prosjektets hovedproblemstilling) ikke et representativt bilde av det samlede omfanget av anskaffelser i Friluftsetaten og Renovasjonsetaten.

Høring av undersøkt virksomhet og behandling av rapporten

Den foreløpige rapporten fra revisjonen sendes på høring til Friluftsetaten og Renovasjonsetaten. Byråden for miljø og samferdsel mottar rapporten til orientering og eventuell kommentering. Kontrollutvalgets medlemmer mottar den som en foreløpig orientering.

Etter mottak av tilbakemeldinger fra de to etatene, vil det bli utarbeidet et avslutningskapittel som tar for seg kommentarene til rapportens kapitler 1-4, samt våre vurderinger av disse. Den endelige rapporten vil bli lagt fram for behandling i kontrollutvalget.

Parallelt med oversendelse av rapporten til kontrollutvalget, sendes den til Friluftsetaten, Renovasjonsetaten og byråden for miljø og samferdsel.

Etter behandling i kontrollutvalget sendes rapporten, Kommunerevisjonens innstilling til utvalget og utvalgets protokollasjon til aktuell bystyrekomite. Komiteene sender nå i større grad enn tidligere forvaltningsrevisjonsrapportene til bystyret og kontrollutvalget har også selv intensjon om å gjøre det.

Kontrollutvalgets sekretariat sørger ellers for utsendelse av protokollutskrift til Friluftsetaten, Renovasjonsetaten og byråden for miljø og samferdsel.

Oppfølgingsundersøkelse

Ett til tre år etter kontrollutvalgets behandling vil det bli gjennomført en oppfølgingsundersøkelse. Den vil fokusere på status for de tiltakene som blir varslet som respons på denne forvaltningsrevisjonsrapporten. Prosjekter avsluttes ordinært etter at rapporten fra oppfølgingsundersøkelsen er avgitt.

Tabell nr 8 Friluftsetaten – samlet statusoversikt

Tabell 8 er bygget opp slik at den viser aktuelle anskaffelser, problemstillinger som er undersøkt, skåring pr anskaffelse og problemstilling. Skåringen angir grad av oppfyllelse av kravene i regleverket og de overordnede kravene til konkurranseeksponering. Kategorien "ja" viser at aktuelle krav er ivaretatt. Kategorien "nei" viser det motsatte. Kategorien "delvis" er en indikasjon på en positiv tilstand, men der alle forutsetningene ikke er fullt ut oppfylt.

Seksten delproblemstillinger er undersøkt pr anskaffelse. Men i tabellene gis det poengskår for enkeltkjøp som overstiger seksten. Det har sammenheng med at enkelte delproblemstillinger er ytterligere oppdelt i to eller tre.

Problemstillingene avspeiler revisjonskriterier som gjenfinnes i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Tabellene er et pedagogisk grep for å skape oversikt over de kjøpene som er gjennomført, og hvordan status er for hver enkelt anskaffelse. Det er viktig å være oppmerksom på at tabellene gir indikasjoner på avvik eller praksis i samsvar med anskaffelsesregelverket og ikke uttrykker absolutter. Det er ikke mulig å gi en detaljert og dekkende redegjørelse for alle viktige steg i en innkjøpsprosess i en relativt enkel tabell.

Tabellen brukes som grunnlag for å løfte fram positive trekk ved de kontrollerte kjøpene. De positive trekkene drøftes ikke inngående i rapporten. I tillegg brukes tabellen som grunnlag for å løfte fram de viktigste negative utfallene av undersøkelsen. Disse drøftes nærmere opp mot revisjonskriteriene.

