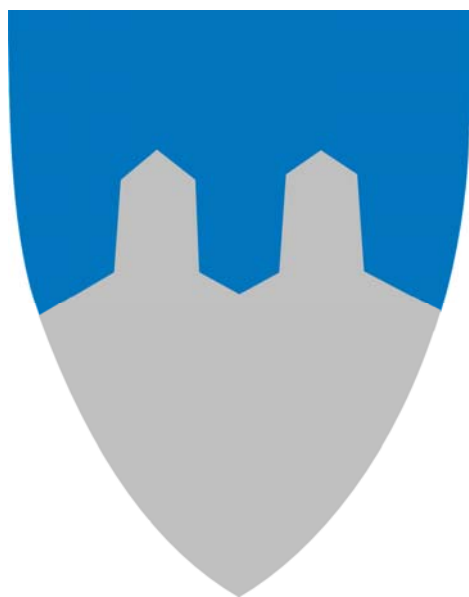


Rapport til kontrollutvalget i Søgne kommune

*Etterlevelse av lov og forskrift  
om offentlige anskaffelser i  
Søgne kommune*



Forvaltningsrevisjon  
September 2013



## 0 Sammendrag

I denne rapporten har revisor gått gjennom 13 ulike anskaffelser foretatt av forskjellige enheter i Søgne kommune. Revisors hovedformål har vært å undersøke hvorvidt kommunen etterlever bestemmelsene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Anskaffelsesregelverket pålegger kommunen å følge visse prosessuelle regler når det foretas innkjøp. Reglene har til hovedformål å sikre at det offentlige foretar anskaffelser som er økonomisk fordelaktige og som innebærer effektiv ressursbruk. Tildeling av offentlige kontrakter skal skje etter en konkurranse som er basert på forutberegnelighet, likebehandling og ikke-diskriminering, og det er således et mål med regelverket å forhindre at innkjøp foretas på bakgrunn av kjennskap eller personlig vinning for de som forvalter felleskapets ressurser.

Revisors gjennomgang av de utvalgte anskaffelsene har ikke avdekket at Søgne kommune har foretatt ulovlige direkte anskaffelser. En ulovlig direkte anskaffelse er en anskaffelse som i verdi overstiger 500 000 kroner, og som ikke har vært kunngjort på den måten som kreves i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser. Ulovlige direkte anskaffelser er å anse som et alvorlig brudd på regelverket.

Det er derfor revisors hovedinntrykk at de ansatte i kommunen som har håndtert de reviderte anskaffelsene i all hovedsak har fokus på konkurranseeksponering av innkjøpene. Dette underbygges av at alle reviderte anskaffelser som koster mer enn 500 000 kroner er kunngjort i Doffin, samt at det er utferdiget konkurransegrunnlag som blant annet inneholder tildelingskriterier. Dette er viktige tiltak for å sikre konkurranseeksponering av kommunens innkjøp.

Revisor har i sin gjennomgang imidlertid også avdekket en del brudd på regelverket. Det er enkelte feil som går igjen i de fleste anskaffelsesprosessene. Blant annet har revisor registrert at kommunen har manglende dokumentasjon på beregning av anskaffelsenes anslåtte verdi, noe som er viktig for å avgjøre hvilke deler av anskaffelsesregelverket som skal legges til grunn. Videre har kommunen sviktende rutiner når det gjelder protokollføring av anskaffelsene. Når kommunen unnlater å dokumentere hvilke vurderinger som ligger til grunn for ulike innkjøp, er det vanskelig å føre tilsyn med lovligheten av de ulike anskaffelsene.

Søgne kommune har heller ikke innhentet skatteattester fra alle leverandører som har inngitt tilbud på anskaffelser over 100 000 kroner. Dette er kommunen forpliktet til, og innhenting av skatteattest er et viktig virkemiddel for å unngå at offentlige kontrakter tildeles selskaper som ikke etterlever norsk skatte- og avgiftslovgivning.

Etter dette er det revisors anbefaling at kommunen øker fokus på å foreta beregninger av anskaffelsers verdi, protokollføre de viktigste sider ved hver anskaffelse, samt innhente skatteattest der kommunen har plikt til dette i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser.

For anskaffelser under 500 000 kroner er det ingen krav til kunngjøring eller at anskaffelsen skal følge en spesiell prosedyre. Kommunen er imidlertid forpliktet til å følge de grunnleggende krav som fremkommer i lov om offentlige anskaffelser, samt forskriftens del 1. Dette innebærer at kommunen må konkurranseeksponere også denne typen anskaffelser, og at tildeling av kontrakter må skje på bakgrunn av objektive og ikke-diskriminerende vilkår.

Revisors gjennomgang viser at Søgne kommune i all hovedsak sørger for en viss konkurranseeksponering av også anskaffelser som har verdi under 500 000 kroner. Kommunen har


imidlertid verken ført protokoll eller innhentet skatteattest eller HMS-egenerklæring for disse kjøpene.

Revisor har funnet at Søgne kommune foretar ganske mange små kjøp (mellom 1500 kroner og 42 000 kroner) fra et fåtall leverandører. Eksempel på dette er advokattjenester og oversettelsestjenester. Kommunen har ikke innhentet alternative tilbud fra andre leverandører i forbindelse med kjøp av slike tjenester. Revisor mener at dette er brudd på de grunnleggende kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det er også revisors oppfatning at disse kjøpene er så nært knyttet til hverandre tidsmessig, og i art og innhold, at det er grunnlag for å si at både kjøp av oversettelsestjenester og advokattjenester skal anses som to store, helhetlige anskaffelser. Ved vurdering av anskaffelsenes verdi skal derfor de totale kostnader for alle mindre kjøp ses under ett. Dette vil kunne ha betydning for hvilken del av regelverket som skal legges til grunn. Det er revisors anbefaling at Søgne kommune vurderer bruk av rammeavtaler for denne typen anskaffelser. Dersom disse inngås i henhold til anskaffelsesregelverket vil hensynet til konkurranseeksponering ivaretas.

Avslutningsvis vil revisor bemerke at anskaffelsesregelverket er detaljert og tidvis fordrer kompliserte juridiske vurderinger. Som nevnt er det revisors hovedinntrykk at de ansatte i de reviderte enheter har grunnleggende kunnskaper om regelverket, men revisor påpeker likevel viktigheten av at Søgne kommune har fokus på å gi de ansatte som foretar større innkjøp opplæring i regelverket om offentlige anskaffelser, og at kommunen øker bevisstheten om regelverkets eksistens og grunnprinsipper for de øvrige ansatte i kommunen.

Kristiansand, 6. september 2013

  
Tor Ole Holbek  
revisjonssjef

  
Anne-Marie Varen  
forvaltningsrevisor cand.jur.

# 1 Innhold

0	Sammendrag .....	2
1	Innhold .....	4
2	Innledning.....	6
2.1	Formål med regelverket for offentlige anskaffelser .....	6
2.2	Regelverkets anvendelsesområde .....	6
2.3	Problemstilling: etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser .....	7
2.4	Metode: intervju og dokumentanalyse .....	7
2.4.1	Intervju .....	7
2.4.2	Dokumentanalyse .....	7
3	Revisjonskriterier .....	8
3.1	Nærmere om lov om offentlige anskaffelser .....	8
3.2	Nærmere om forskrift om offentlige anskaffelser .....	9
3.2.1	Krav som gjelder alle anskaffelser uavhengig av art og verdi.....	9
3.2.2	Krav som gjelder anskaffelser under EØS-terskelverdi og uprioriterte tjenester. ....	10
3.2.3	Krav som gjelder anskaffelser over EØS-terskelverdier .....	11
3.2.4	Nærmere om terskelverdier og beregninger av kontraktens anslåtte verdi .....	11
4	Interne retningslinjer for anskaffelser samt innkjøpssystemet i Søgne kommune .....	12
4.1	Søgne kommunes interne retningslinjer for anskaffelser .....	12
4.2	Faktagrunnlag – innkjøpssystemet i Søgne kommune. ....	13
5	Gjennomgang av et utvalg anskaffelser i Søgne kommune .....	14
5.1	Anskaffelser over 500 000.....	14
5.1.1	Anskaffelse 1: Arkitekttjenester i fm. ombygging og utvidelse av rådhuset.....	14
5.1.2	Anskaffelse 2: Entreprenørtjenester – ombygging og påbygg av rådhuset .....	19
5.1.3	Anskaffelse 3: Møbler, inventar og reoler til Søgne rådhus og bibliotek.....	23
5.1.4	Anskaffelse 4: Vintervedlikehold av kommunale veier .....	26
5.1.5	Anskaffelse 5: Kjøp av private barnevernstjenester .....	29
5.1.6	Anskaffelse 6: Boenheter for bostedsløse .....	31
5.1.7	Anskaffelse 7: VVS.....	34
5.2	Anskaffelser under 500 000 kroner .....	35
5.2.1	Anskaffelse 1: Kjøp av tolke- og oversettelsestjenester .....	35
5.2.2	Anskaffelse 2: Juridiske tjenester .....	37

---

5.2.3	Anskaffelse 3: Kjøp fra reisebyrå.....	38
5.2.4	Anskaffelse 4: Kjøp av lekeapparater.....	38
5.2.5	Anskaffelse 5: Kjøp av elektrotjenester.....	39
6	Oppsummering - revisors merknader og anbefalinger .....	40
6.1	Beregning av anskaffelsens anslåtte verdi.....	40
6.2	Bruk av rammeavtaler .....	41
6.3	Avtalers varighet .....	41
6.4	Protokollføring .....	41
6.5	Skatteattest og HMS-egenerklæring.....	42
6.6	Oppgradering av interne retningslinjer.....	42
6.7	Kjennskap til regelverket.....	42
6.8	Revisors anbefalinger oppsummert .....	43
7	Rådmannens høringsuttalelser.....	44
8	Kilder.....	45

## 2 Innledning

Kontrollutvalget i Søgne kommune vedtok i møte 22. januar 2013 prosjektplan for forvaltningsrevisjonen «Offentlige anskaffelser i Søgne kommune».

Rapporten har grunnlag i den overordnede analysen for forvaltningsrevisjon 2013-2015 vedtatt av kommunestyret 31. januar 2013.

Kommunen bruker store ressurser på innkjøp og anskaffelser, og risikoen for at kommunen ikke konkurranseeksponerer sine innkjøp, og dermed ikke bruker felleskapets midler på en kostnadseffektiv måte, må anses som høy. Dette, samt at det ikke er foretatt revisjon på området siden 2005, er årsaken til at det nå foretas en forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i Søgne kommune.

Kommunen deltar i det interkommunale samarbeidsprosjektet Knutepunkt Sørlandet. Gjennom dette samarbeidet har deltakerkommunene dannet et felles innkjøpssamarbeid hvor det inngås rammeavtaler om kjøp av ulike varer og tjenester. Hvorvidt innkjøpssamarbeidet følger lov - og forskrift om offentlige anskaffelser vil ikke bli vurdert i denne rapporten.

### 2.1 Formål med regelverket for offentlige anskaffelser

Regelverket for offentlige anskaffelser stiller strenge prosessuelle krav til hvordan kommunen foretar sine innkjøp. Hensikten med bestemmelsene er for det første å sikre kostnadseffektiv og hensiktsmessig bruk av felleskapets midler ved at offentlige kontrakter skal inngås etter at det er gjennomført en likeverdig og ikke-diskriminerende konkurranse om å levere det beste tilbudet til den offentlige oppdragsgiveren.

Videre er konkurranseutsetting av anskaffelser også viktig for næringslivet, idet alle aktuelle leverandører får like muligheter til å tilby sine varer og tjenester til stat og kommune. Med andre ord søker anskaffelsesregelverket å skape grunnlag for bred konkurranse i de ulike markedssegmentene.

For det tredje skal regelverket sikre at det skapes tiltro til at det offentlige gjør sine anskaffelser etter transparente og verifiserbare prosesser – innbyggerne skal kunne ha tillit til at stat og kommune velger det beste tilbudet ut fra forhåndsdefinerte vilkår, og at bekjentskap, personlige fordeler eller andre usaklige forhold ikke vektlegges ved tildeling av kontrakter og bruk av offentlige midler.

### 2.2 Regelverkets anvendelsesområde

Det er bare der offentlige myndigheter inngår en gjensidig bebyrdende avtale om levering av varer eller tjenester at reglene for offentlige anskaffelser kommer til anvendelse. Det vil som hovedregel foreligge en gjensidig bebyrdende avtale der kommunen yter et vederlag samtidig som den mottar en økonomisk gjenytelse.

Der kommunen gir tilskudd uten å få en eller annen form for gjenytelse dreier det seg altså ikke om en gjensidig bebyrdende kontrakt, og regelverket for offentlige anskaffelser vil ikke komme til anvendelse. Slike offentlige tilskudd kan imidlertid ofte anses å være statsstøtte i

henhold til lov om offentlig støtte.<sup>1</sup> Statsstøtteproblematikken vil ikke bli behandlet i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Også kjøp foretatt gjennom såkalt egenregi faller utenfor anskaffelsesregelverkets anvendelsesområde. Dette innebærer at kontrakter som inngås internt i kommunen (innenfor samme rettssubjekt) ikke er omfattet av lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Egenregi kan også foreligge også når to ulike rettssubjekt inngår en kontrakt, gitt at følgende to kriterier er oppfylt:

- Oppdragsgiveren må utøve en tilsvarende kontroll over leverandørselskapet som over egen virksomhet
- Den vesentlige delen av aktiviteten til leverandøren må være knyttet til den kontrollerende oppdragsgiveren

Dette betyr at aksjeselskap (AS) *kan* falle inn under egenregibegrepet, mens interkommunale selskap (IKS) bare unntaksvis faller *utenfor* egenregibegrepet.

Kontrakter som på bakgrunn av en enerett tildeles organ eller sammenslutning som selv er offentlig oppdragsgiver, faller også utenfor reglens rekkevidde.

## **2.3 Problemstilling: etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser**

Hovedproblemstillingen som søkes besvart i denne revisjonen er hvorvidt Søgne kommune etterlever lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

I det videre vil revisor særlig undersøke om konkurranseaspektet og hensynet til ikke-diskriminering ivaretas ved ulike anskaffelser, om leverandører likebehandles, og om anskaffelsesprosessene er forutsigbare, transparente og etterprøvbare.

## **2.4 Metode: intervju og dokumentanalyse**

### **2.4.1 Intervju**

Revisor har hatt samtaler med økonomisjef og regnskapssjef i kommunen. Det ble her redegjort for interne retningslinjer for innkjøp og kommunens økonomireglement. Revisor har også hatt samtaler med ansatte i de ulike kommunale enhetene i forbindelse med gjennomgang av konkrete anskaffelser.

### **2.4.2 Dokumentanalyse**

Revisor har gått gjennom tilgjengelige dokumenter knyttet til de konkrete anskaffelsene, som for eksempel kunngjøringer, konkurransegrunnlag, tilbud, evalueringer, protokoller og endelige avtaler. Revisor har også gått gjennom kommunens interne økonomireglement hvor kommunens interne innkjøpsreglement er nedfelt.

---

<sup>1</sup> LOV-1992-11-27-117



### 3 Revisjonskriterier

I RSK 001<sup>2</sup> er begrepet revisjonskriterium definert som «*de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autorative kilder innenfor det reviderte område*»

I denne revisjonen er lov og forskrift om offentlige anskaffelser de sentrale revisjonskriteriene. Rettspraksis, forarbeid<sup>3</sup> og KOFA<sup>4</sup>-avgjørelser vil også kunne være aktuelle revisjonskriterier, der kildene tolker og presiserer de rettsregler som er relevante å se hen til i denne rapporten.

Videre vil også Søgne kommunes interne innkjøpsreglement være et relevant revisjonskriterium. Revisor har gjort rede for innholdet i de lokale kildene i punkt 4.1.

#### 3.1 Nærmere om lov om offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser (lov 1999 nr. 69) har sin bakgrunn i direktiv 2004/18 EC, og formålet med loven er å

*«sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte».*

Loven gjelder for statlige, kommunale, fylkeskommunale og offentligrettslige organer<sup>5</sup>, og reglene kommer til anvendelse på kjøp av varer og tjenester, samt bygge- og anleggsarbeid.

