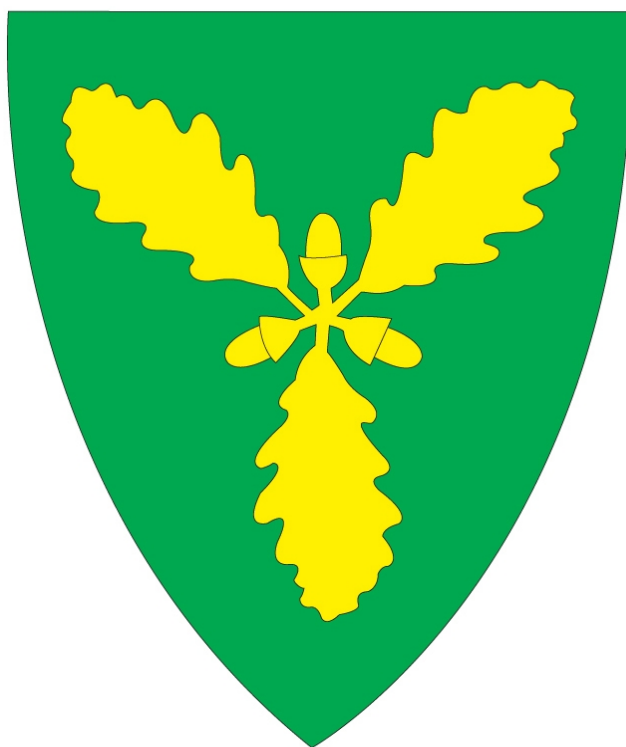


Rapport til kontrollutvalget i Songdalen kommune

Kjøp av entreprenørtjenester innen bygg og anlegg i Songdalen kommune



Forvaltningsrevisjon

November 2014

0 Sammendrag

Kontrollutvalget i Songdalen kommune bestemte i møte 11. mars 2014 å foreta en gjennomgang av bygg/anleggs- og entreprenørkjøp foretatt av kommunen, og formulerte derfor følgende oppdrag:

«Kontrollutvalget ber Revisjonen gjennomgå Songdalen kommunes gjeldende praksis knyttet til tildeling av entreprenøroppdrag innen bygg/anlegg. Dette innbefatter anbudspraksis, tildeling av oppdrag, samt kostnader/regnskap knyttet til anbudene. Oppdragene sees innenfor et tidsintervall på inntil 5 år».

Revisor har på denne bakgrunn gjennomført en forvaltningsrevisjon i henhold til revisjonsstandarden RSK 001, hvor hovedformålet er å foreta «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger», jf. forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 7 første ledd.

Revisor har utformet tre problemstillinger som søkes besvart i revisjonsrapporten:

Faktagrunnlag; revisor gir en deskriptiv oversikt over hvor mye penger Songdalen kommune har brukt på entreprenørtjenester i perioden 2010 til og med andre kvartal 2014.

Regelverksetterlevelse; revisor vurderer hvorvidt Songdalen kommune etterlever lov og forskrift om offentlige anskaffelser der kommunen kjøper anleggs- og entreprenørtjenester.

Kontraktsgjennomføring; revisor undersøker hvordan kontraktene som inngås mellom Songdalen kommune og de ulike entreprenørene etterleveres i praksis av kommunen.

Relevante **revisjonskriterier** er lov og forskrift om offentlige anskaffelser, Songdalen kommunes interne økonomireglement, samt generelle regler om avtaletolkning.

Revisors gjennomgang av kommunens regnskap fra perioden 2010 til og med andre kvartal 2014 viser at Songdalen kommune har brukt over 78 millioner kroner inkl. mva. på typiske entreprenør - og anleggstjenester. De største utbetalingene i perioden er til AS Birkeland entreprenørforretning, Frustøl AS og Kleveland AS med ca. 18 millioner kroner til hvert selskap.

Revisor presiserer at man har hentet tallmateriale fra investeringsregnskapet, og revisor har kun hensyntatt typiske entreprenør- og anleggskjøp. Andre håndverkertjenester (snekker, byggeri, VVS etc) og konsulenttenester er ikke tatt med. Dersom revisor hadde inkludert også disse utgiftene ville kostnadene vært høyere.

Revisor har valgt ut **seks bygge- og anleggsprosjekt** som kommunen har påbegynt i revisjonsperioden. De reviderte prosjekter har til sammen en kostnad på over 64 millioner kroner inkl. mva.

Revisors gjennomgang av prosjektene vurdert opp mot **anskaffelsesregelverket** viser at Songdalen kommune i det vesentligste sikrer hensynet til de grunnleggende krav som

konkurranseeksponering, likebehandling, transparens og forutberegnelighet. Revisor har imidlertid funnet enkelte avvik. Noen av de feilene som er gjort ved disse konkrete kjøpene er etter revisors syn ikke uttrykk for dårlig forståelse av regelverket, men heller en konsekvens av at anskaffelsesregelverket er et komplisert og uoversiktlig rettsfelt. Enkelte av de andre avvikene er av mer grunnleggende karakter, og burde etter revisors syn vært unngått på enkelt vis.