Tabell 8: Frilufsetaten - side 2 av 4

Spørsmål:	Anskaffelse: To bruer - ca 353.000 ekskl. mva			Anskaffelse: Arbeidsbåt - ca 907.000 ekskl. mva			Anskaffelse: Storkjøkken - ca 315.000 ekskl. mva			Anskaffelse: Trafo - ca 434.000 ekskl. mva			Anskaffelse: Lagerhall - ca 278.000 ekskl. mva			Anskaffelse: Kartlegging og verdisetting av biologisk mangfold - utbet. ekskl. mva. ca 336.000 for 2004, for 2002, 2003, 2004 og 2005 er det totalt utbet. ca 1,045 mill. ekskl. mva.			Anskaffelse: Renholdstjeneste - utbet. ekskl. mva. ca 253.000 for 2004, for 2005 er ytterligere ca 29.000 utbet. ekskl. mva.		
	Skår:			Skår:			Skår:			Skår:			Skår:			Skår:					
	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei			
7. Kjøp uten diskriminering pga. nasjonalitet?	i.a.	i.a.	i.a.																		
8. Korrekt bruk av teknisk spesifikasjon?	X						X														
9. Kjøp uten uhjemlet oppdeling?	X			X																	
10. Kvalifikasjonskrav - akseptable?	X				X																
- kunngjort?	X						X														
-korrekt anvendt i relasjon til tildelingskriterier?	X																				

Tabell 8: Friluftsetaten - side 4 av 4

Spørsmål:	Anskaffelse: To bruer - ca 353.000 ekskl. mva			Anskaffelse: Arbeidsbåt - ca 907.000 ekskl. mva			Anskaffelse: Storkjøkken - ca 315.000 ekskl. mva			Anskaffelse: Trafo - ca 434.000 ekskl. mva			Anskaffelse: Lagerhall - ca 278.000 ekskl. mva			Anskaffelse: Kartlegging og verdisetting av biologisk mangfold - utbet. ekskl. mva. ca 336.000 for 2004, for 2002, 2003, 2004 og 2005 er det totalt utbet. ca 1,045 mill. ekskl. mva.			Anskaffelse: Renholdstjeneste - utbet. ekskl. mva. ca 253.000 for 2004, for 2005 er ytterligere ca 29.000 utbet. ekskl. mva.		
	Skår:			Skår:			Skår:			Skår:			Skår:			Skår:					
	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei			
14. For-handling - i tråd med regelverket?	X																				
- tilstrekkelig doku-mentert			X	x																	
15. Kjøpers valg meldt?	X			X			X														
16. Protokoll - ført?	X			X			X														
- etter regelverket?	X				X																
Total skår pr kjøp	21	0	2	16	6	0	12	8	2	11	1	4	18	2	1	0	0	14			

i.a. betyr ikke aktuell problemstilling
 k.i.v. betyr kan ikke vurderes på grunn av manglende/mangelfull dokumentasjon

Tabell nr 9 Renovasjonsetaten – samlet statusoversikt

Tabell 9 er bygget opp slik at den viser aktuelle anskaffelser, problemstillinger som er undersøkt, skåring pr anskaffelse og problemstilling. Skåringen angir grad av oppfyllelse av kravene i regleverket og de overordnede kravene til konkurranseeksponering. Kategorien "ja" viser at aktuelle krav er ivaretatt. Kategorien "nei" viser det motsatte. Kategorien "delvis" er en indikasjon på en positiv tilstand, men der alle forutsetningene ikke er fullt ut oppfylt.

Seksten delproblemstillinger er undersøkt pr anskaffelse. Men i tabellene gis det poengskår for enkeltkjøp som overstiger seksten. Det har sammenheng med at enkelte delproblemstillinger er ytterligere oppdelt i to eller tre.

Problemstillingene avspeiler revisjonskriterier som gjenfinnes i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Tabellene er et pedagogisk grep for å skape oversikt over de kjøpene som er gjennomført, og hvordan status er for hver enkelt anskaffelse. Det er viktig å være oppmerksom på at tabellene gir indikasjoner på avvik eller praksis i samsvar med anskaffelsesregelverket og ikke uttrykker absolutter. Det er ikke mulig å gi en detaljert og dekkende redegjørelse for alle viktige steg i en innkjøpsprosess i en relativt enkel tabell.

Tabellen brukes som grunnlag for å løfte fram positive trekk ved de kontrollerte kjøpene. De positive trekkene drøftes ikke inngående i rapporten. I tillegg brukes tabellen som grunnlag for å løfte fram de viktigste negative utfallene av undersøkelsen. Disse drøftes nærmere opp mot revisjonskriteriene.