I § 5 gir loven anvisning på grunnleggende krav som offentlige myndigheter **alltid må** ihensynta ved inngåelse av kontrakter som omfattes av loven:

*«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. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.*

*Oppdragsgiver skal ikke*

- a. diskriminere mellom leverandører på grunnlag av nasjonalitet,*
- b. bruke standarder og tekniske spesifikasjoner som et virkemiddel for å hindre konkurranse, eller*
- c. dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov kommer til anvendelse».*

<sup>2</sup> Revisjonsstandard som bygger på norsk regelverk og internasjonale standarder for god revisjonsskikk

<sup>3</sup> Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts

<sup>4</sup> Klagenemnda for offentlige anskaffelser. Se <http://www.kofa.no/>

<sup>5</sup> Begrepet offentligrettslig organ er definert i FOA § 1-2 annet ledd

Som det fremgår av bestemmelsen er det et viktig prinsipp at offentlige innkjøp i størst mulig grad skal basere seg på **konkurranse**. Formålet med konkurranse er å oppnå kostnadseffektive anskaffelser, og å bidra til god utvikling i næringslivet ved at alle interesserte leverandører skal få levere tilbud som blir vurdert på en objektiv og uhildet måte av de offentlige oppdragsgivere. Særlig reglene om kunngjøring og anbudsform er bestemmelser som skal sikre at anskaffelser konkurranseeksponeres. For å oppnå god og likeverdig konkurranse er det viktig at tildelingsprosessen er preget av **forutberegnelighet** for alle potensielle tilbydere i de ulike konkurransemarkedene. Dette hensynet ligger blant annet til grunn for regler om at kvalifikasjonskriterier og tildelingsvilkår/kriterier skal kunngjøres for alle tilbydere samtidig, og at vilkårene skal utformes klart og utvetydig slik at alle tilbydere i størst mulig grad oppfatter innholdet i vilkårene likt.

Videre er **likebehandling** av leverandører et sentralt prinsipp. Mange bestemmelser i loven og forskriften har utspring i dette hensynet, og likebehandling er nødvendig for å oppnå reell konkurranse mellom potensielle tilbydere.

I forlengelsen av dette, er prinsippene om at tildeling av kontrakter skal skje på **objektive og ikke-diskriminerende vilkår** sentrale. At disse hensynene ivaretas ved inngåelse av offentlige kontrakter er viktig for å forhindre at kontrakter tildeles på bakgrunn av personlig vinning for ansatte eller politikere i offentlige organer, og disse prinsippene kan i så måte være medvirkende faktorer for å forebygge korrupsjon i offentlig sektor.

**Etterprøvnbarhet og transparens** er også viktige prinsipper i anskaffelsesregelverket. Etterprøvnbarhet og transparens innebærer at alle steg i anskaffelsesprosessen skal kunne dokumenteres på en notorisk og troverdig måte for ettertiden. Reglene om protokollplikt i forskrift om offentlige anskaffelser er et eksempel på en bestemmelse som er begrunnet i hensynet til etterprøvnbarhet og transparens. At disse prinsippene ivaretas er viktig for kontrollfunksjoner som revisor og tilsynsmyndigheter, men er også av betydning for at konkurrerende tilbydere skal ha tiltro til at anbudsprosesser og kontraktstildelinger er gjennomført etter ikke-diskriminerende og objektive prosedyrer.

## 3.2 Nærmere om forskrift om offentlige anskaffelser

Forskrift om offentlige anskaffelser (FOR 2006 nr. 402, heretter FOA) er gitt med hjemmel i lov om offentlige anskaffelser § 16. FOA er inndelt i fire hovedkapittel; en generell del som gjelder for alle anskaffelser som omfattes av regelverket, samt legaldefinisjoner. Del 2 gjelder for anskaffelser under EØS-terskelverdi samt uprioriterte tjenester, mens del 3 gjelder for anskaffelser over EØS-terskel-verdi. Del 4 gir anvisning på særskilte prosedyrer, som for eksempel plan- og designkonkurranser.

### 3.2.1 Krav som gjelder alle anskaffelser uavhengig av art og verdi

Det følger av FOA § 2-1 at forskriftens del 1 kommer til anvendelse på alle anskaffelser som omfattes av regelverket, uansett hvilken type anskaffelse det gjelder, og hvilken verdi den har:

#### § 3-1

(1) *Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse uansett hvilken anskaffelsesprosedyre som benyttes.*

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

- (3) *Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at denne forskrift kommer til anvendelse.*
- (4) *Konkurranser skal gjennomføres på en måte som innebærer lik behandling av leverandører og med mulighet for leverandører til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltagelse og tildeling av kontrakt.*
- (5) *Oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsen.*
- (6) *Konkurransen skal gjennomføres i samsvar med god anbuds- og forretningsskikk.*
- (7) *Oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.*
- (8) *Oppdragsgiver skal under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.*

Videre oppstilles det ytterligere krav for anskaffelser over 100 000 kroner, jf. § 3-2, § 3-3, § 3-4:

- **Protokollføring:** alle anskaffelser over 100 000 eks. mva. skal protokollføres. Dette innebærer at offentlige organer skriftlig må nedtegne alle vesentlige forhold ved anskaffelsen, så som hvilke tiltak som er blitt gjennomført for å sikre reell konkurranse, begrunnelse for valg av leverandør, og anslått verdi på kontrakt.
- **Skatteattest:** det skal kreves skatteattest av alle leverandører som leverer tilbud.
- **HMS-egenerklæring:** den valgte leverandør skal fremlegge egenerklæring som bekrefter at leverandøren vil overholde lovbestemte krav innen helse, miljø og sikkerhet.

### **3.2.2 Krav som gjelder anskaffelser under EØS-terskelverdi og uprioriterte tjenester.**

For anskaffelser som har en verdi mellom 500 000 og EØS-terskelverdi skal reglene i forskriftens del 2 anvendes sammen med forskriftens del 1. Lovens krav gjelder selvsagt også.

For denne typen anskaffelser kan den offentlige oppdragsgiver velge mellom åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandlinger.

Konkurransen – uavhengig av konkurranseform – må kunngjøres i Doffin-databasen, jf. FOA § 9-1. Oppdragsgiver må i kunngjøringen (eller vedlegg til denne) beskrive hva som skal anskaffes, hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt, hvilke kriterier som vektlegges ved valg av tilbud, samt hvilke kontraktsbetingelser som gjelder, jf. § 8-1. Også kravene som stilles til leverandørene må kunngjøres her. Dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives utfyllende nok i kunngjøringen, må oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag som beskriver hva som skal anskaffes, hvilken prosedyre som er valgt, hva man vektlegger ved tildeling (tildelingsvilkår), frist for levering av tilbud og kontraktsbetingelser.

I kapittel 11 er det gitt bestemmelser om hvordan konkurransen skal gjennomføres. I § 11-1 uttales det at «kontrakt skal tildeles på grunnlag av kriterier fastlagt etter § 13-2». I § 13-2 fremkommer det at tildeling av kontrakt skal enten skje på bakgrunn av hvilket tilbud som er

det økonomisk mest fordelaktige, eller det tilbudet som har lavest pris. Der kontrakten skal tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, kan tildeling bare skje på bakgrunn av kriterier som er oppgitt enten i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget.

Der oppdragsgiver har valgt åpen eller begrenset anbudskonkurranse foreligger det et forhandlingsforbud. Dette forbudet er absolutt, og innebærer at oppdragsgiver ikke må tillate at tilbud endres eller suppleres etter tilbudsåpningstidspunktet.

Der man har valgt konkurranse med forhandling kan man selvsagt forhandle vedrørende alle sider av tilbudet. Forhandlingen kan gå gjennom flere faser der antall deltagere suksessivt reduseres. En slik reduksjon må skje på bakgrunn av de forhåndskunngjorte tildelingskriteriene.

Dersom man ved kontraktsforhandlinger endrer eller supplerer det opprinnelige tilbudet, må endringene dokumenteres skriftlig jf. § 11-8 annet ledd, siste punkt.

### **3.2.3 Krav som gjelder anskaffelser over EØS-terskelverdier**

Ved anskaffelser over EØS-terskelverdi skal oppdragsgiver anvende enten begrenset eller åpen anbudskonkurranse, jf. FOA § 14-1. Bare på særlige vilkår kan konkurranse med forhandling eller konkurransepreget dialog anvendes.

I likhet med anskaffelser under EØS-terskelverdi må oppdragsgiver kunngjøre konkurransen. Anskaffelser over terskelverdi skal offentliggjøres både i Doffin og TED<sup>6</sup>-databasen.

Ved anskaffelser over EØS-terskelverdi har oppdragsgivere plikt til å utarbeide et konkurransegrunnlag, som blant annet må inneholde hvilken vare eller tjeneste som skal anskaffes, hvilken prosedyre som er valgt, den relative vektig av tildelingskriterier eller tildelingskriterier i prioritert rekkefølge, jf. FOA § 17-1. Tildelingskriteriene må være klart og tydelig formulert, og ha saklig tilknytning til den gjenstand eller tjeneste som skal anskaffes.

### **3.2.4 Nærmere om terskelverdier og beregninger av kontraktens anslåtte verdi**

Pr. juni 2013 er gjeldende terskelverdi 1,6 millioner kroner ekskl. mva for vare- og tjenestekontrakter og 40 millioner ekskl. mva for bygge- og anleggskontrakter. Som redegjørelsen overfor viser, er beregning av kontraktens verdi av betydning for hvilken regulering som skal legges til grunn. I FOA § 2-3 er det gitt detaljerte regler om hvordan oppdragsgiver skal beregne anskaffelsens verdi. I den forbindelse er det viktig å påpeke at beregningen av en anskaffelsens verdi skal foretas – og være holdbar – på kunngjøringstidspunktet. At det i etterkant viser seg at innkjøpet var dyrere eller rimeligere enn forutsatt på kunngjøringstidspunktet, er uten betydning i denne sammenheng. Det er også viktig å påpeke at oppdragsgiver ikke må dele opp en anskaffelse for å unngå at særskilte bestemmelser kommer til anvendelse.

---

<sup>6</sup> Tenders Electronic Daily, se <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

## 4 Interne retningslinjer for anskaffelser samt innkjøpssystemet i Søgne kommune

### 4.1 Søgne kommunes interne retningslinjer for anskaffelser

Søgne kommune har egen innkjøpsstrategi nedfelt i kommunens økonomireglement. Reglementet er vedtatt av kommunestyre i april 2001. I kapittel for «*anbud/pristilbud, kontrakter mv. for nybygg/nyanlegg, vedlikeholdsarbeider, konsulenttjenester og større innkjøp*» gis det bestemmelser som skal sikre konkurranseeksponering av ulike anskaffelser:

For arbeider som «*antas å koste kr. 500.000 eller mer skal det utarbeides anbuds- eller prisgrunnlag*» når det gjelder nybygg/nyanlegg. For oppdrag under 150 000 fremkommer det av økonomireglementet at «*det bør foreligge pristilbud fra mer enn en entreprenør*». For «*entreprise med totalsum mellom 250.000 og 500.000*» krever det interne reglement minimum 3 innbudte tilbydere, mens det for nybygg/nyanlegg som «*antas å koste kr. 500 000 eller mer skal det utarbeides anbuds- eller prisgrunnlag*».

For anskaffelser mellom 500 000 og 2 millioner er det «*det aktuelle planutvalg som vedtar anbudsform*», mens for anskaffelser over 2 millioner er det plan- og økonomiutvalget som vedtar anbudsform.

Samme regler gjelder for anskaffelser av vedlikeholds- og reparasjonsarbeid. Her presiseres det videre at «*denne type arbeider ofte er meget vanskelig å planlegge og beskrive nøyaktig, ...og at det derfor kan aksepteres et noe «løsere» avtaleverk*».

Videre sies det at «*lokalkjennskap, tillitsforhold, krav til spesialutstyr og tidspunkt for utføring av arbeidene, kan tilsi at valg på andre premisser enn laveste pris kan være nødvendig*». Det presiseres også at «*vedkommende enhet innhenter i begynnelsen av hvert år på vegne av hele kommunen timepriser fra de firmaer en antar en har behov for tjenester fra [...] valg av firma gjøres så ut i fra en vurdering av pris, egnethet og andre relevante forhold*»

Vedrørende kjøp av konsulenttjenester sies det i retningslinjene at «*valg av konsulenttjenester til å utføre tjenester for kommunen må avgjøres ut i fra den kjennskap/skikkethet man har til vedkommende i forhold til aktuelt oppdrag... primært bør det tilsiktes konkurranse ved at 2 eller 3 utvalgte får mulighet til å gi fastpris på oppdraget*».

Ved kjøp av øvrige varer og tjenester fremkommer det av retningslinjene at kommunen bør søke å inngå rammeavtaler og at slike avtaler kan ha varighet 1-3 år. Her påpekes det videre at alle kommunens enheter er pålagt å benytte de rammeavtaler som kommunen har inngått.

I økonomireglementet kapittel 13 finner man «*retningslinjer for innkjøp av varer og tjenester*». Hovedformålet med dette reglementet er at innkjøp skal «*gi en effektiv utnyttelse av kommunens ressurser [...] videre skal retningslinjene sikre at det er reell konkurranse om å oppnå leveranse til kommunen*». Videre er det et formål med retningslinjene at alle virksomheter som er underlagt Søgne kommune, har en «*felles opptreden overfor leverandører*». I dette kapittelet har man blant annet bestemmelser om ansvarsområder for innkjøp. Rammeavtaler inngås av rådmannen, mens kjøp som ikke omfattes av rammeavtaler, og som ikke overstiger 1/3 G foretas av de ulike sektorene.

Når det kommer til innkjøpsmetoder, sier retningslinjene at «kjøp av varer og tjenester til Søgne kommune skal skje enten etter «åpen eller begrenset anbudskonkurranse, etter forhandling (tilbud) eller som direkte kjøp».

Det er også listet opp ulike hensyn som skal vektlegges ved valg av leverandør: leveringsbetingelser, leveringsdyktighet, betalingsbetingelser, kontraktsvilkår, kvalitet, driftskostnader, produktets levetid og livstidskostnad, service/oppfølging, leverandørens egen økonomiske situasjon, miljøhensyn, lagerhold, leverandørens referanser eller lokale forhold. Det presiseres i retningslinjene at listen med relevante hensyn er ikke uttømmende.

## **4.2 Faktagrunnlag – innkjøpssystemet i Søgne kommune**

Kommunens økonomienhet har et overordnet koordineringsansvar for kommunens anskaffelser. Kommunens administrative ledelse har opplyst revisor om at hver enkelt enhet i kommunen har myndighet til å foreta innkjøp, og det er lederne i enhetene som selv avgjør hvem som har fullmakt til å inngå avtaler om ulike anskaffelser. Enhetene kan be om bistand fra økonomiavdelingen for å kvalitetssikre ulike innkjøp. Det er et begrenset antall enheter som foretar anskaffelser av større verdi.

Kommunen deltar i Knutepunkt Sørlandet sitt innkjøpssamarbeid, og benytter seg av kompetansen innkjøpstjenesten besitter – også der kommunen forestår anskaffelser som ikke omfattes av knutepunktets innkjøpssamarbeid. På kommunens intranett ligger det henvisning til knutepunktets hjemmesider, hvor man finner lov, forskrift, veiledere og maler for anbud, protokoller og annen relevant informasjon.

## 5 Gjennomgang av et utvalg anskaffelser i Søgne kommune

Revisor har gått gjennom 13 konkrete anskaffelser i Søgne kommune. Anskaffelsene er blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene som er etablert i kapittel 3.

Revisor har hatt tilgang til regnskapsdata som viser alle utbetalinger foretatt av kommunen i 2012. Etter en gjennomgang av dette datagrunnlaget har revisor valgt ut 7 kjøp over 500 000 kroner, jf. kapittel 5.1. Revisor har videre gått gjennom kjøp av juridisk bistand og tolke / oversettelsestjenester, da regnskapsdataene viser at det her dreier seg om mange små kjøp, samtidig som alle kjøpene i hovedsak foretas hos samme tilbydere. Revisor har også gått gjennom anskaffelser knyttet til renovering av kommunens rådhus fordi dette er store, ressurskrevende innkjøp. Revisor har avslutningsvis valgt ut tre tilfeldige anskaffelser på under 500 000 kroner, jf. kapittel 5.2.