Revisors sammenligning av valgt tilbud og **endelig inngått kontrakt** viser at det som hovedregel ikke foreligger vesentlige endringer mellom tilbudt pris og endelig, avtalt oppgjør. I de tilfellene hvor kommunen har valgt konkurranse med forhandling er det viktig å presisere at partene har lov til å forhandle om *alle sider* av tilbudet, og det er således naturlig at det kan forekommer forskjell mellom tilbudt pris og endelig, avtalt pris.

Revisors **gjennomgang av kommunens investeringsregnskap** viser at det for enkelte av prosjektene er betalt ut mer enn hva som er avtalt. Ved budsjettoverskridelser er det flere problemstillinger som kan drøftes, og revisor har i denne rapporten hatt særlig fokus på om de inngåtte avtaler og konkurransegrunnlag hjemler disse endringene og tilleggskjøpene.

Revisors undersøkelser viser at de fleste avtalene inneholder prisreguleringsklausuler, og at det henvises til standardkontraktenes bestemmelser om endring i kontraktsgjenstand. Etter revisors syn er imidlertid enkelte av avtalene noe uklart formulert med hensyn til rangordning mellom konkurransegrunnlag og bestemmelsene i standardkontrakten. Det er av betydning hvorvidt den endringsbestilling/tilleggskjøp kommunen foretar er av **vesentlig art** eller ikke; store endringer i kontraktsgjenstand medfører at anskaffelsen må anses som et nytt kjøp. For å konstatere at det foreligger endringsbestilling/tilleggskjøp av vesentlig karakter må man foreta kompliserte vurderinger av juridisk så vel som av skjønnsmessig karakter. I de aktuelle prosjektene som er gjennomgått i denne rapporten er det revisors vurdering at de endringer og tilleggskjøp Songdalen kommune har gjort i henhold til inngåtte kontrakter neppe er av så stort omfang at man bør anse dette som nye anskaffelser etter anskaffelsesregelverket.

Revisor har til en viss grad også sett på årsaker til overskridelsene av kontraktssummen, og redegjør kort for dette i rapporten. Det er her viktig å understreke at ingen av de reviderte prosjekter er *ferdigstilt* fra kommunen, og man avventer derfor byggesaksrapportene som Byggenemnda skal sende til kommunestyret snarest etter ettårsbefaringen. Rapporten skal inneholde opplysninger om opprinnelig bevilgning, tilleggsbevilgninger, besparelser, fremdrift og en verbal beskrivelse av avvik mellom budsjett og forbruk, jf. kommunens økonomireglement punkt 9 flg.

Kristiansand, 20. november 2014


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Anne-Marie Varen
Forvaltningsrevisor cand.jur.

Innhold

0	Sammendrag.....	2
1	Innledning.....	6
1.1	Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2	Problemstillinger	6
1.3	Avgrensinger	7
1.4	Metode.....	7
1.4.1	Regnskapsanalyse.....	7
1.4.2	Intervju	7
1.4.3	Dokumentanalyse	7
2	Revisjonskriterier	8
2.1	Nærmere om lov om offentlige anskaffelser	8
2.2	Nærmere om forskrift om offentlige anskaffelser	10
2.2.1	Krav som gjelder alle anskaffelser uavhengig av art og verdi.....	10
2.2.2	Krav som gjelder anskaffelser under EØS-terskelverdi og uprioriterte tjenester	11
2.2.3	Krav som gjelder anskaffelser over EØS-terskelverdier	12
2.2.4	Nærmere om terskelverdier og beregninger av kontraktens anslåtte verdi	12
2.3	Økonomireglementet for Songdalen kommune.....	12
2.4	Kontraktsgjennomføring – avtaletolkning.....	13
3	Forbruk i revisjonsperioden.....	14
4	Etterlevelse av anskaffelsesregelverket.....	15
4.1	Prosjekt 47017 - Oppgradering av tunell – Mjåvann	15
4.2	Prosjekt 45051 – Haugenparken.....	17
4.3	Prosjekt 45025- tilbygg Nodelandshallen	20
4.4	Prosjekt 44191 Utvikling Fagermoen – byggetrinn 1	21
4.5	Prosjekt 44192 Utvikling Fagermoen – byggetrinn 2	22
4.6	Prosjekt 46804 Utvikling Midt-Heia	23

5	Kontraktsgjennomføring	27
5.1	Prosjekt 47017 - Oppgradering av tunell – Mjåvann	27
5.2	Prosjekt 45051 – Haugenparken.....	30
5.3	Prosjekt 45025- tilbygg Nodelandshallen	31
6	Revisors merknader og anbefalinger	34
6.2.1	Etterlevelser av reglene for offentlige anskaffelser	35
6.2.2	Avtaler	35
7	Rådmannens høringsuttalelse	36
7.1	Revisors merknader til høringsuttalelsen	38
8	Kilder.....	38

1 Innledning

Hovedformålet med en forvaltningsrevisjon er å foreta «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger», herunder om forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området, og om relevant regelverk etterleves, jf. forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 7 første ledd¹.

I denne revisjonen er det særlig regelverksetterlevelse som vil være det sentrale vurderings-tema, jf. punkt 2.2 som omhandler de problemstillinger som vil bli behandlet i rapporten.

Avslutningsvis nevnes det at forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til revisjonsstandarden RSK 001, som bygger på norske og internasjonale standarder for god revisjonsskikk.