Tabell 9: Renovasjonsetaten - side 1 av 4

Spørsmål:	Revisjon/vedlikehold ved Klemetsrudanlegget - utbetaling ca 645.000 ekskl. mva. for 2004, for 2002, 2003 og 2004 ca 1.367.000 ekskl. mva.			Kjøp av vakumstyrt renovasjonsbil - 1.130.000 ekskl. mva.			Kjøp av spesialcontainere - ca 824.000 ekskl. mva.			Kjøp av kontorbrakker - ca 1.435.000 ekskl. mva.		
	Skår:			Skår:			Skår:			Skår:		
	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei
1. Type anskaffelse avklart?			X			X	X			X		
2. Verdi beregnet?			X			X	X			X		
3. Korrekt kjøpsform?			X			X	X			X		
4. Konkurransegrunnlag - utarbeidet?			X			X	X			X		
- etter formkrav?			X			X		X			X	
5. Utlysning - utarbeidet?			X			X	X			X		
- etter formkrav?			X				X			X		
- kunngjort?			X				X			X		
6. Kunngjort deltakerbegrensning?	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.			i.a.	i.a.	i.a.	i.a.	i.a.	i.a.
7. Kjøp uten diskriminering pga. nasjonalitet?	i.a.	i.a.	i.a.	i.a.			i.a.	i.a.	i.a.	i.a.	i.a.	i.a.

Tabell 9: Renovasjonsetaten - side 2 av 4

Spørsmål:	Revisjon/vedlikehold ved Klemetsrudanlegget - utbetaling ca 645.000 ekskl. mva. for 2004, for 2002, 2003 og 2004 ca 1.367.000 ekskl. mva.			Kjøp av vakumstyrt renovasjonsbil - 1.130.000 ekskl. mva.			Kjøp av spesialcontainere - ca 824.000 ekskl. mva.			Kjøp av kontorbrakker - ca 1.435.000 ekskl. mva.		
	Skår:			Skår:			Skår:			Skår:		
	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei
8. Korrekt bruk av teknisk spesifisering?	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	X			X		
9. Kjøp uten uhjemlet oppdeling?			X			X	X			X		
10. Kvalifikasjonskrav - akseptable?	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	X			X		
- kunngjort?			X			X		X			X	
- korrekt anvendt i relasjon til tildelingskriterier?	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.		X		X		

Tabell 9: Renovasjonsetaten - side 3 av 4

Spørsmål:	Revisjon/vedlikehold ved Klemetsrudanlegget - utbet. ca 645.000 ekskl. mva. for 2004, for 2002, 2003 og 2004 ca 1.367.000 ekskl. mva.			Kjøp av vakumstyrt renovasjonsbil - 1.130.000 ekskl. mva.			Kjøp av spesialcontainere - ca 824.000 ekskl. mva.			Kjøp av kontorbrakker - ca 1.435.000 ekskl. mva.		
	Skår:			Skår:			Skår:			Skår:		
	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei
11. Tildelingskriterier - akseptable?	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	X			X		
- informert om?			X			X		X		X		
- korrekt anvendt?	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.		X		X		
12. Valgt tilbud begrunnet i etablerte kriterier?			X			X		X		X		
13. Eventuell avvisning hjemlet?	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	X			k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.
14. Forhandling - i tråd med regelverket?	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.			k.i.v.						
- tilstrekkelig dokumentert	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.			k.i.v.						

Tabell 9: Renovasjonsetaten - side 4 av 4

Spørsmål:	Revisjon/vedlikehold ved Klemetsrudanlegget - utbet. ca 645.000 ekskl. mva. for 2004, for 2002, 2003 og 2004 ca 1.367.000 ekskl. mva.			Kjøp av vakumstyrt renovasjonsbil - 1.130.000 ekskl. mva.			Kjøp av spesialcontainere - ca 824.000 ekskl. mva.			Kjøp av kontorbrakker - ca 1.435.000 ekskl. mva.		
	Skår:			Skår:			Skår:			Skår:		
	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei	Ja	Dels	Nei
15. Kjøpers valg meldt?	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	k.i.v.	X			X		
16. Protokoll - ført?			X			X	X			X		
- etter regelverket?			X			X		X		X		
Total skår pr kjøp	0	0	14	0	0	14	14	7	1	18	2	1