### 5.1 Anskaffelser over 500 000

Revisor har gått gjennom 7 anskaffelser med anslått verdi over 500 000 kroner. Et viktig krav til slike anskaffelser er at de kunngjøres i Doffin-databasen, og for anskaffelser over terskelverdi på 1,6 millioner ekskl. mva. også i den europeiske TED-databasen. Anskaffelser over 500 000 kroner som ikke kunngjøres er å anse som ulovlige direkte anskaffelser. For øvrige krav til anskaffelse over 500 000 kroner vises det til redegjørelse i kapittel 3 om revisjonskriterier.

#### 5.1.1 Anskaffelse 1: Arkitekttjenester i fm. ombygging og utvidelse av rådhuset

Kjøp av arkitekttjeneste er en tjeneste som kan anskaffes gjennom en plan- og designkonkurranse, jf. FOA § 4-2 g, hvor det fremkommer at

*«anskaffelsesprosedyre som for eksempel på områdene arealplanlegging, byplanlegging, arkitekt- og ingeniørarbeider eller databehandling, gjør det mulig for oppdragsgiver gjennom en konkurranse, med eller uten premiering, å få utarbeidet en plan eller design som deretter kåres av en jury. Juryens avgjørelse kan være bindende eller innstillende».*

Regler om plan- og designkonkurranser er nærmere regulert i FOA § 23-1 flg.<sup>7</sup>

#### *i) Prekvalifisering*

14. september 2006 vedtok kommunestyret i Søgne igangsetting av prosjekteringsarbeid i forbindelse med utbygging og ombygging av rådhuset i Søgne.

Søgne kommune gjennomførte først en prekvalifiseringsrunde hvor 10 arkitektfirmaer leverte inn tilbud. Prekvalifikasjonen ble kunngjort på Doffin 4. september 2008.

<sup>7</sup> Bestemmelsen har vært gjenstand for endringer jf. forskrift 8 mai 2008 nr. 446, 25 jan 2010 nr. 66 (i kraft 1 mars 2010). Endringen består i at det nå gis sanksjonsmuligheter ved ulovlige direkte anskaffelser. Bestemmelsen var ikke gjeldende når Søgne kommune foretok sin designkonkurranse.

Det er klart at regelverket tillater en slik begrensning av konkurransedeltakere. Det er imidlertid et ufravikelig vilkår at reduksjon av deltagere skjer på bakgrunn av «klare og ikke-diskriminerende utvelgelseskriterier. Under enhver omstendighet skal antall leverandører som inviteres til å delta, være stort nok til å sikre reell konkurranse» jf. FOA § 23-1 syvende ledd.

I nærværende sak valgte prosjektgruppa ut 5 arkitektfirma som fikk bli med videre i konkurransen. Det følger av juridisk litteratur<sup>8</sup> at hvor mange tilbydere som skal inviteres med videre for å sikre reell konkurranse, må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Dersom man trekker paralleller til begrensede anbuds konkurranser hvor minimum 5 deltagere må inviteres med videre, og konkurranse med forhandling hvor minst 3 tilbyder skal inviteres til videre forhandlinger, jf. FOA § 17-6 tredje ledd, mener revisor at i denne saken har Søgne kommune valgt ut et tilstrekkelig antall potensielle leverandører, og forskriftens krav om å sikre reell konkurranse anses som oppfylt.

Som det fremkommer av FOA § 23-1 syvende ledd, skal reduksjon av deltakere skje på bakgrunn av «utvelgelseskriterier». Bakgrunnen for bestemmelsen er hensynet til forutberegnelighet: potensielle tilbydere skal på forhånd vite hva oppdragsgiver vektlegger ved utvelgelsen av de tilbydere som skal gis anledning til videre deltakelse i konkurransen.

I denne konkrete saken har kommunen i prekvalifikasjonsgrunnlaget gitt utfyllende beskrivelse av hva som vektlegges ved utvelgelsen av deltakere i konkurransen (utvelgelseskriterier), og det er derfor revisors mening at forskriftens krav til forutberegnelighet må anses som oppfylt.

Det er også godt dokumentert hvordan prosjektgruppa har vurdert arkitektfirmaene i forhold til disse utvelgelseskriteriene, og revisor mener utvelgelsen av prekvalifiserte arkitektfirma har skjedd på en måte som sikrer hensyn til likebehandling, forutberegnelighet og ikke-diskriminering.

## ***ii) Begrenset arkitektkonkurranse: Forutberegnelighet, likebehandling og ikke-diskriminering***

Revisor har gått gjennom konkurransegrunnlag, protokoller og endelig avtale knyttet til den begrensede arkitektkonkurransen for å undersøke i hvilken grad anskaffelsesprosessen samsvarer med gjeldende regelverk.

Oppdragsgiver står relativt fritt til å velge hvilke tildelingsvilkår som skal benyttes i en plan- og designkonkurranse<sup>9</sup>, og det ligger i sakens natur at det i slike konkurranser må være rom for skjønnsmessige tildelingskriterier. Det er likevel klart at vilkårene må samsvare med de grunnleggende krav i LOA § 5 og FOA § 3-1. Dette innebærer blant annet at vilkårene må formuleres og utformes klart og utvetydig, slik at meningsinnholdet oppfattes på en ensartet måte.

I vårt tilfelle kommer det klart frem i konkurransegrunnlaget hvilke kriterier juryen vektlegger ved valg av tilbud:

- 1. arkitektoniske og funksjonelle løsninger*
- 2. tekniske løsninger*
- 3. kvalitet på utførelsen av konkurransemateriale*

<sup>8</sup> Se kommentarutgave av Dragsten og Lindalen 2005, side 1831

<sup>9</sup> Se kommentarutgave av Dragsten og Lindalen 2005, side 1827



4. *fokus på miljøaspekter*
5. *arealøkonomi*
6. *anslått byggekostnad i relasjon til areal og teknisk kompleksitet*
7. *anslått driftskostnad*

*Ved vurderingen av prosjektene er hovedvekten lagt på det første punktet. I konkurransegrunnlaget er det ikke krevet innlevering av anslag over byggekostnader eller driftskostnader. Disse vurderes skjønnsmessig av juryen»*

Her mener revisor at tildelingsvilkårene i det vesentligste er utformet slik at de ikke i særlig grad skaper tolkningstvill med hensyn til hva som vektlegges i vurderingene av tilbudene. Revisor kan heller ikke se at vilkårene i seg selv er egnet til å diskriminere eller forfordle en eller flere av tilbudsleverandørene. På denne bakgrunn finner revisor at tildelingsvilkårene i tilstrekkelig grad sikrer hensynene til forutberegnelighet og ikke-diskriminering på en tilfredsstillende måte.

I plan- og designkonkurranser er det en jury som skal avgjøre utfallet av konkurransen. For å sikre likebehandling og ikke-diskriminering er det krav om at juryen bare må bestå av personer som er uavhengige av konkurransedeltakerne, og de må være uavhengige i sine beslutninger og uttalelser. Alle tilbud som vurderes skal derfor være anonyme, jf. § 23-1 niende ledd.

I notat datert 7. januar 2008 ble det gjort rede for juryens sammensetning. Juryen har bestått av 2 lokalpolitikere fra Søgne kommune, plansjef i kommunen, samt to fagpersoner oppnevnt av NAL<sup>10</sup>. Ut i fra tilgjengelig informasjon finner revisor at juryen oppfyller forskriftens krav til uavhengighet i denne konkrete designkonkurransen.

Juryen har i nevnte notat gjort rede for sine vurderinger av de innleverte tilbud. Som nevnt må beslutning om hvem som vinner konkurransen utelukkende tas på bakgrunn av tildelingsvilkårene slik de fremkommer i konkurransegrunnlaget jf. § 23-1 9. ledd. I juryens konklusjon står det blant annet at

*«juryen har foretatt en grundig gjennomgang av hvert enkelt prosjektforslag, og vurdert dem på grunnlag av rom- og funksjonsprogrammet, konkurransegrunnlagets kriterier for vurdering, og ut i fra jurymedlemmenes egne faglige og personlige kunnskaper og erfaringer».*

I begrunnelsen er altså enkelte av tildelingsvilkårene benevnt, som for eksempel funksjonelle løsninger, utforming og miljøkrav.

Revisor mener at det i denne begrunnelsen ikke fremkommer helt klart hvilke konkrete tildelingsvilkår juryen har lagt vekt på. Det ligger imidlertid i sakens natur at skjønnsutøvelse vil spille en vesentlig rolle ved vurderinger av denne typen konkurranser. Dette er også understreket i kommentarutgave til offentlige anskaffelser bind 2 side 1820 flg. På denne bakgrunn mener revisor at prosjektgruppas vurdering av tilbudene samt begrunnelse for valg av tilbud i vesentligste samsvarer med forskriftens krav.

---

<sup>10</sup> Norske arkitekters landsforbund

### iii) Begrenset arkitektkonkurranse: Etterprøvnbarhet og transparens

Det følger av FOA § 23-1 (10) at juryens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger skal nedtegnes i en protokoll som er signert av alle jurymedlemmene. Det er revisors oppfatning at notat datert 7. januar 2008 oppfyller disse kravene.

### iv) Prosessen videre - kontraktsinngåelse

Juryen anbefalte kommunestyret i Søgne kommune å innlede forhandlinger om videre prosjektering med vinneren av prosjektet, A-lab.

I henhold til FOA § 14-4 bokstav i, kan oppdragsgiver foreta en konkurranse med forhandling **uten** forutgående kunngjøring dersom kontrakt «skal tildeles vinneren eller vinnerne av en gjennomført plan- og designkonkurranse».

Det følger av departementets veileder<sup>11</sup> at det bare er i de tilfeller der gjennomføringen av oppdraget **skal** tildeles vinneren av designkonkurranse, og dette kommer **klart frem i kunngjøring eller konkurransegrunnlag**, at oppdragsgiver kan forhandle med vinneren uten å kunngjøre konkurranse med forhandling.

I vår sak fremkommer det av konkurransegrunnlaget at

*«juryens avgjørelse er... bare innstillende overfor Søgne kommune som oppdragsgiver/byggherre... Søgne kommune har som intensjon å videreføre prosjektet i samsvar med konkurranseresultatet. Det forutsettes at det gjennomføres forhandlinger med vinner(e) i samsvar med «forskrift om offentlige anskaffelser», § 11-9...Søgne kommune forbeholder seg retten til å inngå avtale om videreføring av prosjekteringen med hvilket som helst av de premierte deltakerfirma, eller å unnlate å inngå avtale med noen av disse».*

Det sies med andre ord klart i konkurransegrunnlaget at Søgne kommune **ikke** forplikter seg til å gi oppdraget til vinneren av konkurransen for plan- og designkonkurransen. Kommunen har imidlertid – slik revisor har oppfattet faktum – forhandlet direkte med A-lab uten ny kunngjøring.

KOFA<sup>12</sup> har i sak nr. 2011/251 behandlet tilsvarende problemstilling. Saken gjaldt en plan- og designkonkurranse om nytt opera- og kulturhus hvor det fremkom av kunngjøring og konkurransegrunnlag at videre forhandlinger med vinner av plan- og designkonkurransen var avhengig av at kommunestyret vedtok prosjektet. Med andre ord forelå det ingen uttalt forpliktelse til å inngå kontrakt med vinneren(e) av designkonkurransen. Oppdragsgiver (kommunen) gikk likevel i direkte forhandlinger med vinnerne av konkurransen. KOFA sier i sin avgjørelse at § 14-4 bokstav i er en unntaksbestemmelse, og viser til dom fra EU-domstolen<sup>13</sup> som oppstiller to vilkår som må foreligge for at en oppdragsgiver skal kunne gå i direkte forhandlinger med vinner av designkonkurranse:

- 1) oppdragsgiver har forpliktet seg til å inngå en tjenestekontrakt med vinneren av konkurransen **og**
- 2) dette må fremgå tydelig av konkurransedokumentene eller kunngjøringen

<sup>11</sup> Rettleiær til reglane om offentlege anskaffingar, utgitt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet

<sup>12</sup> Klagenemnda for offentlige anskaffelser

<sup>13</sup> Sak C-340/02

Etter dette kom KOFA til at kommunen hadde brutt FOA § 14-1 (1) fordi kommunen ikke oppfylte vilkårene i FOA § 14-4 bokstav i, og dermed ikke hadde hjemmel til å innlede forhandlinger uten forutgående kunngjøring.

Det er vanskelige juridiske vurderinger som må foretas når man skal avgjøre om vilkårene i FOA § 14-4 bokstav i er oppfylte og oppdragsgiver dermed kan forhandle med en eller flere vinnere av designkonkurranse, uten ny kunngjøring. Når man ser til KOFAs uttalelser og EU-rettspraksis, samt uttalelser i FADs veileder<sup>14</sup> mener revisor imidlertid at Søgne kommune i denne saken sannsynligvis ikke hadde rettslig adgang til å inngå i direkte forhandlinger med A -lab etter endt plan- og designkonkurranse.

#### **v) Videre forhandlinger mellom oppdragsgiver og vinner**

Revisor er blitt informert av Søgne kommune om at den endelige leveransen fra A -lab ikke samsvarer med beskrivelsen av ønsket leveranse slik den fremkommer i konkurransegrunnlaget i plan- og designkonkurransen. Årsaken til dette er både at det opprinnelige prosjektet ble for kostbart, men også fordi enkelte av etatene som i utgangspunktet skulle plasseres i rådhuset ble lokalisert andre steder (eksempelvis NAV og fylkestannahelsetjenesten).

Som hovedregel kan partene forhandle om alle sider ved tilbudet, som for eksempel pris, tekniske spesifikasjoner og kontraktvilkår, jf. FOA § 11-18. Det er imidlertid viktig å merke seg at det ikke kan forhandles om absolutte vilkår som er kunngjort i konkurransegrunnlaget – dette vil være et brudd på de grunnleggende hensyn til forutberegnelighet og likebehandling. Videre fremgår det av departementets veileder at

*« det går likevel en grense for hvor store endringer som kan gjøres i tilbudet. Det må ikke gjøres så store endringer at det ikke lenger dreier seg om samme ytelse som i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget».*

I denne konkrete anskaffelsen har prosjektet fått et vesentlig mindre omfang enn det som ble beskrevet i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget. Det er likevel revisors oppfatning at kontraktsgjenstanden er den samme som opprinnelig fastsatt – nemlig forslag til utforming og arkitektur av nytt rådhus. Revisor har sammenlignet kravene til tjenesten slik den er beskrevet i konkurransegrunnlaget med den ytelsen partene til slutt inngikk avtale om. I den endelige avtalen er oppdraget beskrevet på følgende vis: *«ombygging av Søgne Rådhus, Generalentreprise: Videre detaljprosjektering, utarbeidelse av arbeidstegninger, deltagelser på byggemøter, oppfølging byggeplass»*. På denne bakgrunn er det revisors oppfatning at kontraktsgjenstanden ikke er endret og at forskjellen mellom kunngjort anskaffelse og den endelige anskaffelsen i det vesentligste kun dreier seg om en reduksjon av volum og omfang.

Det følger av § 11-8 siste ledd at *«dersom forhandlinger fører til endring av en leverandørs tilbud, skal endringene dokumenteres skriftlig»*. Revisor kan ikke se at Søgne kommune har redegjort for dette skriftlig i denne saken, og dette må anses som et brudd på nevnte bestemmelse.

---

<sup>14</sup> Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder

### *vi) Revisors konklusjon og avsluttende merknader*

Revisor mener at gjennomføringen av prekvalifikasjonen er gjort på en måte som sikrer hensyn til konkurranse, likebehandling, ikke-diskriminering og forutsigbarhet. Prosessen har vært tilstrekkelig dokumentert.