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Kontrollutvalget i Songdalen kommune fattet i møte 11. mars 2014 følgende vedtak (sak 6/2014):

«Kontrollutvalget ber Revisjonen gjennomgå Songdalen kommunes gjeldende praksis knyttet til tildeling av entreprenøroppdrag innen bygg/anlegg. Dette innbefatter anbudspraksis, tildeling av oppdrag, samt kostnader/regnskap knyttet til anbudene. Oppdragene sees innenfor et tidsintervall på inntil 5 år».

Kontrollutvalgets leder informerte kommunestyret i Songdalen kommune om vedtaket i kommunestyremøte 26. mars 2014.

1.2 Problemstillinger

Med utgangspunkt i Kontrollutvalgets bestilling har revisor valgt å belyse følgende problemstillinger:

- **Faktagrunnlag - omfang og ressursbruk:** Revisor vil gi en deskriptiv oversikt over hvor mye penger Songdalen kommune har brukt på entreprenørtjenester i perioden 2010 til og med andre kvartal 2014.
- **Regelverksetterlevelse – regelverket for offentlige anskaffelser:** Revisor vil undersøke hvorvidt Songdalen kommune etterlever lov og forskrift om offentlige anskaffelser der kommunen kjøper anleggs- og entreprenørtjenester. Revisor vil særlig se på om anskaffelsene er kunngjort på korrekt vis, hvilken konkurranseform som er valgt, hvorvidt tildelingen har skjedd basert på transparente og forutsigbare vilkår, om kommunen har ført protokoll, samt om kommunen har innhentet skatteattest og HMS-egenerklæring.

¹ For 2004 nr. 904

- **Kontraktsgjennomføring:** Revisor vil undersøke hvordan kontraktene som inngås mellom Songdalen kommune og de ulike entreprenørene etterleves. Revisor vil særlig se om det er samsvar mellom tilbud som innleveres i anbudskonkurranse, eventuelt resultat av kontraktsforhandlinger, og de vilkår (særlig pris) som fremkommer av den endelige avtalen mellom partene. Revisor vil også undersøke om det er avvik mellom avtalt sluttoppgjør og den sum kommunen faktisk har måtte betale for anskaffelsen (regnskapsførte utgifter).

1.3 Avgrensinger

- **Avgrensninger i tid:** Revisor har i henhold til Kontrollutvalgets vedtak undersøkt anskaffelser foretatt i perioden 2010 til og med annet kvartal 2014.
- **Materielle avgrensninger:** Revisor avgrenser rapporten til å omhandle «entreprenøroppdrag innen bygg/anlegg», jf. kontrollutvalgets bestilling. For å begrense rapportens omfang har revisor avgrenset rapporten til å omhandle typiske anleggstjenester, og revisor har ikke tatt med utgifter til håndverkertjenester og konsulenttjenester. Kostnader til ferdighus og modulbygg er heller ikke tatt med i rapporten.
- **Organisatoriske avgrensninger:** Revisors undersøkelser knytter seg til anskaffelser foretatt av Songdalen kommune. Annet kommunalt samarbeid der Songdalen kommune er deltaker omfattes ikke av revisjonen.

1.4 Metode

1.4.1 Regnskapsanalyse

For å kartlegge utgifter knyttet til kjøp av entreprenørtjenester har revisor analysert kommunens regnskap fra perioden 2010 til andre kvartal 2014.

1.4.2 Intervju

Revisor har hatt møte med assisterende rådmann og teknisk sjef i Songdalen kommune.

1.4.3 Dokumentanalyse

Revisor har gått gjennom anbudsprotokoller, konkurransegrunnlag, tilbud og endelig inngåtte kontrakter. Revisor har også kontrollert om kommunen har innhentet skatteattest og HMS-egenerklæring.

2 Revisjonskriterier

I RSK 001 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, autoritative kilder innenfor det reviderte område».

I denne revisjonen er lov og forskrift om offentlige anskaffelser de sentrale revisjonskriteriene. Rettspraksis, forarbeid² og KOFA³-avgjørelser vil også kunne være aktuelle revisjonskriterier, der kildene tolker og presiserer de rettsregler som er relevante å se hen til i rapporten.

Videre vil også Songdalen kommune sitt interne innkjøpsreglement kunne anvendes som revisjonskriterium. Revisor har gjort rede for innholdet i de lokale kildene i punkt 3.3.

Rettsregler omhandlende avtaletolkning vil også brukes som revisjonskriterium i denne rapporten, jf. punkt 3.4 for nærmere redegjørelse.

2.1 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 opptrer 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 organer⁴, og reglene kommer til anvendelse ved kjøp av varer og tjenester, samt bygge- og anleggsarbeid. I § 5 gir loven anvisning på grunnleggende krav som offentlige myndigheter **alltid må** hensynta 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 etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Oppdragsgiver skal ikke;

² 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

³ Klagenemnda for offentlige anskaffelser. Se <http://www.kofa.no/>

⁴ Begrepet offentligrettslig organ er definert i FOA § 1-2 annet ledd

- 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».

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.

2.2 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.

2.2.1 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 livssykluskostnader, 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.