i.a. betyr ikke aktuell problemstilling

k.i.v. betyr kan ikke vurderes på grunn av manglende/mangelfull dokumentasjon

Vedlegg 4

høringsuttalelse fra Friluftsetaten



Oslo kommune
Friluftsetaten

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 2
0663 OSLO

Innkomet post Oslo kommune Kommunerevisjonen
23 JAN. 2006
Saksansvarlig: <u>AFK/PERJS</u> Saksnr: <u>200500404-11</u> Arkivnr: <u>100.1</u>

Dato: 19.1.2006

Deres ref:
200500404-7

Vår ref (saksnr):
05/01329

Saksbeh:
Morten Haugen, 26900

Arkivkode:
100 1

Oppgis ved alle henvendelser

OFFENTLIGE ANSKAFFELSER - KONKURRANSEELEMENT I KJØSPROSESSEN - FORELØPIG RAPPORT

Vi viser til Deres brev av 16.ds i anledning ovenstående.

Friluftsetaten vurderer det som nyttig at revisjonen foretar en vurdering av hvorledes anskaffelsesregelverket følges. Det at man i forkant sorterer data på en slik måte at man sannsynliggjør å finne eventuelle regelbrudd virker svært målrettet og vil kunne gi så vel revisjonen som etaten nyttig informasjon som kan danne grunnlag for senere læring.

Etaten har ingen kommentarer til prosjektets metode eller andre forhold som kan ha påvirket revisjonens konklusjoner i forhold til de punkter som berører oss. Vi vil imidlertid under kommentere et par forhold rundt regelverket og de resultater en streng tolkning av bruken av dette kan gi.

Som det fremkommer av rapporten har det i Friluftsetaten forekommet to tilfeller av brudd på reglene for offentlige innkjøp. Etaten er klar over forholdene og, som det også fremkommer av rapporten, har vi tatt opp disse forholdene internt lenge før dette revisjonsoppdraget ble påbegynt.

Før kjøpet av renholdstjenester er regelbruddet utvilsomt riktig kommentert.

Når det gjelder innkjøp av tjenester til verdsetting av biologisk mangfold opplever vi at forhistorien nok legger noen føringer på etatens valg. Vi innrømmer imidlertid at dette ikke er godt nok begrunnet i det foreliggende materiale.

Da etaten i 2004 overtok ansvaret for oppfølgingen av det biologiske mangfoldet i Oslo, hadde vår byrådsavdeling allerede satt i gang et arbeid på området og den leverandøren vi gjorde en avtale med hadde allerede gjennom et år skaffet seg en dyp kompetanse på et meget snevert område. Vi erkjenner at det nok finnes flere aktører i markedet, men det å skifte leverandør midt i et prosjekt er lite ønskelig. Det kan bety skifte av metode og vanskelig sammenstillbare resultater. Det betyr at du gir avkall på og må bygge opp igjen hos en ny leverandør den kunnskap som din tidligere samarbeidspartner har tilegnet seg, noe som koster både tid og penger. Deler av dette ville kanskje blitt hensyntatt i prissettingen i en runde med konkurranseutsetting, men verdsetting av tid og kunnskap i kroner og øre er i beste fall

vanskelig. Etaten vurderte det derfor dit hen at det, ut fra en totalvurdering, var riktigst å videreføre det allerede påbegynte arbeidet.

I ettertid ser vi at en eller flere av unntaksbestemmelsene i § 11-2 kanskje ville kunne ha hjemlet denne anskaffelsen som et direktekjøp, men erkjenner samtidig at en slik vurdering skulle vært utført og valg skulle vært dokumentert i forkant av anskaffelsen og ikke i etterkant. Under alle omstendigheter innrømmer Friluftsetaten at denne anskaffelsen ligger i et grenseland.