Den begrensende arkitektkonkurransen er kunngjort på korrekt vis, og revisor mener at konkurransen er gjennomført på en måte som i det vesentligste samsvarer med loven og forskriftens krav.

Som revisor har påpekt i forrige avsnitt, hadde Søgne kommune sannsynligvis ikke rettslig adgang til å gå i direkte forhandlinger med vinneren av konkurransen.

## **5.1.2 Anskaffelse 2: Entreprenørtjenester – ombygging og påbygg av rådhus**

Konkurranse ble lyst ut på Doffin 18. april 2011, og i henhold til denne kunngjøringen gjelder anskaffelsen «*full rehabilitering og ombygging av eksisterende rådhus*». Her fremkommer det også at det er det økonomisk mest fordelaktige tilbudet som skal velges.

### *i) Beregning av kontraktens anslåtte verdi og valg av konkurranseform*

Revisor har mottatt kalkyler som viser estimerte kostnader ved diverse arbeider knyttet til renovering og utbygging av rådhuset. Her gis det ulike prisvurderinger alt etter hvilke alternativer som legges til grunn, og det er derfor vanskelig for revisor å se hvilke av disse alternativene som de facto ligger til grunn for beregningen av endelig totalkostnader. Hvis revisors oppfatning av det som fremstår som den endelige priskalkylen er korrekt, ser det ut som Søgne kommune har vurdert den totale verdien av hele anskaffelsen til 72 millioner kroner inkl. mva. Summen overstiger dermed terskelverdien på 40 millioner ekskl. mva. for bygg- og anleggskontrakter jf. FOA § 2-2.

Dette betyr at forskriftens del 1 og 3 skal legges til grunn, og hovedregelen er da at oppdragsgiver må velge åpen eller begrenset anbudskonkurranse. Konkurranse med forhandling kan bare velges dersom særskilte vilkår er oppfylt jf. FOA § 14-1 flg.

Søgne kommune har valgt konkurranse med forhandlinger, men revisor kan ikke se at kommunen har lagt frem informasjon som tilsier at vilkårene for å anvende unntaksbestemmelsene i FOA § 14-2 eller § 14-3 er oppfylt i denne konkrete saken, og revisor mener det er grunn til å tro at kommunen derfor ikke har lagt korrekt anbudsform til grunn.

Revisor har imidlertid likevel valgt å gå gjennom den anskaffelsen kommunen de facto har gjennomført fordi revisor mener at det er hensiktsmessig å vurdere om de grunnleggende hensyn som konkurranseeksponering, ikke-diskriminering og likebehandling likevel er ivaretatt. Revisor har derfor vurderer anskaffelsesprosessen i henhold til det regelverket som **rent faktisk** er lagt til grunn; det vil si FOA del 1 og 2, til tross for at dette sannsynligvis ikke er korrekt rettslig utgangspunkt for anskaffelsen.

Revisor har gått gjennom konkurransegrunnlag, innkommende tilbud og tilgjengelige protokoller, samt endelig avtale inngått mellom oppdragsgiver og leverandør.

**ii) Konkurransesponering**

Etter revisors oppfatning er konkurransen kunngjort på korrekt måte jf. FOA § 9-1.

Når det gjelder konkurranseform, vises det til forrige avsnitt som redegjør for revisors synspunkter.

**iii) Forutberegnelighet, likebehandling og ikke-diskriminering**

De kravene kommunen stiller til alle tilbydere (kvalifikasjonskrav) er tydelig gjort rede for i konkurransegrunnlaget. Revisor kan ikke se at kravene Søgne kommune stiller til tilbyderne diskriminerer én eller flere leverandører. Det er derfor revisors mening at kvalifikasjonskravene, slik de fremkommer i konkurransegrunnlaget, sikrer hensynet til forutberegnelighet og ikke-diskriminering. Revisor vil for øvrig bemerke at kommunen har innhentet obligatorisk informasjon om tilbydere, jf. FOA § 8-7 om skatteattest, og § 8-8 om HMS-egen-erklæring.

Oppdragsgiver skal vurdere de mottatte tilbud opp mot tildelingsvilkårene slik de fremkommer i kunngjøring eller konkurransegrunnlaget, jf. FOA § 13-2. For at alle tilbydere skal ha samme oppfatning av hva kommunen legger vekt på ved valg av tilbud, må tildelingsvilkårene være klart og tydelig formulert. I denne konkrete anskaffelsen er hovedvilkårene totalpris og kvalitet. I konkurransegrunnlaget er tildelingsvilkårene formulert på følgende vis:

**A. Totalpris (vektall 10)**

- *Kontrollregnet og ferdig forhandlet tilbud inkl. tillegg for eventuelle forbehold og vurdering av prisstigning. Pris for endelig vurdering vil være etter valg av opsjoner. Totalprisene plasseres innbyrdes på en poengskala der 8 utgjør gjennomsnitt av alle priser. Poeng gis aritmetisk ut fra den enkelte tilbyders plassering i forhold til gjennomsnitt. Høyere poengsum for lavere pris.*

**B. Kvalitet (vektall 5)**

- *Erfaring fra oppdrag med tilsvarende omfang og vanskelighetsgrad. Firma med flest relevante referanser får høyest poengsum. Referanseliste leveres (maks 3 poeng)*
- *Gjennomføringsplan for prosjektet. Organisering, ledelse, rutiner for HMS, rent, tørt bygg og teknisk kvalitetskontroll (maks 3 poeng)*
- *Opplegg for igangkjøring, testing og samkjøring av tekniske anlegg samt opplæring av brukere og driftspersonell (maks 3 poeng)*

Det er revisors mening at de kriterier Søgne kommune legger vekt på i denne anskaffelsen er klart beskrevet, og er dermed egnet til å sikre det lovmessige kravet til forutberegnelighet.

Det er videre et krav at alle kriterier må ha tilknytning til den aktuelle kontraktsgjenstanden som skal anskaffes, og være egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

Revisor finner at de opplistede kriterier i hovedsak har tilstrekkelig tilknytning til kontraktsgjenstanden, det vil si entreprenørtjenester.

Når det gjelder tildelingskriteriet *referanser* ønsker revisor å bemerke følgende: Søgne kommune bruker erfaring med prosjekter av tilsvarende «*omfang og vanskelighetsgrad*» som et tildelingskriterium for å vurdere kvaliteten av de ulike tilbud. Videre sies at «*Firma med flest relevante referanser får høyest poengsum*».

Det er selvsagt anledning til å legge vekt på referanser ved valg av tilbud når referansene sier noe om hvorvidt en tilbyder vil levere en kvalitativt bedre tjeneste enn andre tilbydere i konkurransen. Derved er tildelingsvilkåret referanser egnet til å påvirke vurderingen av hvem som har gitt den økonomisk mest fordelaktige tilbudet<sup>15</sup>. EU-domstolen har også uttalt seg om bruk av referanser i anbudskonkurranser<sup>16</sup>. Her sier retten at et tildelingskriterium som gir uttelling for **antall** referanser fra lignende prosjekter, *i seg selv* ikke er egnet til å vurdere kvaliteten på den tjenesten som tilbys, og vil derfor ikke være egnet som tildelingsvilkår.

Slik revisor oppfatter tildelingsvilkårene i denne konkrete saken, gis den leverandør med *kvantitativ* flest leveranser best uttelling. Sett i lys av nevnte dom fra EU-domstolen står dette tildelingsvilkåret derfor i strid med gjeldende EU-praksis. Etter dette er revisor kommet til at måten Søgne kommune anvender tildelingsvilkåret referanser på i denne konkrete saken ikke er i tråd med gjeldende rett.

#### ***iv) Særlig om kommunens vurdering av tilbudene sett i henhold til tildelingsvilkårene***

Revisor har fått tilgang til kommunens vurdering av tre av de totalt seks innkomne tilbud. Evalueringene er satt opp i en matrise og fremstår som oversiktlig og gjennomarbeidet, og det er revisors hovedinntrykk at vurderingene er gjort på en måte som sikrer de grunnleggende krav og hensyn etter gjeldende rett.

Ved konkurranser med forhandling har oppdragsgiver anledning til å redusere antall tilbud i konkurransen, så fremt en reduksjon skjer «*på bakgrunn av de oppgitte tildelingskriterier*», jf. FOA § 11-8 første ledd. Revisor kan ikke se at det foreligger dokumentasjon som viser hvordan kommunen har redusert antall deltagere i konkurransen, og kan derfor ikke kontrollere hvorvidt Søgne kommune har foretatt en reduksjon av tilbud på en måte som samsvarer med hensynet til ikke-diskriminering og likebehandling. Det må anses som et brudd på protokollplikten i FOA § 3-2 at dette ikke er dokumentert, jf. også neste avsnitt.

#### ***v) Etterprøvbarehet og transparens***

Søgne kommune har plikt til å føre protokoll over alle anskaffelser over 100 000 kr (eksl. mva). I et slikt notat skal oppdragsgiver beskrive «*alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen*». En protokoll skal blant annet inneholde:

- Beskrivelse av hva som er anskaffet
- Verdi på kontrakten
- Navn på leverandører som ønsker å delta i konkurransen
- Redegjørelse for hvilken prosedyre som er lagt til grunn
- Vurderinger av tilbud opp mot tildelingsvilkår
- Navn på valgt leverandør og begrunnelse for valget

Revisor har fått tilgang til en protokoll som viser kommunens opplisting av innkomne tilbud og vurdering av om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene. Revisor kan ikke se at det er utarbeidet en protokoll som beskriver de øvrige deler av prosessen, men gjennom saks-

<sup>15</sup> Se som eksempel høyesterettsdom Rt. 2007-1783

<sup>16</sup> C-315/01, GAT, premiss 57

fremlegg til kommunestyret i Søgne datert 30. mai 2011 er det redegjort for valgt anbudsform, hvilke tilbud som er blitt levert innen fristen og hvilket prisoverslag disse har.

I dette notatet er også estimerte prosjektkostnader dokumentert. Kommunen har også dokumentert hvordan tre av de innleverte tilbud ble vurdert i forhold til tildelingsvilkårene.

Revisor mener at sett under ett har Søgne kommune tilstrekkelig dokumentert de fleste sider ved anskaffelsesprosessen, og revisor mener at kommunen i det vesentligste har ivaretatt loven og forskriftens krav til etterprøvnbarhet og transparens i denne konkrete saken. Som påpekt i forrige avsnitt har kommunen imidlertid ikke dokumentert selve forhandlingsprosessen, og hvilke vurderinger som ble gjort da antall deltagere ble redusert. Denne manglende protokollføringen er etter revisors oppfatning brudd på FOA § 3-2 og § 11-8 annet ledd.

I brev datert 24. juni 2011 til alle tilbyderne informerer kommunen om anskaffelsesprosessen; her nevnes det blant annet hvem som er blitt tildelt kontrakten, og det gis en kort begrunnelse for valget. Det er også vedlagt protokoll fra tilbudsåpningen hvor navn på alle tilbydere, samt prisoverslag er nedtegnet. På denne bakgrunn mener revisor at Søgne kommune har oppfylt FOA § 13-3 vedrørende oppdragsgivers plikt til å informere alle tilbydere om kontrakts-tildelingen og begrunnelse for kommunens valg av tilbud.

#### **vi) Avtaleforhold**

At oppdragsgiver faktisk inngår endelig avtale med det innhold som har vært gjenstand for konkurranse, er selvsagt en forutsetning for at anskaffelsesregelverket skal ha en reell funksjon og oppfylle uttalte formål. På denne bakgrunn har revisor sett nærmere på forholdet mellom kontrakts-gjenstand og kontraktsvilkår som var gjenstand for anbudskonkurranse i denne saken, og innholdet i den endelige kontrakten mellom Søgne kommune og vinner av konkurransen.

Det fremgår av kunngjøringen at anskaffelsen gjelder «*full rehabilitering av eksisterende rådhus. Bygging av nytt areal i atrium og ny 3. etasje på taket... Totalareal 3.806m<sup>2</sup> BTA, hvorav 3.250 m<sup>2</sup> ombygging og 556 m<sup>2</sup> påbygg*». I anbudsdokumentene (konkurransegrunnlaget) er de tekniske sidene ved anskaffelsen utførlig beskrevet. I konkurransegrunnlaget finner man også de kontraktsvilkår som legges til grunn. Her fremkommer det at kontraktsstandard NS 8450 «*norsk bygge- og anleggskontrakt*» skal legges til grunn, i tillegg til en rekke suppleringer og endringer i nevnte standard.

I den endelige inngåtte avtalen mellom Søgne kommune og vinner av konkurransen fremkommer det at samme standard (NS 8405) danner kontraktsgrunnlaget sammen med en rekke andre dokumenter som e-poster mellom partene, forhandlingsdokumenter og konkurransegrunnlaget. NS 8405 skal ha forrang ved eventuell motstrid.

I vedlegget til tilbudsgrunnlaget / konkurransegrunnlaget fremkommer det kontraktsbestemmelser som revisor ikke kan se er tatt inn i den endelige, signerte avtalen mellom partene. Revisor kan heller ikke se at selve arbeidet som skal utføres er gjenstand for beskrivelse i den endelige avtalen. Men som nevnt er konkurransegrunnlaget eksplisitt tatt med som en del av avtalen mellom partene, og i konkurransegrunnlaget finner man grundige beskrivelser av hva som skal oppføres. På denne bakgrunn kan revisor derfor ikke se at det foreligger vesentlige endringer mellom kontrakts-gjenstanden (totalentreprisen) slik den er beskrevet i tilbudsgrunnlaget / konkurransegrunnlaget, og den endelige kontrakten som er inngått mellom partene. Heller ikke totalkostnader har vært gjenstand for vesentlige endringer: Kontraktssummen på

avtaleinngåelsestidspunktet (august 2011) var 55 486 906 millioner kroner, mens i det innleverte tilbudet var totalsum for alle kostnader 57 666 488 millioner kroner (datert mai 2011).

Etter dette er det revisors hovedinntrykk at det er samsvar mellom kontraktsgjenstand og kontraktvilkår, herunder pris, og mellom tilbud og endelig kontrakt.

#### *vii) Endringer i inngåtte avtaler*

Når avtalen er inngått vil som hovedregel anskaffelsesregelverket ikke lenger være relevant; forholdet reguleres av avtaleretten. Det er imidlertid enkelte skranker for dette utgangspunktet. Dersom det gjøres vesentlige endringer i en inngått kontrakt, kan det være snakk om en ny anskaffelse, og da må selvsagt oppdragsgiver ta hensyn til kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det gjøres oppmerksom på at revisor ikke har vurdert denne problemstillingen i rapporten.

#### *viii) Revisors konklusjon og avsluttende merknader*

Det er revisors oppfatning at Søgne kommune ikke hadde rettslig adgang til å foreta konkurranse med forhandlinger i denne saken. Videre vil revisor påpeke at kommunen sannsynligvis har brukt tildelingsvilkåret «referanser» på feilaktig måte, samt at enkelte deler av anbudsprosessen ikke er dokumentert. Ut over dette mener revisor at den prosessen som er blitt gjennomført i det vesentligste oppfyller hensynene til konkurranseeksponering, likebehandling, forutberegnelighet og ikke-diskriminering.

### **5.1.3 Anskaffelse 3: Møbler, inventar og reoler til Søgne rådhus og bibliotek**

Søgne kommune anskaffet i 2012 møbler og inventar til rådhus og bibliotek. Revisor har gått gjennom kunngjøring, anbudsdokumenter, protokoll og endelig avtale for å vurdere hvorvidt innkjøpet samsvarer med regelverket for offentlige anskaffelser jf. punkt 2 om revisjonskriterier.

#### *i) Konkurransesponering og forutberegnelighet*

Anskaffelsen er kunngjort i Doffin 19. juni 2012, og her fremkommer det at kommunen har valgt konkurranseformen åpen anbudskonkurranse, og at det er det økonomisk mest fordelaktige tilbud som skal velges. Utvelgelse skjer på bakgrunn av tildelingskriterier fastlagt i konkurransegrunnlaget.

Søgne kommune har også oppstilt kvalifikasjonskrav i konkurransegrunnlaget. Kvalifikasjonskrav er krav som stilles til leverandørene og som skal sikre at leverandørene er egnet til å levere de aktuelle varer eller tjenester. Kravene må ikke være av en slik art at de er egnet til å diskriminere en eller flere potensielle leverandører på en usaklig måte.