2.2.2 Krav som gjelder anskaffelser under EØS-terskelverdi og uprioriterte tjenester

For anskaffelser som har en verdi mellom 500 000 kroner og EØS-terskelverdi skal reglene i forskriftens del 2 anvendes sammen med forskriftens del 1. Lovens krav gjelder selvsagt også. EØS-terskelverdi er 1 550 000 kroner ekskl. mva. for vare- og tjenestekontrakter, og 39 000 000 kroner for bygge- og anleggskontrakter.

For anskaffelser under terskelverdi 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.

2.2.3 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 TED⁵-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 vektning 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.

2.2.4 Nærmere om terskelverdier og beregninger av kontraktens anslåtte verdi

Beregning av kontraktens verdi er 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 anskaffelses 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.

2.3 Økonomireglementet for Songdalen kommune

Økonomireglementet for Songdalen kommune ble vedtatt av kommunestyret i 2003. Reglementet ble revidert i 2007 og 2008. I reglementets punkt 4 fremkommer det at «Alle kommunale innkjøp skal skje i henhold til gjeldende lover og regler samt inngåtte samarbeidsavtaler». Reglementet inneholder videre bestemmelser om regnskapsprinsipp og årsavslutninger, samt regelverk for investeringer.

Bestemmelser om fullmakt fremkommer i reglementets punkt 2.3.1 flg. Her slås det fast at det er kommunestyret som skal fatte vedtak i årsbudsjettsaker, og at nettobevilgninger pr. programområde skal fremkomme av vedtakene. Kommunestyret må også gi mål og premisser for tildeling som foretas innenfor rammebevilgningene.

Rådmannens fullmakter fremkommer i punkt 2.3.3; her gis rådmannen blant annet fullmakt til å foreta endringer i investeringsbudsjettet når endringen gjelder økning i bevilgning innenfor samme rammeområde, og dekning skjer ved at bevilgningen i et annet prosjekt reduseres tilsvarende. Beløpsgrense for slik omprioritering er 600 000 kroner (2007-priser). I drifts-

⁵ Tenders Electronic Daily, se <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

budsjettet har rådmannen fullmakt til å fordele nettoramme på de ulike ansvarsområder, samt foreta budsjettering innenfor de samme rammer.

Økonomireglementet har også to tilleggsvedlegg med bestemmelser som gjelder for kommunens investeringer, jf. økonomireglementet side 15 flg.

2.4 Kontraktsgjennomføring – avtaletolkning

Reglene for offentlige anskaffelser er *prosessuelle* regler som sier noe om hvilken fremgangsmåte kommunen må følge ved utvelgelse av medkontrahent. Når endelig kontrakt er inngått kommer konkurransereglene i anskaffelsesregelverket ikke lenger til anvendelse; her vil den ordinære kontraktsretten legges til grunn.

For at formålene med anskaffelsesregelverket skal oppfylles er det imidlertid viktig at de *endelig inngåtte avtalene etterlevs i praksis*. Dersom kommunen gjennomfører en anbuds-konkurranse der for eksempel et viktig tildelingsvilkår er pris, vil det være et brudd på anbudsreglenes formål dersom det viser seg at kommunen de facto betaler en annen pris enn avtalt for den aktuelle tjenesten. Et annet eksempel er hvis kommunen kjøper en tjeneste som er vesentlig forskjellig i art, innhold eller omfang fra den tjenesten som anbudskonkurransen omhandler.

Hva som er avtalt (pris, hvilken tjeneste som skal utføres, omfang, mengde, om man skal ha lov til å foreta endringer i kontraktsgjenstanden etc.) vil ofte komme mer eller mindre klart frem i avtalegrunnlaget. I større prosjekter, som for eksempel bygg- og entrepriseprojekt, kan imidlertid avtalt pris være vanskelig å slå fast, særlig der man har til dels kompliserte prisstrukturer i kombinasjon med ulike rabatt – eller incitamentordninger. Videre kan det også oppstå uenighet mellom partene om hva som egentlig skal leveres; dette skyldes ofte uklare arbeids- eller ordrebekrivelser, eller at det foreligger motstrid mellom ulike deler av kontrakten (typisk der partene har foretatt endringer i kontraktsstandarder).

Der det er uklart hva partene egentlig har avtalt, må kontraktsgrunnlaget tolkes etter særskilte regler. Disse reglene er ulovfestede, og er blitt til gjennom rettspraksis og bransjepraksis. Hovedregelen etter norsk rett er et objektivt fortolkningsprinsipp⁶. Dersom det kan slås fast at partene hadde en felles, subjektiv oppfatning på avtaleinngåelsestidspunktet, skal imidlertid denne legges til grunn⁷.

Ofte bruker partene NS-kontrakter i bygge- og entrepriseforhold. Dette er standardkontrakter som er utarbeidet av Standard Norge. Ikke sjeldent ser man at partene legger en standardkontrakt til grunn, for deretter foreta individuelle tilpasninger, i form av at man utarbeider særegne bestemmelser på enkelte punkt som fraviker standarden. Standardkontraktene inneholder ofte egne regler for hvordan kontrakten skal tolkes.

⁶ Se UNIDROIT Principles art. 4(1)(2)

⁷ Se UNIDROIT Principles art. 4(1)(1)

3 Forbruk i revisjonsperioden

Revisors gjennomgang av **investeringsregnskapet** fra perioden 2010 til og med annet kvartal 2014 viser at det er regnskapsført ca. **78 226 millioner kroner inkl. mva** til entreprenør-tjenester⁸. I denne perioden er de største utbetalingene fordelt slik:

Tabell 1. Investeringsregnskapet. Utbetalinger 2010- annet kvartal 2014. I millioner kroner. Inkl. mva.