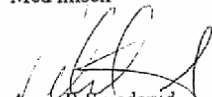
I tilfellet med forsterkning av trafoen har etaten ikke vært seg bevisst og heller ikke ment å bruke forsyningsforskriften. Vi er klar over at kjøpet ikke er hjemlet der. Arbeidene var imidlertid av en slik karakter at den som forvalter regelverket også har prekvalifisert et antall leverandører som kan utføre arbeidet. Som der fremkommer av rapporten kontaktet etaten 5 av de prekvalifiserte entreprenørene, men fikk bare et tilbud. Det er beklagelig at tilbudsfristen falt sammen med påsken, men med en tilbudsfrist på 3 uker burde ikke dette være ekskluderende for tilbyderne. At det eneste tilbudet vi fikk kom fra et selskap i samme konsern som regelverksforvalteren har vi ingen kommentarer til. Etaten ser i ettertid at vi nok skulle gått med utlysningen i Doffin, men at det kravet som ville måtte stilles til fremdrift ville ekskludert alle som ikke allerede var prekvalifisert av den som forvaltet kvalifikasjonsordningen. Vi er derfor heller ikke her sikre på om ikke resultatet burde og ville blitt det samme om vi ikke utilsiktet hadde brukt gal forskrift.

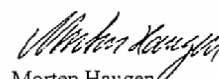
Ut fra en totalvurdering og det foreliggende materiale som har blitt presentert for kommunerevisjonen mener vi, til tross for hva som er sagt over, at revisjonen har dekning for rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Som det allikevel fremkommer av rapporten føler vi at etaten har godt grep om metodene rundt offentlige innkjøp og ser vel at fortsatt fokus på internkontroll og opplæring av ansatte i nye forskrifter når disse foreligger vil være de to viktigste satsingsområdene fremover. Dette er jo også i tråd med rapportens anbefalinger.

Rapporten er bygget meget systematisk og grundig opp og gir en god oversikt over problemområdet. Regelverkets kompleksitet, i alle fall når man blander inn forsyningsområdet, blir imidlertid såpass stor at man fort mister tråden i argumentasjonen. Etaten setter derfor pris på den praksis som kommunerevisjonen benytter med en muntlig presentasjon av de ulike sider ved rapporten før den oversendes. Dette gir muligheter til avklare eventuelle uklarheter og misforståelser som kunne ha oppstått.

Med hilsen


Anne R. Smedsrud
Direktør


Morten Haugen
Økonomisjef

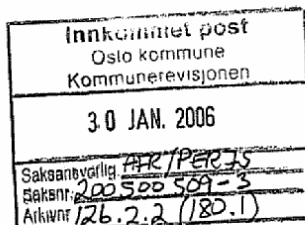
Vedlegg 5

høringsuttalelse fra Renovasjonsetaten



Oslo kommune
Renovasjonsetaten

Kommunerevisjonen
Frederik Selmers vei 2
0663 OSLO



Dato: 27 JAN 2006

Deres ref:

Vår ref (saksnr):
200600107-2

Saksbeh:
Hilde Sørnes, 23 48 37 74

Arkivkode:
100 1

OFFENTLIGE ANSKAFFELSER - KONKURRANSEELEMENTET I KJØPSPROSESSEN - FORELØPIG RAPPORT

Renovasjonsetaten viser til "Offentlige anskaffelser – konkurranseelementet i kjøpsprosessen – foreløpig rapport" datert 03.01.2006 fra Kommunerevisjonen og de spørsmål som ønskes besvart i den forbindelse. Etter vårt første punkt "Endring etter revisjonen" tilsvarende inndelingen veilederen som fulgte rapporten:

Endring etter revisjonen:

Energigjenvinningsetaten (EGE) ble utskilt fra Renovasjonsetaten (REN) 1. januar 2005. Et av kjøpene som ble undersøkt: Tjenestekjøp, revisjon/vedlikehold av forbrenningsanlegg, hører i dag til EGEs ansvarsområde.

Rapportens bemerkning vedrørende revisjon/vedlikehold av forbrenningsanlegg er videreformidlet til EGE. EGE opplyser at leverandøren er en av flere leverandører som forbrenningsanleggene har benyttet til å dekke sitt behov for ekstra personell og personell med spesialkompetanse i forbindelse med de årlige revisjonsstansene på anleggene. EGE lyser i disse dager ut rammeavtaler på disse tjenestene. Rammeavtalene planlegges å være på plass i god tid før sommerens revisjonsstanser.

1. Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

REN mener at prosjektets metode har vært god. I stedet for å benytte tilfeldige utplukk, ble regnskapsdata og data fra den norske kunngjøringsbasen systematisk undersøkt med sikte på å sortere ut kjøp som ble antatt å befinne seg i risikozonen for manglende eller mangelfull konkurranseeksponering.

REN har ingen kommentarer som har betydning for rapportens konklusjoner, men vil for ordens skyld gjøre oppmerksom på tre forhold nevnt i rapporten:

- Revisjon/vedlikehold av forbrenningsanlegg: Revisjonens rapport side 15, 4. avsnitt: "Når det gjelder revisjon/vedlikehold av forbrenningsanlegg er det utført som regningsarbeid etter muntlig bestilling". REN gjorde en skriftlig bestilling og rekvisisjon ble sendt til leverandør. Revisjonsprosjektet har i bilaget "Oversikt over anvendt dokumentasjon for kontrollerte kjøp som REN har gjennomført" krysset av for mottak av denne rekvisisjonen
- Renovasjonsbil: Revisjonens rapport side 15, 1. avsnitt, 2. punkt: "En renovasjonsbil er ikke hylleware, men det finnes likevel flere leverandører i markedet som tilbyr produktet." Den omtalte bilen er ikke en ordinær renovasjonsbil, men en mobil vakuumstyrt renovasjonsbil (avfallssugebil). Avfallssugebilen må være tilpasset avfallssugene og det er samme leverandør som leverer avfallssug og bil.
- Varekjøp, spesialcontainere: Revisjonens rapport side 17. REN gjør oppmerksom på at dette dreier seg om kjøp av standardprodukter som markedet tilbyr, enheter for glass og metallinnsamling, og ikke et spesialprodukt.

2. Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

REN er enig i revisjonskriteriene og har ingen ytterligere kommentarer.

3. Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

REN er enig i rapportens konklusjoner og anbefalinger.

4. Hvilke av rapportens anbefalinger vil bli vurdert med tanke på iverksettelse av tiltak?

5. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Rapportens anbefalinger vil bli fulgt og REN har følgende planer:

Juridisk kompetanse/innkjøpsjef:

- Juriststilling med sentral arbeidsoppgave innenfor regelverket for offentlige anskaffelser er lyst ut og ansettelse er planlagt i løpet av 1. halvår 2006.
- Stilling som innkjøpsjef lyses ut primo 2006.
- Intern konstituering i stilling som innkjøpsjef for i størst mulig grad å ivareta og bygge opp kompetanse innen innkjøpsfaget er iverksatt.

Kompetanseutvikling:

- Kurs med ekstern arrangør: Forum for offentlige anskaffelser, avholdt høsten 2005 og januar/februar 2006, seks deltakere fra REN fordelt på grunnleggende kurs, nytt regelverk og kjøp av tjenester.
- UKE holder grunnleggende innkjøpsseminar i REN i uke 4, med omlag 30 deltakere fra REN.
- I løpet av 1. halvår 2006 vil UKE holde ulike kurs, deriblant et sertifiseringskurs med bred deltakelse fra REN.

- Anskaffelsesfaglig kompetanse er av ledelsen prioritert i utarbeidelsen av OU-plan 2006.

Prioriterte oppgaver og styrking av innkjøpsfunksjonen i REN:

- REN gjennomgår primo 2006 leverandørporteføljen og planlagte anskaffelser for å etablere en bedre oversikt over framtidige innkjøp i etaten.
- UKE vil bistå REN med hjelp til saksbehandling i kort og mellomlangt perspektiv.
- EGE/innkjøpsjef vil i en overgangsfase bistå REN ved konkrete anskaffelser.
- REN overføres innkjøpskompetanse fra EBY fra 01.02.2006.