I denne saken mener revisor at de oppstilte kvalifikasjonskrav er presentert på en klar og tydelig måte, og at de innholdsmessig ikke er egnet til å diskriminere tilbydere. Kommunen har angitt relativt omfattende kvalifikasjonskrav, men sett i forhold til anskaffelsens verdi mener revisor at kravene både er forholdsmessige og hensiktsmessige.



Som nevnt innledningsvis har Søgne kommune valgt å tildele kontrakt til det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Det følger av FOA 13-2 og § 22-2 at tildeling må skje på bakgrunn av de tildelingskriterier som er opplistet i konkurransegrunnlaget. Alle oppgitte tildelingsvilkår er bindende for oppdragsgiver, og det er ikke tillatt å endre eller tilføye nye vilkår etter kunn-  
gjøringstidspunktet.

I nærværende sak fremkommer følgende tildelingsvilkår:

1. <i>Produktkvalitet, design og utforming</i>	40%
2. <i>Garantitid</i>	15%
3. <i>Leveringstid/leveringsdyktighet/Salgs- og serviceapparat</i>	20%
4. <i>Pris</i>	25%

Det er revisors mening at tildelingsvilkårene som fremkommer i konkurransegrunnlaget er utformet på en klar og forståelig måte som sikrer forutberegnelighet for alle leverandører. Det er også revisors oppfatning at alle tildelingsvilkårene har tilstrekkelig tilknytning og relevans til kontraktsgjenstanden (møbler og inventar), og der er revisors oppfatning at både kvalifikasjonskravene og tildelingsvilkårene sikrer de grunnleggende hensyn til konkurranseeksponering og forutberegnelighet.

## **ii) Likebehandling og ikke-diskriminering**

Neste problemstilling blir om Søgne kommune har vurdert de innkomne tilbudene opp mot tildelingsvilkårene på en måte som ivaretar hensynet til likebehandling og ikke-diskriminering.

Det fremkommer av anbudsprotokollen at kommunen mottok 7 tilbud innen fristen. Alle innleverte tilbud er evaluert, og etter revisors oppfatning betyr dette at alle leverandørene oppfylte kvalifikasjonskravene jf. forrige avsnitt. Dette er imidlertid ikke eksplisitt uttalt i protokollen.

I samme protokoll finner man også begrunnelser knyttet til hver leverandør hvor kommunen forklarer hvorfor det aktuelle tilbud ikke nådde opp i konkurransen. Videre er det oppstilt to matriser (en for varegruppen møbler og en for varegruppen bibliotek) med alle tilbydere, tildelingsvilkår, score (1 til 5) og den relative vektningen mellom vilkårene/score. I den første matrisen (varegruppe møbler) er det kun 3 av 6 tilbydere som er gitt poeng i kategorien «produkt». I fotnote står det at «tilbyderen ble ikke besøkt og derfor er evaluering av «produktkvalitet, design og utforming» ikke utfylt».

Som det fremkommer av tabellen ovenfor skal tildelingskriteriet «Produktkvalitet, design og utforming» vektet 40 %, og manglende poenggivning her gir selvsagt merkbare utslag på det endelige utfallet av konkurransen. I protokollen opplyses det ikke om hvorfor Søgne kommune har unnlatt å foreta en befaring hos disse tre, og dermed heller da ikke har evaluert tildelingsvilkåret.

Revisor har kontaktet kommunen vedørende dette forholdet, og er blitt informert om at årsaken til at det ikke ble foretatt befaring hos tre av tilbyderne var at deres tilbud ikke

samsvarte med det designet som kommunen ønsker i det nye rådhuset, og at en del av møblene bare kunne leveres i et begrenset fargespekter.

Revisor ser at det kan fremstå som formålsløst å bruke tid på befaring der oppdragsgiver har grunnlag for å si at tilbudene ikke oppfyller et eller flere fastsatte krav til leveransen.

På den annen side er det likevel slik at å gi alle leverandører like muligheter til å påvirke det endelige utfallet av konkurransen er et helt grunnleggende prinsipp i regelverket for offentlige anskaffelser. I så måte er det klart at befaring av utstillingsmodeller er viktig for å kunne vurdere kvalitet og design, som igjen har sentral betydning for kommunens endelige valg av tilbud.

Revisor tar ikke stilling til om oppdragsgiver burde foretatt befaring hos alle tilbydere i denne konkrete saken, men mener at oppdragsgiver burde vurdert og gitt poengscore til alle tilbud, også de som hadde produkter med en avvikende design og farge. Slike avvik vil imidlertid måtte gjenspeiles i poenggivningen, slik at de leverandører som har gitt tilbud på møbler som ikke har ønsket design, vil få mindre uttelling i poenggivningen.

## **ii) Protokollføring og etterprøvbarehet**

I henhold til FOA § 3-2 skal protokollen beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom anskaffelsesprosessen. Opplysninger som fremgår av forskriftens vedlegg 4 skal fremkomme av protokollen.

Søgne kommune har i forbindelse med denne anskaffelsen ført anskaffelsesprotokoll hvor det fremkommer hva som skal anskaffes (møbler og inventar). Revisor kan imidlertid ikke se at den anslåtte verdi på kontrakten er angitt i protokollen. Dette er kommunen forpliktet til å gjøre jf. FOA § 3-2 og 2-3. Både valgt konkurranseform, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier fremkommer klart av protokollen. Det samme gjør navn på tilbydere som har levert tilbud innen fristen. Søgne kommune har også gitt begrunnelse til de leverandører som ikke nådde opp i konkurransen. Revisor mener imidlertid at begrunnelsene fremstår som noe standardiserte og lite informative.

Vekting av tildelingsvilkår er oppstilt i to tabeller jf. forrige avsnitt, og kommunen har i protokollen gjort rede for evalueringen av tilbudene. Revisor mener dette gir en god oversikt over kommunens vurderinger. Det er imidlertid en vesentlig svakhet ved protokollen at det ikke er forklart hvorfor kommunen ikke har besøkt alle tilbydere, og dermed ikke gitt poeng til alle tilbydere for kriteriet «produkt» i den endelige evalueringen. Etter revisors oppfatning er dette et forhold som påvirker utfallet av konkurransen, og forholdet burde vært omtalt i kommunens protokoll eller i et notat som kan arkiveres sammen med sakens øvrige dokumenter.

## **iii) Kontraktsforhold**

Det følger av kunngjøringen at Søgne kommune skal anskaffe 2008 enkle stoler, 60 kontorstoler, 12 sofaer og 65 bord, samt inventar til 20 cellekontor. Anskaffelsen gjelder også hyller i ulike høyder og bredder.

Revisor har fått tilgang til den endelige kontrakten som kommunen har inngått med vinner av konkurransen. Her fremkommer det at de generelle avtalebestemmelser, konkurransegrunnlaget som er brukt i konkurransen, samt det innleverte tilbudet skal anses som kontraktsgrunnlag. Ettersom Søgne kommune har valgt å bruke uendrede versjoner av

anbudsdokumenter som kontraktsgrunnlag, kan revisor ikke se at det foreligger diskrepans mellom den anskaffelsen kommunen har kunngjort, og de varer som kontrakten gjelder.

#### *iv) Revisors konklusjon og avsluttende merknader*

Revisor mener at anskaffelsen er gjennomført på en måte som sikrer hensynet til konkurranseeksponering, likebehandling, forutberegnelighet og ikke-diskriminering. Kommunen har etter revisors mening ikke vurdert alle tildelingsvilkår på korrekt måte jf. overfor, men det er usikkert i hvilken grad dette har påvirket det endelige utfallet av konkurransen. Anskaffelsen er stor sett godt dokumentert, men det mangler prisoverslag i henhold til FOA § 2-3.

### **5.1.4 Anskaffelse 4: Vintervedlikehold av kommunale veier**

Søgne kommune bruker store beløp på snørydding og vintervedlikehold av veinettet. I 2012 har kommunen kjøpt brøytetjenester fra flere ulike leverandører; hos to av disse har kommunen kjøpt tjenester for anslagsvis 900 000 kroner og 1,5 millioner kroner.

Revisor har gått gjennom kunngjøring, konkurransegrunnlag, og endelig avtale for å vurdere hvorvidt anskaffelsene samsvarer med regelverket for offentlige anskaffelser.

#### *i) Kunngjøring*

Anbudet gjelder leie av lastebiler og brøytemannskap for brøyting, snørydding og strøing av kommunale veier/plasser. I denne saken har Søgne kommune valgt å dele inn det geografiske området som skal brøytes i fem ulike områder (såkalte roder). Det har vært mulig for tilbydere å levere inn anbud på den enkelte rode.

Anbudskonkurransen i ble kunngjort på Doffin 27. juni 2006. Av kunngjøringen fremkommer det at Søgne kommune har valgt åpen anbudskonkurranse som konkurranseform, og at kontrakt skal tildeles tilbyder(e) som gir det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Det fremkommer også at kontrakten på brøyte- og snøryddingstjenester skal ha en varighet på 7 år.

#### *ii) Nærmere om konkurransegrunnlaget og tildelingsvilkårene*

Konkurransegrunnlaget gir etter revisors mening en god og utfyllende beskrivelse av den tjenesten kommunen skal anskaffe. Blant annet er det utførlig beskrevet krav til bemanning, maskinpark, vaktordning etc. En god beskrivelse av kontraktsgjenstanden er viktig for at alle interessenter skal kunne ha en felles forståelse for hva kommunen ønsker å kjøpe.

Ettersom Søgne kommune i denne anskaffelsen skal velge det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, må tildelingsvilkårene fremkomme av kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Vilkårene skal si noe om hva kommunen legger vekt på når de skal velge et tilbud, de må være klart og utvetydig angitt, og de må ikke være egnet til å skape usaklig forskjellsbehandling mellom ulike leverandører.

I nærværende sak følger det av konkurransegrunnlaget at «*i tillegg til gitte timepriser, og beredskapsbeløpets størrelse omregnet til timepris, som summert sammen gir «konkurrerende timepris», kan følgende andre kriterier i prioritert rekkefølge kunne ha betydning for hvilke anbydere som blir valgt:*

1. *kapasitet (utstyr/maskiner og bemanning).*
2. *referanser/tidligere erfaringer. Samarbeidsevne.*
3. *reserver (maskiner, utstyr, mannskap) ved store nedbørsmengder/havari*

Revisor mener at alle tildelingsvilkårene er relevante og hensiktsmessige ved vurderinger av hvilket tilbud som er økonomisk mest fordelaktig, og det er revisors mening at alle vilkårene har saklig tilknytning til kontraktsgjenstanden (brøytetjenester/vintervedlikehold).

Revisor vil imidlertid bemerke at i konkurransegrunnlaget fremstår det som om oppdragsgiver kan **velge** å ta hensyn til de nevnte tildelingsvilkår. Etter revisors mening vil en fakultativ mulighet til å vektlegge kriteriene ikke være i samsvar med det grunnleggende kravet til forutberegnelighet, dvs. at alle tilbydere på forhånd skal kunne vite hva tilbudet deres vurderes opp mot, og at leverandører har visshet om at alle tilbud vurderes i henhold til samme normer og vilkår.

Det fremkommer av kommunens protokoll at man mottok 6 tilbud; på fire av rodene kom det inn et tilbud på hver, samt 2 tilbud på den siste roden. Dette betyr at det i realiteten bare forelå konkurranse mellom to alternative tilbud knyttet til én av de fem rodene. Evalueringen av disse to er etter revisors mening gjort på bakgrunn av de kunngjorte tildelingsvilkår, og tildelingen av kontrakt er derfor skjedd på en måte som sikrer hensynet til ikke-diskriminering og likebehandling. Når det gjelder de øvrige 4 rodene/strekningene, kom det kun i ett tilbud i hver kategori, og Søgne kommune har følgelig inngått kontrakt med hver tilbyder.

### *iii) Nærmere om krav til anbudsformen*

Når en anskaffelse skal foretas gjennom en åpen anbudskonkurranse er det forbudt for partene å forhandle; tilbud som blir levert inn ved tilbudsfristen må legges til grunn uendret. Dette følger av FOA § 12-1 og FOA § 21-1, og innebærer følgelig at Søgne kommune ikke kunne gå i forhandlinger med leverandørene som leverte inn tilbud på brøytetjenester.

I brev datert 19. september 2006 fra Søgne kommune til 5 av leverandørene som innleverte tilbud står det imidlertid følgende: «*Kaller med dette inn til kontraktsforhandlinger vedrørende nye brøytetekontrakter*». I brev datert samme dato fra kommunen til leverandøren som ikke nådde opp i konkurransen sies det at «*planutvalget godkjenner rådmannens forslag til innstilling og ingeniørvesenet gis fullmakt til å inngå kontrakter (gå i kontraktsforhandlinger) med laveste anbyder*».

Selve ordlyden i brevene gir objektivt sett grunn til å tro at Søgne kommune har forhandlet med leverandørene om en eller flere sider ved de innleverte tilbud. Som påpekt innledningsvis er det ved åpne anbudskonkurranse – slik som i denne anskaffelsen – et totalt forhandlingsforbud, og det er dermed ikke anledning til å inngå i forhandlinger om kontraktens innhold. Søgne kommune påpeker imidlertid følgende i sitt høringssvar datert 5. september 2013: «*I praksis var det imidlertid ikke snakk om forhandlinger, men en gjennomgang av og underskrivelse av kontrakt med de leverandørene som vant anbudskonkurransen. På den bakgrunn synes det mer å være et uheldig valg av ord enn det faktiske innholdet i møtene som ligger til grunn for revisjonens vurdering og konklusjon. Vi ber på den bakgrunn revisjonen vurdere om det er grunnlag for å justere omtalen på dette punktet*».

Revisor oppfatter dette utsagnet slik at Søgne kommune mener at det ikke er gjennomført kontraktsforhandlinger som ville vært i strid med gjeldende rett. Utsagnet er vanskelig å verifisere for revisor all den tid det ikke er ført protokoll eller annen dokumentasjon som kan bekrefte saksforløpet. Revisor velger derfor å legge kommunens utsagn til grunn for sin

vurdering, og antar følgelig at det i denne konkrete saken ikke har forekommet kontraktsforhandlinger etter tilbudsfristen.

#### *iv) Transparens og etterprøvbarehet*

Oppdragsgiver har plikt til å protokollføre alle vesentlige hendelser i anbudsprosessen jf. FOA § 3-2. Revisor kan ikke se at det er lagd en egen protokoll for denne anskaffelsen, men de fleste handlinger er relativt godt dokumentert gjennom diverse saksfremlegg og lignende. Revisor kan imidlertid ikke se at vurdering av anskaffelsen anslåtte verdi jf. § 2-3 er dokumentert. Heller ikke forhandlingene med tilbyderne som har innlevert tilbud er dokumentert. Dette må anses som er brudd på FOA § 3-2 om protokollføring.

#### *v) Særlig om avtalers varighet*

Til forskjell fra rammeavtaler<sup>17</sup>, er kontraktperiodens lengde ikke eksplisitt regulert i gjeldende anskaffelsesregelverk. De grunnleggende hensyn til konkurranse og effektiv ressursbruk jf. LOA § 1 jf. § 5 tilsier imidlertid at avtaler ikke må ha for lang bindingstid, da dette vil skape dårligere konkurranse i de aktuelle markedet, samtidig som målet om å oppnå effektiv ressursbruk ikke blir ivaretatt på en god måte.

I vår sak har avtalen om brøyting/snørydding en varighet på 7 år. Hvorvidt kontraktens lengde er i strid med de grunnleggende kravene i LOA må avgjøres etter en konkret helhetsvurdering. I kommentarutgaven til lov om offentlige anskaffelser<sup>18</sup> fremheves ulike momenter som kan være relevante i en vurdering om avtalers bindingstid:

- Ytelsens karakter: Må leverandøren foreta store investeringer for å kunne tilby den aktuelle tjenesten? Hvis man må besvare bekræftende på dette spørsmålet, vil det være naturlig å godta en lang bindingstid i kontraktsforholdet slik at oppdragstaker kan nedskrive nødvendige investeringer i kontraktperioden.
- Hva er mest gunstig ut fra målsettingen om en best mulig anskaffelse, markedsmessige forhold og kostnader ved å avholde konkurranse?