Selskap/leverandør	Største utbetalinger 2010- annet kvartal 2014
AS Birkeland Entreprenørforretning	18,03
Frustøl AS	18,83
Kleveland AS	18,78
AF Gruppen	4,41
VEF Entreprenør	4,45
Totalt- de 5 største utbetalingene i revisjonsperioden	64,49

Som tabellen viser er ca. 80 pst. av de totale entrepenør- og anleggskostnadene utbetalt til de 5 overfornevnte selskapene. De resterende utgiftene er ført på ca. 10-12 ulike anleggs- og entreprenørselskap. Blant disse er de største utbetalingene til HAB Construction med mer enn 3 millioner kroner, Birkedal maskin med utgifter på ca. 1,2 millioner kroner og Arne Topstad på nesten 500 000 kroner (alle inkl. mva).

⁸ Revisor har tatt med utgifter til selskaper som tilbyr typiske anleggstjenester. Utgifter til håndverkertjenester som byggeri, snekker, tømrer etc. faller utenfor. Det samme gjelder konsulentutgifter. Revisor har også skilt ut kostnader til ferdighusprodusenter.

4 Etterlevelse av anskaffelsesregelverket

Revisor vil i det følgende gå gjennom seks ulike prosjekter som vurderes opp mot reglene om offentlige anskaffelser. Revisor har valgt å se nærmere på disse sakene fordi det dreier seg om store prosjekter både i omfang og kostnad. På tidspunktet for gjennomføring av revisjonen har prosjektene en samlet kostnad på over 64 millioner kroner inkl. mva.

4.1 Prosjekt 47017 - Oppgradering av tunell – Mjåvann

Anskaffelsen gjelder entreprenørtjenester i forbindelse med bygging av tunell ved Mjåvann industriområde. Anskaffelsen er kunngjort i Doffin, og av kunngjøringen fremkommer det at kontraktsgjenstand er «utvidelse av eksisterende tunell inn til Mjåvann industriområde med nødvendige fasiliteter for kjørende og syklende samt bygging av nye portaler. Oppdraget gjelder både projektering og bygging av ny tunell».

Det er utarbeidet konkurransegrunnlag datert 17. juni 2012, samt et revidert konkurransegrunnlag datert 10. september samme år. I det reviderte konkurransegrunnlaget er blant annet tilbudsfristen endret. Den endrede versjonen ble kunngjort i Doffin.

Det fremkommer av konkurransegrunnlaget at oppdraget er organisert som en totalentreprise og at kontraktsstandarden NS 8407⁹ danner avtalegrunnlag. Videre er det redegjort for supplerende kontraktsbestemmelser i konkurransegrunnlagets punkt 5.

Kommunen har valgt konkurranse med forhandling som konkurranseprosedyre. Kontrakt skal tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, basert på følgende tildelingsvilkår, jf. kontraktsgrunnlaget punkt 4.8:

«Pris etter at alle forbehold er prissatt, 100 %

Under kriteriene gjennomføringsevne og erfaring kreves det at Totalentreprenøren dokumenterer:

Organisasjonsplan for oppdraget, med angivelse av nøkkelpersoner

CV'er for nøkkelpersonell som tilbys, inkl. referanseprosjekter

Referanseliste for Totalentreprenørens viktigste relevante oppdrag siste 5 år

Fremdriftsplan

Gjennomføringsbeskrivelse

Dokumentasjon av tilstrekkelig kapasitet til å utføre oppdraget»

To tilbud ble innlevert innen fristen, og kommunen har forhandlet med begge tilbydere. Forhandlingene er dokumentert i notater datert 14. oktober 2012 og 13. november 2012.

Basert på disse forhandlingene ble kontrakt tildelt det entreprenørfirmaet som hadde det lavest prisede tilbudet.

⁹ Enkelte steder i konkurransegrunnlaget vises det til NS 3431, se konkurransegrunnlaget punkt 2.3

Songdalen kommune har innhentet både skatteattest og HMS-egenerklæring fra tilbyder som ble tildelt kontrakten. Det er også ført protokoll over anskaffelsen.

Revisors vurdering

Anskaffelsen er kunngjort på korrekt vis, og kommunen har derfor sikret konkurranseeksponering av dette kjøpet, jf. FOA § 9-1.

Kommunen har valgt konkurranseformen konkurranse med forhandling. Dette er bare tillatt for anskaffelser med estimert verdi under EØS-terskelverdi, jf. FOA § 2-2. Når det gjelder bygg- og anleggstjenester er terskelverdien 39 millioner kroner ekskl. mva., jf. samme bestemmelse.

I denne saken dreier det seg om bygging av tunell; en tjeneste som nevnes eksplisitt i vedlegg 1 til FOA, jf. § 4-1 bokstav c, hvor bygg – og anleggstjenester defineres som «en kontrakt som omhandler enten utførelse, eller både utførelse og planlegging, av arbeider i forbindelse med aktiviteter som er angitt i vedlegg 1». Ettersom anskaffelsens totalkostnad (ca.14 millioner kroner inkl. mva) er langt under dagjeldende terskelverdi, hadde Songdalen kommune hjemmel i FOA § 5-1 til å velge konkurranse med forhandling ved utvelgelse av kontraktspart.

