



# HAMMERFEST KOMMUNE KONTROLLUTVALGET

Møte nr. 3/2017  
06. september 2017

Arkivkode  
4/1 02  
Journalnr.  
2017/12050-12

## S A K S F R E M L E G G

---

### Sak 18/2017 FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT «KOMMUNALE ANSKAFFELSER»

**Saksbehandler:** Kate M Larsen

**Bakgrunn:** Hammerfest kommunes *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016*, vedtatt av kommunestyret i Hammerfest den 21. juni 2012 (sak 43/12). KO sak 24/2012

**Saksdokumenter fra revisjon (vedlagt):**

Forvaltningsrapport «*Kommunale anskaffelser*». Mottatt 30. juni 2017.

**Saksopplysninger:**

Bakgrunn

Dette prosjektet har sin bakgrunn i *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016* vedtatt av kommunestyret i Hammerfest. Av planen framgår det at det skal utføres en forvaltningsrevisjon vedrørende «*Kommunale anskaffelser*».

I kommunens plan for forvaltningsrevisjon sies det følgende om dette fokusområdet:

*«Lov og forskrift om offentlige anskaffelser stiller strenge krav til kommunens gjennomføring av anskaffelser. Dette gjelder både ved anskaffelser av varer og tjenester og ved bygg- og anleggskontrakter.*

*Loven stiller krav om at kommunen som oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Kommunen skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Kommunen skal ikke diskriminere mellom leverandører på grunnlag av nasjonalitet, bruke standarder og tekniske spesifikasjoner som et virkemiddel for å hindre konkurranse, eller dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i eller i medhold av loven kommer til anvendelse. Kommunen må også følge riktige anskaffelsesprosedyrer.*

*Det er viktig for kommunen at den inngår avtaler som er økonomisk gunstig og fyller kommunen sine behov. Det er også viktig at kommunen følger opp avtalene etter at de er inngått, og har systemer som sikrer at disse blir etterlevd av kommuneorganisasjonen i ettertid.*

*Ved brudd på regelverket kan kommunen bli ilagt overtredelsesgebyr av Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) eller bli saksøkt av tilbydere, noe som kan medføre erstatningsansvar. Hammerfest kommune har blitt klagt inn til KOFA seks ganger i perioden 2010 til mai 2012. I tre av sakene ble det konkludert med brudd på regelverket. I to av sakene ble det konkludert med at det ikke forelå brudd på regelverket. I den sjette saken ble klagen avvist da det ble konkludert med at klager ikke hadde saklig klageinteresse.*

*Kommunens investeringsregnskap viser at kommunen hadde investeringsutgifter på om lag kr 64 millioner i 2011. I 2010 var dette på om lag kr 133 millioner. I økonomiplan 2012-2015 er det lagt opp til investeringer for om lag kr 122 millioner i 2012, og investeringer for omlag kr 89 millioner, kr 86 millioner og kr 74 millioner for henholdsvis årene 2013, 2014 og 2015. I tillegg kommer en rekke innkjøp innenfor drift (varer og tjenester) som også må skje i henhold til reglene om offentlige anskaffelser.*

*Hammerfest kommune har retningslinjer for innkjøp. I tillegg har kommunen en oversikt over hvilke anskaffelsesprosedyrer som skal velges i forhold til nivået på innkjøpene. Dette for å sikre felles framgangsmåte for innkjøp i kommuneorganisasjonen. På kommunens hjemmeside finnes det en oversikt over ulike anskaffelsesdokumenter for Hammerfest kommune.*

*Hammerfest kommune har sagt opp avtalen med Finnut Consult AS, og er derfor ikke lengre med i Innkjøpssirkelen, som er et innkjøpssamarbeid mellom kommuner i Finnmark. Denne endringen kan medføre risiko for feil håndtering av regelverket om offentlige anskaffelser, men kan på den annen side også bety oppbygging av kompetanse og rutiner i kommunen.*

*Hammerfest kommunestyre vedtok i mars 2011 å innføre e-handel i kommunen (sak 11/2011). Innføring av elektronisk verktøy til støtte for anskaffelsesprosessene kan bidra til å realisere en betydelig gevinst og forbedringer. Hammerfest kommune kan oppnå reelle besparelser og effektivisering ved at dette blant annet sikrer at kommunen bedre kan kontrollere om leverandøren leverer i henhold til avtalen og fakturerer i henhold til avtalte priser. Dette kan også bedre muligheten for å få ut rapporter (budsjettoppfølging) som synliggjør både kjøp og bestilling, samt at det bidrar til rutiner for distribusjon og vedlikehold av informasjon om innkjøpsfaget og gjeldende avtaler. I vedtaket er det lagt opp til at kommunen på noe sikt (2-3 år) vil kunne få en kostnadsbesparelse på 4 – 7 % av posten kjøp av varer og tjenester.*

*Området er vesentlig for kommunen ut fra et økonomisk perspektiv og for kommunen sitt omdømme. Området er også vesentlig for tilbydere i en anskaffelsesprosess.»*

#### Formål:

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvorvidt Hammerfest kommune følger lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved innkjøp av varer og tjenester, og ved tildeling av bygge- og anleggskontrakter. Formålet har også vært å presentere områder der det eventuelt foreligger forbedringspotensiale.