Det er revisors oppfatning at *ytelsens karakter* i denne konkrete anskaffelsen ikke er av en slik art at det er behov for en ekstraordinær lang kontraktperiode. Brøytetjenester må anses som en generisk ytelse, og utstyr som er investert for å gjennomføre tjenestene for Søgne kommune er ikke tilvirket eksplisitt for dette avtaleforholdet, og kan også brukes til andre brøyte- og snøryddingstjenester.

Lange kontraktperioder gir én leverandør eksklusive rettigheter over et langt tidsrom, og kan skape monopolsituasjon i et avgrenset konkurransemarked. KOFA har uttalt seg om denne problemstillingen i sak 2004/16. Her hadde en kommune inngått en avtale som hadde 8 års varighet. Anskaffelsen gjaldt IT-tjenester og hadde en verdi på om lag 1 milliard kroner. I denne saken kom klagenemnda til at en avtale med varighet 8 år i realiteten virker «*så begrensende på konkurransen at klagenemnda mener at dette vil være i strid med lov om offentlige anskaffelser § 5 annet ledd*». I en annen avgjørelse fra 2010<sup>19</sup> mente KOFA at en avtale med varighet 10 år om drift av ambulansébåter ikke var forenelig med LOA § 5.

<sup>17</sup> Rammeavtaler kan som hovedregel ikke ha lenger varighet enn 4 år jf. FOA § 6-1 fjerde ledd

<sup>18</sup> Dragsten/Lindalen side 217 flg.

<sup>19</sup> Sak 2010/23

I vår sak har kommunen inngått avtale med ulike firma for å gjennomføre vintervedlikehold på kommunens veier, og man opplever da ikke at en enkelt aktør har en eksklusiv rettighet til all brøytevirksomhet i kommunen. På den andre side innebærer lange bindingstider at kommunen i kontraktsperioden ikke har mulighet til å vurdere kommersielt bedre og gunstigere avtaler. Lang bindingstid vil således kunne være i strid med kommunens forpliktelse til å sørge for best mulig ressursbruk av fellesskapers midler. På denne bakgrunn har Nærings- og handelsdepartementet uttalt at løpende kontrakter som hovedregel ikke bør ha lenger varighet enn tre-fire år.

Både KOFA-avgjørelsene og uttalelsene fra NHD kan tale for at Søgne kommunes avtale om brøytetjenester med kontraktsperiode på 7 år ikke er i tråd med anskaffelsesregelverket. En endelig konklusjon på spørsmålet fordrer en grundig juridisk vurdering som det ikke er hensiktsmessig å foreta i denne rapporten. Revisor vil imidlertid anbefale Søgne kommune å vise varsomhet med å inngå avtaler med lang bindingstid, og dersom man inngår løpende avtaler med varighet mer enn 3-4 år, må kommunen foreta en selvstendig vurdering av hvorvidt den lange kontraktsperioden kan medføre svekket konkurranse i det aktuelle markedet.

#### *vi) Avtaleforhold*

Det er selvsagt viktig at kontrakter som inngås etterleveres i praksis. Det fremgår av anbudsprotokollene at Søgne kommune i 2006 inngikk fem avtaler vedrørende snørydding / brøyting. Regnskapet 2012 viser at det er blitt foretatt utbetalinger til disse snøryddingsfirmaene. Enkelte kjøp fra andre leverandører forekommer, men størrelsen på kjøpene er godt under terskelverdi. Etter dette fremstår det for revisor som om Søgne i det vesentligste forholder seg til inngåtte avtaler om brøyting og snørydding.

#### *vii) Revisors konklusjon og avsluttende merknader*

Anskaffelsen er kunngjort på korrekt vis, og revisor mener at konkurransegrunnlag og tildelingsvilkår er utformet på et slikt vis at hensyn til konkurranseeksponering, forutberegnelighet, likebehandling og ikke-diskriminering er ivaretatt.

Revisor mener at kommunen må vise varsomhet med å inngå avtaler med varighet som overstiger 3 til 4 år.

### **5.1.5 Anskaffelse 5: Kjøp av private barnevernstjenester**

I regnskapet for 2012 fremgår det at Søgne kommune har foretatt mange kjøp i fra selskapet Cocoon, og kommunen har brukt over 2,7 millioner kroner på tjenester fra denne tilbyderen i forrige regnskapsår.

Cocoon tilbyr barnevernstjenester, og i denne konkrete saken gjelder anskaffelsen heldøgns hjelpetiltak overfor en mindreårig gutt.

#### *i) Konkurransesponering*

Revisor har hatt tilgang til kommunens protokoll datert 2. januar 2012. Her fremkommer det at anslått verdi på kontrakten er ca. 3 millioner pr. år. Videre står det at kommunen har valgt

konkurransereformen konkurranse med forhandling, og at kommunen har anmodet tre leverandører om å komme med tilbud.

I protokollen henviser Søgne kommune til en KOFA-avgjørelse<sup>20</sup> som begrunnelse for å unnlate å kunngjøre anskaffelsen. I den nevnte avgjørelsen uttaler KOFA at

*«Klagenemnda kom til at enkelt-kjøpene ikke var omfattet av forskriften fordi kjøpene ikke kunne anses for å utgjøre kontrakter i forskriftens forstand. Det forelå derfor ingen ulovlig direkte anskaffelse. Rammeavtale for institusjonsplassering av barn utgjør imidlertid en kontrakt og må kunngjøres på vanlig måte. Klagenemnda kom også til at flere av kontraktene som var inngått med private godkjente barnevernsinstitusjoner falt utenfor direktivets regulering ettersom institusjonenes oppgaver og ansvar overfor beboerne omfattes av unntaket i EØS-avtalen 32, jf. artikkel 39, om "utøvelse av offentlig myndighet".*

Dette betyr at dersom kontrakten Søgne kommune har inngått i denne saken enten kan anses for å være utøvelse av offentlig myndighet jf. FOA § 1-3 annet ledd bokstav k, eller at forholdet ikke er å anse som en kontrakt i henhold til FOA § 4-1 bokstav a, jf. § 1-3 første ledd, behøver ikke kommunen å kunngjøre anskaffelsen.

Motsetningsvis – dersom den inngåtte avtalen er å anse som en rammeavtale mellom Søgne kommune og Cocoon barnevernstjenester – følger det helt klart av KOFA's avgjørelse at en slik anskaffelse må kunngjøres i henhold til FOA § 9-1 eller § 18-1 jf. § 18-3.

I vår sak gjelder anskaffelsen heldøgns plass til en mindreårig gutt. Kommunen skriver at *«Søgne kommunes behov for å inngå avtale om bolig- og hjelpetiltak for et mindreårig barn bygger ikke direkte på vedtak med hjemmel i barnevernloven kapittel 4»*. Det er ikke beskrevet i protokollen hvilke andre hjemmelsgrunnlag kommunen da har lagt til grunn for å fatte vedtak om institusjonsplassering. Det følger av avgjørelse fra EU-domstolen<sup>21</sup> at ekstraordinære rettslige beføyelser som for eksempel tilligger politi- og rettsvesen, eller myndighet til å utøve tvang som for eksempel frihetsberøvelse skal anses som myndighetsutøvelse i direktivets forstand. Med andre ord må det foreligge en ekstraordinær og kvalifisert offentligrettslig myndighet før det kan legges til grunn at en handling er å anse som utøvelse av offentlig myndighet i henhold til anskaffelsesdirektivet.

I denne saken er det ikke snakk om tvangsplassering, og på denne bakgrunn finner revisor det lite sannsynlig at Søgne kommunens handlinger i denne saken er å anse som offentlig myndighetsutøvelse.

Spørsmålet blir da om kunngjøringsplikten bortfaller fordi forholdet ikke er å anse som en kontrakt i henhold til FOA § 4-1 a.

Begrepet kontrakt er definert som en *«gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører»*. I dette ligger det et krav om at det skal foreligge en ytelse og gjenytelse mellom partene, og at ytelsene skal ha en økonomisk verdi.

<sup>20</sup> Sak 2010/364

<sup>21</sup> Sak C-160/08, Sak C-283/99, sak C-465/05

I KOFAs avgjørelse er det lagt vekt på at ved inngåelse av enkeltavtaler om plassering i barnevernsinstitusjon er det økonomiske aspektet helt underordnet, og at det har ikke vært et mål for kommunen å oppnå en økonomisk fordelaktig ytelse ved anskaffelsen.

I vår sak er det hensynet til barnets beste bestemmende for Søgne kommunes valg av leverandør, og kommunen har i sin vurdering lagt størst vekt på barnets behov for varig tilknytning til eksisterende bosted. Kostnader ved tilbudet har ikke hatt betydning for kommunens valg av leverandør. På denne bakgrunn mener revisor at denne konkrete saken har mange likhetstrekk med faktum i nevnte KOFA-avgjørelse. Revisor vil bemerke at vurdering av kontraktsbegrepet i § 4-1 a reiser kompliserte juridiske problemstillinger, og revisor finner det ikke hensiktsmessig å fatte en konklusjon på problemstillingen i denne rapporten. Det er likevel revisors oppfatning at Søgne kommunes vurderinger av problemstillingen fremstår som velbegrunnede og hensiktsmessige.

#### *ii) Revisors konklusjon og avsluttende merknader*

Revisor mener Søgne kommune har foretatt en forsvarlig vurdering av gjeldende rett da kommunen har vurdert forholdet til ikke å være omfattet av kunngjøringsplikten. De grunnleggende krav til konkurranseeksponering synes ivaretatt da kommunen har bedt om tilbud fra 3 ulike aktører. Anskaffelsen fremstår som godt dokumentert, og er etter revisors mening i samsvar med protokollplikten i FOA § 3-2.

### **5.1.6 Anskaffelse 6: Boenheter for bostedsløse**

Anskaffelsen gjelder leveranse av 4 boenheter med boareal ca 20-22m<sup>2</sup> i Søgne kommune.

#### *i) Konkurransesponering*

Konkurransen er kunngjort på Doffin, og her fremkommer det at kommunen har valgt åpen anbudskonkurranse som konkurranseform. I kunngjøringen er verdien av kontrakten estimert til mellom 1,5 og 2,5 millioner kroner. Revisor har imidlertid ikke mottatt mer eksakte beregninger som viser hvordan kommunen har beregnet anskaffelsens anslåtte verdi, jf. FOA § 2-3. Det er derfor uklart for revisor om anskaffelsen overstiger terskelverdi, og det knytter seg dermed usikkerhet til hvilken del av forskriften som skal legges til grunn for anskaffelsesprosessen.

#### *ii) Likebehandling og ikke-diskriminering*

Det fremgår av kunngjøringen og konkurransegrunnlaget at kontrakt skal tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Tildelingsvilkårene er nedfelt i tilbudsgrunnlaget / konkurransegrunnlaget:

*«Eiendomsenhetens vurdering av det mest fordelaktige tilbud med hensyn til pris, kvalitet, løsnings og leveringstid.*

*o Pris/leveringstid*

*o Referanser*



- o Det totalt sett gunstigste anbud etter eiendomsenhetens vurdering*
- o Plan/tekniske løsninger/kvalitet*
- o Anbud som virker unektelig lavt kan forkastes»*

Tildelingsvilkårene må ha tilknytning til kontraktsgjenstanden, i tillegg til at de må være utformet på en slik måte at alle tilbydere normalt vil tolke innholdet og rekkevidden av tildelingsvilkårene tilnærmet likt<sup>22</sup>. Dette er viktig for å ivareta de grunnleggende hensyn til forutberegnelighet og ikke-diskriminering.

I denne konkrete anskaffelsen er det revisors hovedinntrykk at tildelingsvilkårene har relevans til kontraktsgjenstanden, dvs. oppføring av boliger. Revisor mener likevel at tildelingsvilkåret «*Det totalt sett gunstigste anbud etter eiendomsenhetens vurdering*» fremstår som noe skjønnsmessig og med liten relevans til selve anskaffelsen. Revisor vil også bemerke at kommunen har satt «*Anbud som virker unektelig lavt kan forkastes*» som tildelingsvilkår. Oppdragsgivers rett til å forkaste unormalt lave tilbud er gjenstand for nærmere regulering i FOA § 11-12 og 20-14. Selv om en forkasting av tilbud er satt opp som tildelingsvilkår, må oppdragsgiver i tillegg følge kravene i nevnte bestemmelser.

Ut over dette mener revisor at tildelingsvilkårene i all hovedsak samsvarer med grunnleggende krav til forutberegnelighet og ikke-diskriminering.

Når kommunen skal velge ut et tilbud, må dette skje ved at man vurderer alle tilbudene opp mot de kunngjorte tildelingsvilkår. Søgne kommune mottok 7 tilbud, og revisor har fått dokumentasjon som viser at alle tilbudene er evaluert. Kommunen har lagd en matrise der pris, referanser og diverse tekniske løsninger som overflater, vvs, luft, belysning og lignende er vurdert.

Tildelingsvilkårene slik de er formulert i konkurransegrunnlaget er ikke eksplisitt tatt med i matrisen, men revisor anser punktene som er blitt vurdert til å være omfattet av tildelingsvilkåret «plan, tekniske løsninger/kvalitet». Revisor vil likevel bemerke at av hensyn til forutberegnelighet bør tildelingsvilkårene – slik de er formulert i kunngjøring og konkurransegrunnlag – gjenspeiles i kommunens tilbudsevaluering på en klar måte. Dette er viktig for å vise at kommunen vurderer tilbudene opp mot de kunngjorte vilkår, og ikke legger andre hensyn til grunn.

### ***iii) Transparens og etterprøvbarehet***

Søgne kommune har rettslig plikt til å dokumentere både beregninger av kontaktens anslåtte verdi jf. 2-3, samt protokollføring av alle vesentlige forhold og beslutninger ved anskaffelsesprosessen. Revisor kan ikke se at kommunen har foretatt et prisoverslag av anskaffelsens verdi, jf. pkt. 4.1.6 første avsnitt. Det er heller ikke ført protokoll over tilbudsevalueringene ut over den matrisen som ble nevnt i forrige avsnitt.

### ***iv) Avtaleforhold***

Søgne kommune har inngått avtale om levering av boliger med JBM Modul. Det følger av avtalen mellom partene at kontraktens gjenstand er oppføring av «*Fire boligmoduler i*

---

<sup>22</sup> Se dom fra EU-domstolen C-19/00 SIAC premiss 42

*henhold til vedlagte dokumenter. Boenhetene leveres og monteres komplett på ferdige fundamenter. Fundamenter besørages av byggherren».*

Sett i lys av dette er det revisors oppfatning at det foreligger samsvar mellom kunngjøring / konkurransegrunnlag og endelig inngått kontrakt når det gjelder den konkrete vare / tjeneste som anskaffes.

Det følger videre av kontrakten at

*«Følgende dokumenter gjelder som kontraktsgrunnlag. Rekkefølge som oppgitt under.*

- 1) Revidert tilbud (e-post) datert 29.10.10.*
- 2) Tegninger — plan, snitt og fasader datert 29.10.10*
- 3) Revidert forespørsel på mail fra byggherre v / LBP datert 22.10.10*
- 4) JBM Moduls originaltilbud datert 13. 8.10*
- 5) Byggherrens tilbudsforespørsel "Anbud — Boenheter for bostedsløse"*
- 6) Betalingsplan»*

Kommunens tilbudsevaluering viser at JBMs tilbud var priset til 188.196 eks. mva pr. boenhet, det vil si en totalpris på 752 784 kr ekskl. mva. I den endelige kontrakten fremkommer det at endelig sum for tjenesten er 913.640 kr. ekskl. mva.