Songdalen kommune har redegjort for tildelingsvilkårene i konkurransegrunnlaget. Det er viktig at tildelingsvilkår utformes på en klart og utvetydig måte, slik at alle potensielle leverandører skal skjønne hva oppdragsgiver vektlegger ved utvelgelse av kontraktspart; dette skal sikre transparente tildelingsprosesser og forutberegnelighet for leverandørene.

Som det fremgår av forrige avsnitt, har oppdragsgiver formulert at tildelingen skal skje på bakgrunn av «pris etter at alle forbehold er prissatt, 100 %». Det kan altså se ut som oppdragsgiver kun vektlegger pris ved valg av tilbud. Rett etter dette følger imidlertid setningen «Under kriteriene gjennomføringsevne og erfaring kreves det at Totalentreprenøren dokumenterer..». Etter dette er det revisors oppfatning at det fremstår som uklart hvilke kriterier Songdalen kommune har lagt til grunn for tildeling av kontrakt i denne saken; bare pris, eller også gjennomføringsevne og erfaring? Denne måten å formulere tildelingsvilkårene på sikrer etter revisors oppfatning ikke de grunnleggende hensyn til forutberegnelighet og transparens, jf. LOA § 5 annet ledd.

Kommunen har ført protokoll over de forhandlingene som er gjennomført med de to tilbudsleverandørene, og FOA § 3-2 må med dette anses som oppfylt. Forhandlingsprotokollene viser at Songdalen kommune har lagt vesentlig vekt på pris i sin vurdering av de innkomne tilbud, og kommunen har valgt å tildele kontrakt til tilbyder som tilbød lavest pris på gjennomføring av oppdraget.

Kommunen har innhentet både skatteattest og HMS egenerklæring slik som FOA § 3-3 og § 3-4 påkrever.

Alt i alt er denne anskaffelsen i det vesentligste gjennomført i tråd med de grunnleggende krav som fremkommer av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Revisor vil imidlertid påpeke at kommunen i denne saken ikke har utformet tildelingsvilkårene med den presisjon og krav til klarhet som anses nødvendig i henhold til gjeldende rett.

4.2 Prosjekt 45051 – Haugenparken

Anskaffelsen gjelder totalentreprise på utomhusarbeid og hovedvannledning til Haugenparken i Songdalen kommune. Kommunen kunngjorde først en konkurranse i Doffin 1. juni 2011 (såkalt begrenset konkurranse). Det ble mottatt ett tilbud innen tilbudsfristen, og Songdalen kommune inngikk forhandlinger med tilbyder. Kontrakt ble imidlertid ikke inngått fordi tilbudets totalpris overgikk kommunens budsjetttramme.

Songdalen kommune inviterte deretter tre tilbydere til ny konkurranse 16. november 2011. Kontraktsgjenstanden beskrives i konkurransegrunnlaget som «utførelse av utomhusarbeid samt bytte eller omlegging av vannledning som går under tomten». Det fremkommer også av konkurransegrunnlaget at «De opsjonene som Songdalen kommune ikke har hatt midler til å utløse, skal kunne utløses av Haugenparkens venner».

Kommunen mottok ingen tilbud innen fristen. Songdalen kommune opplyser at man derfor kontaktet alle de tre firmaene for å «avklare om det var misforståelser knyttet til frist for levering av tilbud». I forlengelsen av dette mottok kommunen prisoverslag fra entreprenørfirmaene Kaspar Strømme AS og Frustøl AS. Frustøls tilbud på arbeidet med Haugenparken var på 1 496 000 kroner, samt tilbud på vannledning pålydende 505 000 kroner. I Frustøls tilbud understrekes det at *«pristilbudet er basert på/avhengig av dugnadsånd»*.

Kaspar Strømmes tilbud var på 1 409 000 kroner ekskl. mva, men omfattet ikke plen, elektrisk anlegg og vanningsanlegg. Disse tjenestene er i Frustøls tilbud priset til 370 000 kroner. I Kaspar Strømmes tilbud legges det også til grunn ytterlige kostnader på 245 000 kroner for graving og tilkjøring. Strømme leverte heller ikke tilbud på vannledning.

Etter dette fant kommunen at Frustøls tilbud var rimeligst, og avtale ble signert 16. januar 2012. Avtalen omhandler utskiftning av vannledning, etablering av mur, etablering av vannspeil, fundamentering og rigg/drift. Avtalen er inngått i henhold til NS 8407 om totalentreprise.

Kommunen inngikk også avtale med Haugenparkens venner datert 5. oktober 2012 som sier at partene (Songdalen kommune og Haugenparkens venner) i samarbeid skal renovere og opparbeide Haugenparken.

Songdalen kommune har i forbindelse med denne saken innhentet en juridisk vurdering fra ekstern rådgiver. Notatet (datert 30. september 2011) omtaler hvordan kommunen bør håndtere regelverket for offentlige anskaffelser der anskaffelsen både er å anse som en gjensidig bebyrdende avtale, men også har klare innslag av frivillig, ubetalt innsats. Her konkluderes det med at kommunen i dette tilfelle bør gjennomføre en anskaffelsesprosess, og at det etter at konkurranse avsluttes etableres sponsoravtale for finansiering av resterende arbeid.