Problemstilling:

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i én hovedproblemstilling og åtte underproblemstillinger, vedtatt av kontrollutvalget i Hammerfest kommune 5. oktober 2016 (sak 19/2016). Problemstillingene har vært som følger:

***Følger Hammerfest kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester, og ved tildeling av bygge- og anleggskontrakter?***

- ***Er konkurransen kunngjort i henhold til regelverket?***
- ***Er anskaffelsesprosedyren i henhold til regelverket?***
- ***Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?***
- ***Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?***
- ***Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?***
- ***Er tidsfristene i henhold til regelverket?***
- ***Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til regelverket?***
- ***Er protokollføringen i henhold til regelverket?***

Revisjonskriterier:

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Kilder til kriterier:

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- *Lov av 16. juli 1999 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*
- *Forskrift av 7. april 2006 om offentlige anskaffelser*
- *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2013)*<sup>1</sup>

1. januar 2017 trådte ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser i kraft. Det nye regelverket gjelder for anskaffelser som kunngjøres etter dette tidspunktet. **Anskaffelsene som er gjennomgått i denne forvaltningsrevisjonen er gjennomførte før 1. januar 2017, og omfattes dermed ikke av det nye regelverket.**

Gjennomføring av undersøkelsen:

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåtene i denne undersøkelsen har i hovedsak vært dokumentanalyse.

Konklusjoner:

Revisjonens undersøkelse viser at Hammerfest kommune har brutt krav i lov og forskrift om offentlige anskaffelser i alle de fire anskaffelsene av varer og tjenester, og i begge anskaffelsene av bygge- og anleggsarbeider.

Revisjonens konklusjon har bakgrunn i det følgende:

***Er konkurransen kunngjort i henhold til regelverket?***

---

<sup>1</sup> Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Alle anskaffelsene av varer og tjenester og bygge- og anleggsarbeider som er undersøkt er kunngjort i henhold til regelverket.

***Er anskaffelsesprosedyren i henhold til regelverket?***

De valgte anskaffelsesprosedurene i de undersøkte anskaffelsene er i henhold til regelverket.

***Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?***

Hammerfest kommune har utarbeidet konkurransegrunnlag for alle de seks anskaffelsene som omfattes av denne undersøkelsen. Opplysningene som framgår av konkurransegrunnlagene er i all hovedsak i tråd med kravene til konkurransegrunnlag som framgår av Anskaffelsesforskriften.

Imidlertid mangler konkurransegrunnlagene for begge anskaffelsene av bygge- og anleggsarbeider opplysninger om anslått kontraktsverdi. Dette er brudd på forskriften § 2-3. Videre framgår det ulike formuleringer, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier av konkurransegrunnlagene enn det som er oppgitt i kunngjøringen. Dette er klare brudd på anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav til forutberegnelighet.

***Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?***

Hammerfest kommune har i all hovedsak stilt forskriftsmessige kvalifikasjonskrav for deltakelse i samtlige av de undersøkte anskaffelsene. I en av anskaffelsene har kommunen imidlertid brutt forskriften § 20-12 ved og ikke av vise en leverandør som ikke innfridde kvalifikasjonskravene som var stilt.

I en av anskaffelsene er det oppgitt ulike kvalifikasjonskrav i henholdsvis kunngjøring og konkurransegrunnlag. Dette er brudd på anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav til forutberegnelighet.

I flere av de undersøkte anskaffelsene mangler det dokumentasjon på at leverandørene har innfridd kvalifikasjonskravene. Dette er brudd på anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet.

***Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?***

Det framgår av både kunngjøringene i Doffin og av konkurransegrunnlagene hvorvidt tildelingen av kontrakt har skjedd på bakgrunn av laveste pris eller på bakgrunn av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Hammerfest kommunes bruk av tildelingskriterier er i tråd med regelverket i alle de fire anskaffelsene av varer og tjenester som er undersøkt.

Hammerfest kommune har imidlertid brutt grunnleggende krav til forutberegnelighet ved å oppgi ulike tildelingskriterier i kunngjøring og konkurransegrunnlag i anskaffelsene av bygge- og anleggsarbeid.

Hammerfest kommune har ikke dokumentert hvorvidt og hvordan kommunen har vurdert tildelingskriteriene – og hvilke tildelingskriterier kommunen eventuelt la til grunn i vurderingen i begge anskaffelsene av bygge- og anleggsarbeider. Kommunens manglende dokumentasjon på slike vurderinger representerer klare brudd på de grunnleggende prinsippene om gjennomsiktighet, etterprøvnbarhet og forutberegnelighet.