Kommunen har ikke gjort rede for hva som er årsaken til prisforskjellen mellom tilbud og endelig kontrakt. I avtalen henvises det til «revidert tilbud». Ettersom Søgne kommune i denne saken har valgt åpen anbudskonkurranse, er det **ikke tillatt** å revidere tilbud etter tilbudsfristen, hverken når det gjelder pris, mengde eller art, jf. FOA § 12-1 og § 21-1. Prisforskjellen mellom tilbud og kontrakt viser imidlertid at kommunen i denne saken sannsynligvis har forhandlet **etter** tilbudsfristen.

#### **v) Revisors konklusjon og avsluttende merknader**

Konkurransen er kunngjort på korrekt vis. Tilbudene er vurdert i henhold til tildelingsvilkårene på en måte som i det vesentligste ivaretar hensynet til konkurranse, likbehandling og ikke-diskriminering.

Ett av tildelingsvilkårene har ikke tilstrekkelig tilknytning til kontraktsgjenstanden, og et annet vilkår fremstår som noe skjønnsmessig, og samsvarer således ikke med hensynet til forutberegnelighet.

Det kan synes som om Søgne kommune har forhandlet om pris for varene etter tilbudsfristen. Dette er ikke tillatt da kommunen har valgt åpen anbudskonkurranse. Ved denne anbudsformen foreligger det et totalt forhandlingsforbud når tilbudsfristen er utløpt. Etter revisors mening har kommunen i dette tilfelle brutt FOA § 12-1 jf. § 21-1.

Revisor kan ikke se at kommunen har dokumentasjon som viser anslått verdi av anskaffelsen. Dette anser revisor for å være et brudd på forpliktelsene etter FOA § 2-3.

### 5.1.7 Anskaffelse 7: VVS

Anskaffelsen gjelder kjøp av to stk. polymeranlegg, og er på korrekt vis kunngjort i Doffin-databasen.

#### *i) Konkurransesponering, anbudsform og tildelingsvilkår*

Revisor har ikke mottatt vurderinger som viser beregningen av kontraktens anslåtte verdi, jf. FOA § 2-3. Dette vil være retningsgivende for hvilken mulighet kommunen har til å velge konkurranseform jf. FOA § 2-1. Av kunngjøringen følger det at oppdragsgiver har valgt anbudsformen «forhandlet ett- trinns» prosedyre. Videre fremgår det at det er det økonomisk mest fordelaktige tilbud som skal velges, og tildelingsvilkårene er gjengitt slik i konkurransegrunnlaget:

«Tilbudspris etter forhandlinger:	75 %
Teknisk løsning, produktvalg og utforming:	25 %»

Revisor mener at tildelingskriteriene er utformet på en klar og utvetydig måte, og som er egnet til å skape felles forståelse hos potensielle tilbydere. Videre har oppdragsgiver utførlig beskrevet hvordan poeng gis og beregnes i evalueringen. Også fremgangsmåten ved kontraktsforhandlingene er beskrevet i konkurransegrunnlaget.

Når det gjelder kommunens evaluering av de innkomne tilbud har revisor mottatt dokumentasjon som viser at Søgne kommune har vurdert alle tilbud opp mot tildelingsvilkårene. Revisor mener at tilbudsevalueringen inneholder saklige og grundige vurderinger av relevante forhold, og det er revisors oppfatning at vurderingene er gjort på en måte som ivaretar hensynet til likebehandling og ikke-diskriminering.

#### *ii) Etterprøvbarehet og transparens*

Som nevnt er oppdragsgivers vurdering av tilbudene godt dokumentert. Revisor kan likevel ikke se at kommunen har utarbeidet protokoll eller annen dokumentasjon som beskriver kontraktsforhandlingene. Dette må anses for å være brudd på FOA § 3-2. Revisor kan heller ikke se at det foreligger dokumentasjon vedrørende kommunens beregninger av anslått verdi av anskaffelsen, slik som er påkrevd etter FOA § 2-3.

Kommunen har meddelt tildeling av kontrakt til alle som innleverte tilbud. Dette samsvarer med kommunens plikter i henhold til FOA § 13-3.

#### *iii) Avtaleforhold*

I nærværende sak har Søgne kommune valgt konkurranse med forhandlinger, og der er derfor tillatt å forhandle vedrørende alle sider av de innleverte tilbud. Det er imidlertid ikke tillatt å foreta så store endringer at oppdragsgiver etter forhandlinger kan sies å inngå kontrakt vedrørende en annen anskaffelse enn den anskaffelsen som er kunngjort.

I nærværende sak utgjør den generelle avtalen (NS 8406), anbudsbrief, tilbudsgrunnlag og tilbud med vedlegg kontraktsgrunnlaget. Etter en gjennomgang av dette mener revisor at det foreligger tilstrekkelig samsvar mellom de varene som ble kunngjort i anskaffelsesprosessen og de varene som er gjenstand for den endelige kontrakten mellom partene.

#### *iv) Revisors konklusjon og avsluttende merknader*

Konkurransen er kunngjort på korrekt vis, og det kommer klart frem av konkurransegrunnlaget hvilke vilkår Søgne kommune legger vekt på i sin vurdering av tilbudene. Den konkrete tilbudsevalueringen er meget grundig og god, og sett under ett er anbudsprosessen utført på et vis som sikrer hensynet til konkurranseeksponering, forutberegnelighet, likebehandling og ikke-diskriminering på en god måte.

Enkelte deler av anbudsprosessen er ikke dokumentert i henhold til FOA § 3-2. Revisor kan heller ikke se at Søgne kommune har foretatt en beregning av anskaffelsens verdi slik de er forpliktet til etter FOA § 2-3.

## **5.2 Anskaffelser under 500 000 kroner**

For anskaffelser under 500 000 kroner eks. mva gjelder det ingen kunngjøringsplikt eller krav til å følge en bestemt konkurranseprosedyre. Kommunen må imidlertid ta hensyn til de grunnleggende krav til anskaffelsesprosesser som fremkommer i lov om offentlige anskaffelser samt forskriftens del 1. Dette innebærer at alle innkjøp skal basere seg på konkurranse, så fremt det er mulig. Det er også et krav at ingen leverandør må utsettes for usaklig forskjellsbehandling eller diskrimineres.

Et annet sentralt prinsipp som gjør seg gjeldende for anskaffelser under 500 000 kroner er hensynet til forholdsmessighet / proporsjonalitet. Dette betyr at kommunen som innkjøper må ta større hensyn til behovet for konkurranseeksponering der det dreier seg om en kostbar anskaffelse, enn der det dreier seg om et mindre innkjøp. Et eksempel: der kommunen skal kjøpe en vare som koster anslagsvis 450 000 kroner tilsier proporsjonalitetsprinsippet at kommunen må kontakte flere alternative leverandører for å sammenligne tilbud med hensyn til pris og kvalitet. Dersom kommunen derimot foretar et kjøp som har kostnadsramme på et par tusen kroner, innebærer proporsjonalitetsprinsippet at det stilles mindre krav til å sondere markedet.

Revisor vil imidlertid minne om at kommunen alltid må søke å inngå så gunstige avtaler om kjøp av varer og tjenester som mulig, uavhengig av anskaffelsens verdi.

For kjøp over 100 000 kroner ekskl. mva må kommunen føre protokoll, innhente skatteattest fra alle tilbydere som leverer tilbud og HMS-egenerklæring fra valgt leverandør.

### **5.2.1 Anskaffelse 1: Kjøp av tolke- og oversettelsestjenester**

Søgne kommune har i 2012 brukt ca. 124 000 kroner på kjøp av tolke- og oversettelsestjenester. Alle kjøpene er foretatt hos samme leverandør. Ingen av enkeltkjøpene overstiger 4450 kroner, og med utgangspunkt i regelverket for offentlige anskaffelser og hensynet til

proporsjonalitet, er det som **utgangspunkt** ikke påkrevd av kommunen å konkurransesponere det enkelte kjøp.

### *i) En eller flere anskaffelser?*

Ettersom alle kjøpene er foretatt hos samme leverandør, mener revisor at det er relevant å vurdere hvorvidt kjøp av tolke- og oversettelsestjenester er å anse som svært mange enkeltstående kjøp, eller om alle kjøpene er å anse som én helhetlig anskaffelse.

Det rettslige utgangspunkt for vurderingen er å finne i FOA § 2-3 – beregning av anskaffers anslåtte verdi. Det følger av første ledd at

*«Anskaffelsens anslåtte verdi beregnes på grunnlag av oppdragsgivers anslag av det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale». Videre følger det av åttende ledd at «dersom en planlagt anskaffelse av ensartede varer kan føre til tildeling av flere enkeltkontrakter samtidig, skal den samlede anslåtte verdi av disse enkeltkontraktene legges til grunn».*<sup>23</sup>

Det uttales i lovkommentar til denne bestemmelsen<sup>24</sup> at vurderingen av hva som skal anses som «ensartede varer» beror på en skjønsmessig vurdering hvor man må se på om ytelsene har en naturlig sammenheng i art og innhold. Momenter å vektlegge er hvorvidt enkeltkjøpene har materielle, innholdsmessige likehetstrekk, og om anskaffelsene ligger nært hverandre i tid. Det er neppe et relevant moment at det er ulike organisatoriske enheter som foretar disse kjøpene, med mindre de ulike avdelingene er uavhengige enheter, som for eksempel har selvstendig budsjettansvar og egne regnskap.

I vår sak er det snakk om kjøp av tjenester som er like i art (tolke- og oversettelsestjenester), og alle kjøpene er gjennomført i løpet kort tid – ca. 50 kjøp i løpet av 2012. Kjøpene er foretatt av tre ulike kommunale enheter – flyktingkontoret, helsestasjonen og en av kommunens barneskoler.

Ettersom kjøpene er innholdsmessig like og i stor grad foretas av de samme kommunale enheter, er det etter revisors oppfatning mye som tyder på at alle enkeltkjøpene foretatt hos Noricom er å anse som én helhetlig anskaffelse. Dette betyr at anskaffelsens verdi må beregnes ut i fra totalkostnadene ved alle kjøpene, og at denne summen må legges til grunn ved vurdering av hvilken del av regelverket som kommer til anvendelse.

### *ii) Revisors konklusjon og avsluttende merknader*

Hvorvidt det i denne konkrete saken foreligger mange enkeltkjøp eller én stor anskaffelse er et vanskelig juridisk spørsmål. Revisor vil likevel anbefale Søgne kommune å sikre konkurranseeksponering av også denne typen kjøp. Dette kan for eksempel gjøres ved at kommunen inngår rammeavtaler, og at valg av kontraktspart skjer på bakgrunn av anskaffelsesregelverket.

---

<sup>23</sup> Bestemmelsen innebærer ingen begrensninger av kommunens frihet til å organisere en anskaffelse gjennom flere delkontrakter, men har betydning for hvilke deler av FOA som kommer til anvendelse.

<sup>24</sup> Side 512, kommentarutgave til lov om offentlige anskaffelser, Dragsten og Lindalen

## 5.2.2 Anskaffelse 2: Juridiske tjenester

I 2012 har Søgne kommune brukt over 700 000 kroner på kjøp av juridiske tjenester. Tjenestene er kjøpt hos 14 ulike firmaer. Ingen av enkeltkjøpene overstiger 500 000 kroner. Kommunen har kjøpt tjenester for mellom 150 000 og 200 000 kroner hos 5 av de 14 firmaene som har levert tjenester til kommunen.

Revisor har fått opplyst av kommunens administrasjon at man ikke har foretatt kjøp av advokattjenester basert på konkurranse. Kommunen har for eksempel ikke innhentet tilbud fra aktuelle oppdragsgivere for å sammenligne priser, men de fremhever at kommunen vektlegger erfaring fra tidligere utført arbeid, samt advokatens kjennskap til det aktuelle tema som rådgivningen gjelder. Revisor er enig i at dette er viktige forhold å ta hensyn til for å sikre at man mottar en tilstrekkelig god tjeneste. Revisor er likevel av den oppfatning at Søgne kommune må sørge for en form for konkurranseeksponering også når det gjelder anskaffelse av advokattjenester. Dette er et marked preget av stor konkurranse, og for å sikre at kommunen bruker sine ressurser på best mulig vis, er det viktig at de grunnleggende hensyn i LOA følges. Dette innebærer at kommunen – så fremt det er mulig – skal sørge for konkurranseeksponering av sine kjøp. Proporsjonalitetsprinsippet vil være retningsgivende for hvor mye tid og ressurser kommunen skal legge i det prosessuelle rundt hver anskaffelse. Revisor vil for øvrig bemerke at det følger av kommunens eget økonomireglement vedrørende kjøp av konsulenttjenester at *«primært bør det tilsiktes konkurranse ved at 2 eller 3 utvalgte får mulighet til å gi fastpris på oppdraget»*. At kommunen ikke har foretatt noen form for undersøkelser i markedet må derfor anses som et brudd på egne retningslinjer.

Revisor vil også minne om at der kommunen kjøper juridiske tjenester fra samme firma, må problemstillingen om det foreligger ett eller flere kjøp vurderes. For nærmere drøftelse vises det til avsnitt 5.2.1.

### *Revisors konklusjon og avsluttende merknader*

Det er revisors oppfatning at Søgne kommune ved å unnlate konkurranseeksponering ved kjøp av juridisk bistand ikke har fulgt de grunnleggende krav som følger av lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Revisor mener at det ville vært hensiktsmessig for kommunen å inngå rammeavtaler vedrørende juridiske tjenester. Dersom anskaffelsen av slike avtaler gjøres i henhold til regelverket i FOA, vil både de grunnleggende hensyn til konkurranseeksponering og forvaltningens plikt til god ressursutnyttelse ivaretas. Det følger også av kommunens eget økonomireglement at kommunen bør søke å inngå rammeavtaler.

Regler for rammeavtaler fremkommer i FOA kapittel 6. Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) har utarbeidet en veileder for kjøp av konsulenttjenester; her er også kjøp av juridiske tjenester omtalt.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Se [http://anskaffelser.no/filearchive/veileder-anskaffelse-av-konsulenttjenester-20100311\\_1\\_1.pdf](http://anskaffelser.no/filearchive/veileder-anskaffelse-av-konsulenttjenester-20100311_1_1.pdf)

### **5.2.3 Anskaffelse 3: Kjøp fra reisebyrå**

Kjøpet gjelder personaltur for ansatte ved en av kommunens skoler. Kjøpet er gjennomført av skolens ledelse og kommunen har hatt en total kostnad på ca. 140 000 kroner i forbindelse med anskaffelsen. Kommunen opplyser om at to tilbud ble innhentet, og at det billigste alternativet ble valgt. Det var også et poeng for kommunen å velge en reise som var tilpasset dager hvor skolen holdt stengt for at reisen ikke skulle gå ut over skolens undervisning.

Revisor mener at ved å hente inn to alternative tilbud, har Søgne kommune i denne saken sikret hensynet til konkurranseeksponering.

Det er ikke ført protokoll for dette innkjøpet, men revisor har fått tilgang til e-poster som viser at Søgne kommune har innhentet og vurdert tilbudene på bakgrunn av pris og reisedatoer.

#### ***Revisors konklusjon og avsluttende merknader***

Revisor mener at Søgne kommune i denne saken har sikret hensyn til konkurranseeksponering ved å innhente alternative tilbud. Det er også revisors oppfatning at kommunen har lagt vekt på saklige og ikke-diskriminerende hensyn ved valg av tilbud.

Kommunen har ikke ført protokoll over anskaffelsen. Revisor påpeker at Søgne kommune også for mindre innkjøp må føre dokumentasjon som beskriver vesentlige forhold ved anskaffelsen, jf. FOA § 3-2. Proporsjonalitetsprinsippet medfører at for mindre innkjøp kan protokollføringen gjøres enkelt og stikkordspreget, og revisor mener det er tilstrekkelig å nevne anskaffelsens anslåtte kjøpesum, hvilke leverandører som ble spurt om tilbud, hvem som ble valgt, og en kort begrunnelse på hvorfor dette tilbudet ble foretrukket.

Søgne kommune har ikke innhentet skatteattest og HMS-egenerklæring i denne saken. Det har kommunen plikt til etter FOA § 3-3 og FOA § 3-4.

### **5.2.4 Anskaffelse 4: Kjøp av lekeapparater til barnehage**

Anskaffelsen gjelder lekeapparater til to av kommunens barnehager. Anskaffelsen er gjennomført av styrer i barnehagene og har en kostnadsramme på ca. 110 000 kroner.