Songdalen kommune har innhentet både skatteattest og HMS-egenerklæring fra tilbyder som ble tildelt kontrakten. Det er også ført protokoll over anskaffelsen.

Revisors vurdering

Som nevnt i forrige avsnitt har revisor fått opplyst at kommunen avlyste den første konkurransen fordi tilbudet som ble mottatt var for kostbart i forhold til de økonomiske rammene kommunen hadde i denne saken.

Bestemmelser om avlysning av anbudskonkurranser er regulert i FOA § 13-1: «Oppdragsgiver kan avlyse konkurransen med øyeblikkelig virkning dersom det foreligger en saklig grunn». I nærværende sak er det eneste mottatte tilbudet høyere enn den økonomiske rammen kommunen måtte forholde seg til. Etter revisors mening må dette anses som en saklig og relevant årsak til å avlyse konkurransen, jf. FOA § 13-1 første ledd.

Avtalen inngått mellom Songdalen kommune og Frustøl AS har en spesiell konstruksjon, da avtalen både fordrer en ren økonomisk ytelse fra kommunens side, samt ytelser som må anses som gavebidrag fra oppdragstakeren. Avtalen er ikke inngått på bakgrunn av reglene i FOA § 9-1; det vil si at kommunen ikke har kunngjort konkurranse i Doffin før kontraktsinngåelse. Revisor vil derfor i det følgende vurdere hvorvidt kommunen hadde rettslig anledning til å inngå avtale med Frustøl AS i denne saken uten å følge reglene om kunngjøring av konkurranse.

Rettslig utgangspunkt er FOA § 1-3 som sier hvilke kontrakter som omfattes av forskrift om offentlige anskaffelser. Utgangspunktet er at «Denne forskrift får anvendelse på tildeling av offentlige kontrakter om levering av varer, tjenester eller utførelse av bygge- og anleggsarbeider». Begrepet *kontrakt* er definert i FOA § 4-1 bokstav a: «gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører».

Dette betyr at dersom kontrakten inngått i dette tilfelle kan anses som en gjensidig bebyrdende avtale, må reglene i anskaffelsesforskriften følges.

Kontraktsbegrepet i relasjon til anskaffelsesregelverket er omtalt i mange ulike rettskilder, som for eksempel direktivteksten, rettspraksis og juridisk teori. På bakgrunn av disse kildene må det regnes som sikker rett at det er et vilkår for å anse forholdet som en gjensidig bebyrdende avtale at oppdragsgiver – i dette tilfellet Songdalen kommune – må yte *et vederlag av økonomisk karakter* til oppdragsgiver som kompensasjon for utført arbeid. I de tilfeller der avtalen *ikke* forplikter kommunen til å betale en økonomisk motytelse, dreier det seg om *gaver*, og anskaffelsesregelverket kommer ikke til anvendelse, se også Dragsten og Lindalen – offentlige anskaffelser kommentarutgave side 418.

I nærværende sak betaler kommunen mer enn 1,5 millioner kroner for tjenestene som skal leveres. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon som viser hva markedspris for slike tjenester vil være, men det må være rimelig klart at beløpet er under markedspris da det er en forutsetning i både tilbud fra Frustøl og avtalen datert 16. januar 2012 at prisen er betinget av frivillig innsats og dugnadsarbeid. Etter revisors oppfatning må dette bety at anskaffelsen *både* har et gaveelement, samtidig som den også må anses som en økonomisk, gjensidig bebyrdende avtale. Det følger FADs¹⁰ veileder at «hvis avtalen derimot inneholder både et

¹⁰ Fornyings- og administrasjonsdepartementet

gaveelement og en form for vederlag, vil det foreligge en gjensidig bebyrdende kontrakt». Dette standpunktet er også fulgt opp av KOFA¹¹ i sak 2011/312.

Etter dette er det revisors oppfatning at avtalen mellom Frustøl AS og Songdalen kommune er å anse som en gjensidig bebyrdende avtale som må inngås etter de prosessuelle reglene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Ettersom det dreier seg om et kjøp over EØS-terskelverdi må konkurranse som *hovedregel* kunngjøres i Doffin. Kunngjøringsplikten skal sikre at alle interesserte tilbydere skal få mulighet til å legge inn tilbud, og forpliktelsen er i så måte viktig for å sikre konkurranse i de aktuelle markeder.

Som nevnt overfor har Songdalen kommune *ikke* kunngjort konkurranse i Doffin før avtale med Frustøl AS ble inngått i denne saken. Det faktum at anskaffelsen i sin helhet ble kunngjort i juni 2011, samt at kommunen holdt en begrenset konkurranse i november 2011, sikrer imidlertid etter revisors mening konkurranseeksponering av dette kjøpet, til tross for at konkurranse ikke ble kunngjort i Doffin.

Videre mener revisor at når kommunen i konkurranseutlysningen i juni 2011 ikke mottok tilstrekkelig gode tilbud er det ikke hensiktsmessig at kommunen kort tid etter dette igangsatt enda en ny prosedyre, når man nettopp har fått tilbakemelding fra markedet om at ingen entreprenører var villige til å inngå kontrakten på de vilkår som Songdalen kommune da fastsatte.