***Er tidsfristene i henhold til regelverket?***

Bruken av tidsfrister i de undersøkte anskaffelsene er i all hovedsak i henhold til regelverket. I to av anbudskonkurransene er imidlertid fristen for å levere tilbud noe kortere enn minimumsfristen som framgår av forskriften § 19-1. Revisjonen finner også grunn til å

påpeke at den fastsatte klagefristen i en av anbudskonkurransene er under fristkravet som er lagt til grunn i KOFA-avgjørelser.

***Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til regelverket?***

Revisjonen har funnet at Hammerfest kommune ikke har skriftliggjort meddelelsen om kontraktstildeling i en av de undersøkte anskaffelsene. Videre har revisjonen funnet at meddelelsen om kontraktstildeling i to av de andre anbudskonkurransene ikke inneholder de opplysninger som forskriften krever.

I en av anbudskonkurransene er klagefristen ikke i tråd med fristkravet som er lagt til grunn i avgjørelser i KOFA.

***Er protokollføringen i henhold til regelverket?***

Hammerfest kommune har ført anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelsene som omfattes av undersøkelsen, slik det stilles krav om i anskaffelsesforskriften § 3-2. Kommunen har imidlertid brutt kravet om protokollføring for to av delkontraktene som hører inn under anskaffelsen av vikartjenester.

Revisjonen har funnet at flere av de undersøkte protokollene ikke fullt ut inneholder de opplysninger som forskriften krever. Revisjonen har også funnet at kommunen har brutt forskriften § 3-2 ved og ikke føre anskaffelsesprotokoll fortløpende.

**Anbefalinger:**

Med bakgrunn i hovedfunnene som er gjort i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale at Hammerfest kommune iverksetter tiltak som sikrer at reglene om offentlige anskaffelser blir etterlevd, herunder:

- ❖ Sørger for at det foretas en beregning over anskaffelsens anslåtte verdi.
- ❖ Sikrer at det er samsvar mellom opplysninger som framgår av kunngjøring og konkurransegrunnlag.
- ❖ Dokumenterer hvorvidt leverandører har levert godkjent dokumentasjon på kvalifikasjonskravene.
- ❖ Avviser leverandører som ikke leverer godkjent dokumentasjon på kvalifikasjonskravene.
- ❖ Sørger for overholdelse av forskriftens krav til tidsfrister.
- ❖ Sørger for at bruken av tildelingskriterier er i henhold til regelverket.
- ❖ Sørger for at det føres anskaffelsesprotokoll med det innhold som anskaffelsesforskriften krever.
- ❖ Sørger for at meddelelsen om kontraktstildeling er skriftliggjort med de opplysninger som forskriften krever.

Etter sekretariatets vurdering er forvaltningsrevisjonsrapporten fra revisjonen i tråd med intensjonene i Hammerfest kommunes *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016*, og behandler de problemstillinger for prosjektet som kontrollutvalget vedtok i sak 19/2016 samt at det er gitt fullmakt til revisjon å utarbeide underproblemstillinger og eventuelle tilleggsproblemstillinger i tilknytning til de nevnte hovedproblemstillingene.

Sekretariatet har for øvrig ingen merknader til de opplysninger og anbefalinger som fremkommer i rapporten fra revisjonen.

**Sekretariatets tilrådning:**

1. Kontrollutvalget viser til rapporten «*Kommunale anskaffelser*» utarbeidet av Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS. Kontrollutvalget tar opplysningene og konklusjonen i rapporten til orientering og slutter seg til anbefalingene som gis i den.
2. Kontrollutvalget oversender saken til kommunestyret med følgende innstilling:

Kommunestyret tar opplysningene og konklusjonen i forvaltningsrevisjonsrapporten «*Kommunale anskaffelser*» til orientering, og slutter seg til rapportens anbefalinger. Kommunestyret ber administrasjonssjef sørge for oppfølging av rapportens anbefalinger og herunder:

Med bakgrunn i hovedfunnene som er gjort i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale at Hammerfest kommune iverksetter tiltak som sikrer at reglene om offentlige anskaffelser blir etterlevd, herunder:

- ❖ Sørger for at det foretas en beregning over anskaffelsens anslåtte verdi.
- ❖ Sikrer at det er samsvar mellom opplysninger som framgår av kunngjøring og konkurransegrunnlag.
- ❖ Dokumenterer hvorvidt leverandører har levert godkjent dokumentasjon på kvalifikasjonskravene.
- ❖ Avviser leverandører som ikke leverer godkjent dokumentasjon på kvalifikasjonskravene.
- ❖ Sørger for overholdelse av forskriftens krav til tidsfrister.
- ❖ Sørger for at bruken av tildelingskriterier er i henhold til regelverket.
- ❖ Sørger for at det føres anskaffelsesprotokoll med det innhold som anskaffelsesforskriften krever.
- ❖ Sørger for at meddelelsen om kontraktstildeling er skriftliggjort med de opplysninger som forskriften krever.