Som vist har REN et stort fokus på innkjøpsfunksjonen i etaten. Etaten vil også sørge for en målrettet kompetanseutvikling i tråd med nytt regelverk for offentlige anskaffelser i 2006. Vi vil senere løpende vurdere behovet for ytterligere kompetanscheving i etaten.

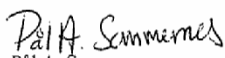
6. Oppfattes rapporten som nyttig for etaten? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål?


Rapporten oppfattes som nyttig og konklusjonene og anbefalingene vil bli benyttet i etatens videre arbeid.

7. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk når det gjelder tilgjengelighet?

REN oppfatter rapportens oppbygning og språkbruk som lett tilgjengelig.

Med vennlig hilsen


Pål A. Sommernes
direktør


John Egil Nilssen
avdelingssjef

Kopi: Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Vedlegg 6

høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel



Oslo kommune
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 2
0663 OSLO

Innkømt post Oslo kommune Kommunerevisjonen
3-0 JAN. 2006
Saksansvarlig <u>PER PERES</u> Saksnr <u>20050050A-2</u> Arkivnr <u>126.2.2 (180.1)</u>

Dato: 27.01.2006

Deres ref:

Vår ref (saksnr):
200501944-6

Saksbeh:
Tore Hauger, 23461571

Arkivkode:
100

OFFENTLIGE ANSKAFFELSER - KONKURRANSEELEMENT I KJØPSPROSESSEN - FORELØPIG RAPPORT

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har ingen bemerkninger til den foreløpige rapporten.

Med hilsen

Jo Frisch
kommunaldirektør

Bente Meinert
seksjonssjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Kopi til: Friluftsetaten,
Renovasjonsetaten
Rådgiver Kari Anne Sølvnes

Vedlegg 7

høringsuttalelse fra Byrådsavdeling fra finans og utvikling



Oslo kommune
Byrådsavdeling for finans og utvikling

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 2
0663 OSLO

Innkomet post Oslo kommune Kommunerevisjonen	
31 JAN. 2006	
Saksansvarlig	H.P.R./P.E.R.J.S.
Saksnr.	200500509 -4
Arkivnr.	1262.2 (180-1)
Untatt offentlighet Offentlighetslovens § 5, 1 ledd	

Dato: 31 01 2006

Deres ref:

Vår ref (saksnr):
200600330-2

Saksbeh:
Dag Nordby, 23461174

Arkivkode:
126

OFFENTLIGE ANSKAFFELSER - KONKURRANSEELEMENTET I KJØPSPROSESSEN - FORELØPIG RAPPORT - KOMMENTARER

Vi viser til foreløpig rapport oversendt 16.01.06.

Kommunerevisjonen viser i sin rapport til kompetansebehov på anskaffelsesområdet. FIU vil i den forbindelse vise til alt regelverk, veiledningsmateriale og annet hjelpemateriell har vært og er tilgjengelig på kommunens intranett. I tillegg er det et omfattende kurstilbud og rådgivningsvirksomhet på området. Gjennom etableringen av kommunens egen innkjøpsportal i og ved den igangsatte videreutvikling av veilederen og hjelpemateriell, forutsettes at tilgjengelighet og funksjonalitet vil bli ytterligere bedret.

Det kompetanseprogram som tilbys av UKE fanger opp formalkrav og faglige krav knyttet til alle deler av anskaffelsesprosessen. Alle endringer på dette området blir fortløpende lagt inn i kompetanseprogrammet. Dette gjelder endringer som nå kommer i lov og forskrift om offentlige anskaffelser og den kommende revisjonen av kommunens interne regelverk.

Byrådsavdelingen har merket seg de funn kommunerevisjonen har gjort i revisjonsgjennomgangen og vil bringe de erfaringer som er gjort inn i det videre arbeid med kompetansehevingstiltakene på anskaffelsesområdet.

Byrådsavdelingen har for øvrig ikke ytterligere merknader til utkastet til rapport.

Med hilsen

Merete Johnson
Kommunaldirektør

Helene Solbakken
seksjonssjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Kopi til: Byrådslederen
Kommunaldirektør BLA
BLA/Internrevisjonen
FIU v/Petter Wold