Revisor har mottatt dokumentasjon som viser at kommunen har sendt ut brev til tre alternative leverandører av lekeapparater. I brevene ber kommunen om prisoverslag på nærmere angitte varer og apparater. Brevene til de tre tilbyderne er likelydende. Revisor mener på denne bakgrunn at Søgne kommune i denne saken har sikret hensynet til konkurranseeksponering på best mulig vis.

#### ***Revisors konklusjon og avsluttende merknader***

Revisor mener at å innhente tre alternative tilbud er tilstrekkelig for å sikre konkurransen vedrørende anskaffelser av denne størrelsen. Selve tilbudsinnhenting er godt dokumentert ved at kommunen har sendt tilbudsinvitasjon til aktuelle tilbydere.

Kommunen har ikke ført protokoll som viser hvordan de innkomne tilbud er evaluert. Dette er kommunen forpliktet til i henhold til FOA § 3-2. Det er heller ikke innhentet skatteattest eller HMS-egenerklæring slik som kommunen er pliktig til etter FOA § 3-3 og § 3-4.

### **5.2.5 Anskaffelse 5: Kjøp av elektrotjenester**

Kjøpet gjelder SD-anlegg til en av skolene i kommunen. Anskaffelsen har en verdi på ca. 165 000 kroner.

Bakgrunnen for saken er at SD-anlegget ved en skole gikk i stykker, og ettersom dette er et system som regulerer varme og ventilasjon i bygningen hastet det med å få et nytt anlegg på plass. Søgne kommune har opplyst om at to mulige leverandører ble kontaktet for å innhente tilbud. Etter at kommunen hadde foretatt diverse avklaringer med de to tilbyderne, bestemte kommunen seg for å velge det billigste tilbudet. Denne leverandøren kunne også tilby en midlertidig løsning inntil nytt anlegg ble ferdigstilt.

#### ***Revisors konklusjon og avsluttende merknader***

Revisor mener at kommunen i denne saken har innhentet tilstrekkelig antall tilbud for å sikre hensynet til konkurranseeksponering. Revisor mener at all den tid det hastet med å få på plass nytt anlegg, ville det ikke vært forholdsmessig å kreve at kommunen i denne saken burde brukt mer tid på en anskaffelsesprosess.

Revisor kan ikke se at det er ført protokoll i henhold til FOA § 3-2, eller at kommunen har innhentet skatteattest eller HMS-egenerklæring fra valget leverandør jf. FOA § 3-3 og § 3-4.



## 6 Oppsummering - revisors merknader og anbefalinger

Revisor har gått gjennom 13 konkrete anskaffelser av ulik art og verdi, og revisors hovedinntrykk er at Søgne kommune i det vesentligste ivaretar de grunnleggende krav til offentlige anskaffelsesprosedyrer.

Som gjennomgangen viser har revisor funnet en del feil i de ulike innkjøpsprosessene, men det er likevel revisors oppfatning at kommunens ansatte har fokus på å sikre konkurranseeksponering av de mest kostbare anskaffelsene. Dette underbygges av det faktum at revisor ikke har avdekket noen ulovlige direkte anskaffelser i sin revisjon av Søgne kommune, det vil si anskaffelser *«hvor oppdragsgiver i strid med reglene i denne forskrift ikke har kunngjort konkurransen»* jf. FOA § 4-1 bokstav q.

Imidlertid går enkelte av feilene som revisor har funnet igjen ved flere av kommunens anskaffelser. I det følgende vil revisor oppsummere de mest grunnleggende feil som er avdekket i revisjonen, samt revisors anbefalinger for hvordan Søgne kommune kan forbedre sin etterlevelse av det juridiske rammeverket for offentlige anskaffelser.

Revisor vil forøvrig presisere at det i denne rapporten ikke tas stilling til alvorlighetsgraden og rettslige konsekvenser av de ulike regelbruddene som er avdekket i revisjonen. Det tillegges KOFA og det ordinære domstolsapparatet å avgjøre hvilke rettslige konsekvenser et brudd på anskaffelsesregelverket skal medføre i hver enkel sak. Hvilke konsekvenser et brudd på regelverket kan ha, er en skjønnsmessig, konkret vurdering som revisor mener at det ikke har vært hensiktsmessig å drøfte i rapporten, da hovedformålet med rapporten er å forbedre kommunens **fremtidige** etterlevelse av regelverket på et generelt nivå.

### 6.1 Beregning av anskaffelsens anslåtte verdi

Søgne kommune har i liten grad kunnet dokumentere at det er foretatt prisoverslag som viser beregninger av anskaffelsenes anslåtte verdi. Å anslå verdien av kjøpet er viktig for å kunne avgjøre hvilken del av regelverket som skal legges til grunn, og dermed hvilke konkurranseprosedyrer kommunen skal velge. På denne bakgrunn anbefaler revisor at

[Søgne kommune bør ha økt fokus på å beregne anskaffelsens verdi før man starter selve innkjøpsprosessen.](#)

I forskriften § 2-3 er det gitt utfyllende regler om hvordan offentlige oppdragsgivere skal beregne anskaffelsenes verdi. Kommunen må gjøre beregningen på tidspunktet **før** kunnngjøring, og det er et viktig prinsipp at en anskaffelse ikke deles opp med den hensikt å unngå bestemmelser i forskriften. For en nærmere drøftelse av reglene vises det til punkt 3.2.4 i denne rapporten.

## 6.2 Bruk av rammeavtaler

Revisors gjennomgang viser at Søgne kommune foretar en del kjøp som isolert sett er av lav verdi, men som er så like i art og innhold at de bør anses som en del av ett større anskaffelsesforhold. Eksempler på dette er kjøp av tolke- og oversettelsestjenester og juridiske tjenester. Revisor anbefaler i så måte at

Søgne kommune ved løpende ytelsesforhold som er så like i art og innhold at de bør anses som en del av ett større anskaffelsesforhold, vurderer bruk av rammeavtaler.

En rammeavtale defineres som en avtale mellom to parter som fastsetter vilkår (for eksempel pris og mengde) for kontrakter som skal tildeles i en gitt periode. Der rammeavtalene inngås etter de prosedyrer som fremkommer i anskaffelsesregelverket, vil de grunnleggende hensyn til konkurranseeksponering, samt effektiv og fornuftig utnyttelse av kommunens ressurser ivaretas.

## 6.3 Avtalers varighet

I rapporten har revisor påpekt at enkelte av avtalene som Søgne kommune har inngått har varighet på opp til 7 år. Revisor mener at lange avtaleperioder ikke er gunstig for kommunen fordi kommunen i bindingstiden ikke har mulighet til å forhandle med andre aktører i markedet om pris og andre kommersielle vilkår. Dette kan medføre at kommunen da ikke oppnår de mest kostnadseffektive kjøpene og vil heller ikke oppfylle sin forpliktelse til å utnytte økonomiske ressurser på best mulig vis. Også samfunnsmessig vil slike langvarige kontrakter kunne ha en negativ kontraktsmessig effekt ved at man vil kunne skape monopollignende situasjoner i de ulike sektorene. Revisor anbefaler følgelig at

Søgne kommune bør være varsom med å inngå løpende avtaler med lenger varighet enn 3 til 4 år. Dersom kommunen likevel inngår avtaler med lengre bindingstid, bør kommunen redegjøre for hvilke særskilte forhold som begrunner den lange kontraktsperioden.

## 6.4 Protokollføring

Revisors gjennomgang viser at Søgne kommune har sviktende rutiner vedørende protokollføring av ulike anskaffelser. Protokollplikten er nedfelt i FOA § 3-2. Her fremkommer det at en protokoll skal *«beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen»*.

Det er flere formål med å dokumentere anskaffelsesprosessene:

- Etter at anskaffelsen er gjennomført, skal det være mulig å kontrollere og verifisere at kommunen har foretatt anskaffelsen i henhold til regelverk for offentlige anskaffelser og andre rettslig bindende regelverk.
- At alle vurderinger er dokumentert skaper tiltro hos både konkurrenter og allmennhetene for øvrig til at kommunen har utnyttet ressurser på en hensiktsmessig måte, og at tildeling av kontrakter ikke har skjedd på bakgrunn av kjennskap eller at ansatte har oppnådd personlige fordeler ved å foreta de ulike anskaffelsene.

Revisor vil understreke at omfanget av protokollplikten vil være avhengig av anskaffelsens kompleksitet og verdi. Revisor anbefaler at

Søgne kommune bør ha standardiserte protokoller hvor alle relevante forhold som skal dokumenteres er listet opp, og som kan fylles ut og arkiveres av den som har gjennomført innkjøpet.

## 6.5 Skatteattest og HMS-egenerklæring

Revisors gjennomgang viser at Søgne kommune ikke har hentet inn skatteattest og HMS-egenerklæring fra alle leverandører. Dette er et brudd på FOA § 3-3 og § 3-4.

Kommunen må kreve skatteattest for merverdiavgift og skatt fra alle norske leverandører vedrørende alle anskaffelser over 100 000 kroner ekskl. mva. Formålet med å kreve skatteattest er at aktører som ikke har oppgjort skatte- og avgiftskrav, ikke skal få inngå avtaler med offentlige myndigheter, og dette er således et tiltak mot svart arbeid. Kommunen skal avvise de leverandører som ikke leverer skatteattest.

Kommunen må også kreve HMS-egenerklæring av den leverandør kommunen inngår kontrakt med, der kontraktssummen overstiger 100 000 kroner ekskl. mva. Revisor anbefaler derfor at

Søgne kommune må i større grad ha rutiner for å innhente skatteattest og HMS-egenerklæring der kommunen foretar innkjøp som har en kostnad på over 100 000 kr. ekskl. mva.

## 6.6 Oppgradering av interne retningslinjer

Søgne kommunes økonomireglement er utarbeidet i 2001, og revisor mener at

Søgne kommune bør revidere sine interne retningslinjer vedørende anskaffelser.

## 6.7 Kjennskap til regelverket

Det er revisors oppfatning at de ansatte i kommunen som har jobbet med de anskaffelsene som er revidert i denne rapporten i det vesentlige har god kjennskap til gjeldende regelverk. Det er revisors inntrykk at man har kjennskap til kravet om at anskaffelser over 500 000 kroner ekskl. mva skal kunngjøres, og at anskaffelsen skal foretas etter en konkurranseprosedyre.

Revisor vil likevel understreke at regelverket for offentlige anskaffelser er svært komplisert, og anbefaler derfor at

Søgne kommune bør ha kontinuerlig fokus på å gi ansatte med innkjøpsansvar tilstrekkelig opplæring i gjeldende rett, herunder å informere ansatte om

- a. at også kjøp under 500 000 skal konkurranseeksponeres,

- b. at det må føres protokoller som beskriver prosesser og vurderinger som er gjort i forbindelse med innkjøpet, samt
- c. at skatteattester skal innhentes fra alle tilbydere som leverer tilbud til kommunen.
- d. at valgte leverandør må levere HMS-egenerklæring

## 6.8 Revisors anbefalinger oppsummert

1. Søgne kommune bør ha økt fokus på å beregne anskaffelsens verdi før man starter selve innkjøpsprosessen.
2. Ved løpende ytelsesforhold som er så like i art og innhold at de bør anses som én stor anskaffelse bør Søgne kommune vurdere å inngå rammeavtaler.
3. Søgne kommune bør være varsom med å inngå løpende avtaler med lenger varighet enn 3 til 4 år. Dersom kommunen likevel inngår avtaler med lengre bindingstid, bør kommunen redegjøre for hvilke særskilte forhold som begrunner den lange kontraktsperioden.
4. Søgne kommune bør ha standardiserte protokoller hvor alle relevante forhold som skal dokumenteres er listet opp, og som kan fylles ut og arkiveres av den som har gjennomført innkjøpet.
5. Søgne kommune bør i større grad rette fokus på å innhente skatteattest og HMS-egenerklæring der kommunen foretar innkjøp som har en kostnad på over 100 000 kr. ekskl. mva.
6. Søgne kommune bør revidere sine interne retningslinjer vedørende anskaffelser.
7. Søgne kommune bør ha kontinuerlig fokus på å gi ansatte med innkjøpsansvar tilstrekkelig opplæring i gjeldende rett, herunder å informere ansatte om
  - a. at også kjøp under 500 000 skal konkurranseeksponeres,
  - b. at det må føres protokoller som beskriver prosesser og vurderinger som er gjort i forbindelse med innkjøpet, samt
  - c. at skatteattester og HMS-egenerklæring skal innhentes fra alle tilbydere som leverer tilbud til kommunen.

## 7 Rådmannens høringsuttalelse

Rapporten om forvaltningsrevisjon av anskaffelser gir etter rådmannens syn en grundig og god gjennomgang av anskaffelser i Søgne kommune.

Lov om offentlig anskaffelser stiller store krav til kommunen som innkjøper av varer og tjenester. Revisjonen skriver også i rapporten at anskaffelsesregelverket er detaljert og tidvis fordrer kompliserte juridiske vurderinger. For å bidra til en mest mulig korrekt og profesjonell håndtering av anskaffelser deltar Søgne kommune i innkjøpssamarbeidet i Knutepunkt Sørlandet, som blant annet har inngått rammeavtaler på en rekke områder. Det er likevel ikke tvil om at det er nødvendig med god kjennskap til anskaffelsesregelverket hos ansatte i kommunen, og det er en klar ambisjon at alle innkjøp skal tilfredsstille kravene i anskaffelsesregelverket.

Revisjonen skriver i sammendraget at revisors gjennomgang av de utvalgte anskaffelsene ikke har avdekket ulovlige direkte anskaffelser. Videre står det at revisors hovedinntrykk er at de ansatte i kommunen som har håndtert de reviderte anskaffelsene i all hovedsak har fokus på konkurranseeksponering av innkjøpene. Rådmannen oppfatter ut fra dette at kommunens ansatte søker å følge opp intensjonene i anskaffelsesregelverket.

Rådmannen har imidlertid også merket seg at rapporten avdekker enkelte feil og mangler, kanskje særlig knyttet til dokumentasjon. Revisjonen gir syv anbefalinger som skal bidra til å bedre etterlevelsen av anskaffelsesreglementet. Anbefalingene går i hovedsak på å øke fokus på riktig dokumentasjon og kunnskapsnivået hos innkjøpere i kommunen, men det gis også to anbefalinger om å vurdere endret praksis og en anbefaling om å revidere det interne regelverket. Rådmannen vil følge opp disse anbefalingene.

Det skjer også et løpende arbeid i kommunen med sikte på å styrke kommunens egenkontroll. Hensikten med dette arbeidet er å forebygge og redusere mulighetene for uregelmessigheter som er egnet til å svekke tilliten til kommunen som forvaltningsorgan. Dette gjelder kommunens virksomhet generelt, herunder anskaffelser. Dette er en naturlig del av rådmannens virksomhet, men et område det har vært økt fokus på de siste årene.

Avslutningsvis vil rådmannen understreke viktigheten av at alle kommunens folkevalgte og ansatte har høy bevissthet i forhold til etisk standard på det arbeidet som utføres. Det er rådmannens oppfatning at dette i stor grad er tilfelle i Søgne kommune. Fortsatt fokus på kommunens etiske retningslinjer vil imidlertid være viktig også i forhold til innkjøp.

## 8 Kilder

Lov om offentlige anskaffelser (lov 1999 nr. 69)

Forskrift om offentlige anskaffelser (for 2006 nr. 402)

Anskaffelsesdirektivet (Directive 2004/18/EC)

Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder

Dom C-315/01 fra EU-domstolen

Dom C-160/08 fra EU-domstolen

Dom C-19/00 fra EU-domstolen

KOFA-sak 2011/251 (om arkitektkonkurranser)

KOFA-avgjørelse 2004/16 (avtalers varighet)

KOFA-avgjørelse 2010/23 (avtalers varighet)

KOFA-avgjørelse 2010/364 (kjøp av institusjonsplass/barnevern)

Dragsten og Lindalen: Kommentartutgave til lov om offentlige anskaffelser,  
Universitetsforlaget 2005