Revisor mener at det aktuelle forholdet dekkes av FOA § 2-1 bokstav e; at det «*i en forutgående anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandlinger ikke foreligger tilbud*». I slike tilfeller trenger oppdragsgiver ikke å kunngjøre konkurranse, men må likevel sørge for at de grunnleggende krav til anskaffelsen følges, jf. § 3-1. Sentrale, grunnleggende hensyn er for eksempel plikten til å sørge for konkurranseeksponering, likebehandling av leverandører, forutberegnelighet og transparens.

Revisor mener at Songdalen kommune i det vesentligste har hensyntatt disse grunnverdiene. Kommunen har lyst ut full, offentlig konkurranse, og dermed sørget for å gi alle potensielle interessenter mulighet til å delta, noe som sikrer hensynet til konkurranseeksponering. Videre har kommunen også holdt en begrenset konkurranse ved å invitere tre mulige leverandører til å legge frem tilbud. Kommunen har også dokumentert skriftlig de ulike steg i hendelsesforløpet, og sikrer dermed transparens og notoritet over de handlinger og vurderinger som ligger til grunn for kommunens kontraktsinngåelse.

¹¹ Klagenemnda for offentlige anskaffelser

4.3 Prosjekt 45025- tilbygg Nodelandshallen

Anskaffelsen gjelder oppføring av tilbygg til Nodelandshallen i Songdalen kommune. Konkurransen er kunngjort i Doffin, og anskaffelsen er basert på konkurranse med forhandlinger.

Kommunen har utarbeidet konkurransegrunnlag som blant annet inneholder beskrivelse av prosjektets art og omfang, informasjon om prosjektets kontraktsstrategi (totalentreprise), samt grundige kravsspesifikasjoner. Konkurransegrunnlaget inneholder også konkurranseregler, og i punkt 5.2 fremkommer det at kontrakt skal tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbud, basert på følgende tildelingsvilkår:

«Vekting av pris 85 %
Vekting av kvalifikasjoner/HMS/referanser 15 %»

Det kom tre tilbud innen tilbudsfristens utløp. Etter en evaluering valgte kommunen å inngå avtale med entreprenørfirmaet Kleveland AS. Dette var også det tilbudet som hadde lavest pris på tilbudsåpningstidspunktet (16 237 500 inkl. mva).

Partene har inngått avtale basert på NS 3431. Kommunen har innhentet HMS-egenerklæring og skatteattest fra anbudsvinneren.

Revisors vurdering

Anskaffelsen er kunngjort på korrekt vis, jf. FOA § 9-1. Kommunen har valgt konkurranse med forhandling, og dette er en tillatt prosedyre i henhold til FOA § 5-1, da anskaffelsen er under terskelverdi, jf. FOA § 2-2.

Revisor finner at tildelingsvilkårene er utformet på en klar og tydelig måte som sikrer forutsigbarhet for leverandørene, jf. FOA 13-2.

Revisor har mottatt dokumentasjon på at kommunen har evaluert alle tre tilbudene i henhold til de opplistede tildelingsvilkårene, og revisor mener at kommunen på denne måten har ivarettatt hensynet til både likebehandling, transparens og etterprøvbarhet. Songdalen kommune skriver i referat datert 1. oktober 2011 at en priskontroll av de innkomne tilbud viser at ett av tilbudene er vesentlig høyere enn de to andre, og at Songdalen kommune derfor valgte å gå i kontraktsforhandlinger med to av tilbyderne. Dette har kommunen anledning til i henhold til FOA § 11-8.

Oppsummert mener revisor at Songdalen kommune i det vesentligste har etterlevd de grunnleggende krav som følger av lov og forskrift om offentlige anskaffelser i forbindelse med oppføring av tilbygg til Nodelandshallen.

4.4 Prosjekt 44191 Utvikling Fagermoen – byggetrinn 1

Anskaffelsen gjelder utførelse av grunnarbeider, tekniske anlegg og betongarbeider i forbindelse med nytt torg på Fagermoen i Songdalen kommune («Fagermoen- byggetrinn 1»), og konkurranse ble kunngjort i Doffin 14. Februar 2013.

Det er utarbeidet konkurransegrunnlag, hvor det blant annet fremkommer at kommunen har valgt anskaffelsesprosedyren konkurranse med forhandling. Videre gjøres det rede for tildelingskriteriene som er formulert på følgende vis:

«Leveranse. Vekt 10 %

- Referanser som understøtter tilbudt utstyr/tjenester
- Gjennomføringsevne
- Ferdigstillelsedato/byggetid

Priser. Vekt 90 %

- Pris på komplett omfang»

Kommunen har i notat datert 21. mars 2013 skrevet i brev til alle tilbydere at «Oppdragsgiver har til intensjon å tildele oppdraget til Frustøl AS. Tilbudene er gjennomgått iht. tildelingskriteriene og oppdraget blir tildelt det firma med lavest pris».

Når det gjelder kontraktuelle forhold har partene lagt NS 8405 til grunn. Kommunen har innhentet både skatteattest og HMS-egenerklæring fra valgte tilbyder.

Revisors vurdering

Konkurransen er kunngjort på korrekt vis, jf. FOA § 9-1, og ettersom det her dreier seg om bygg- og anleggstjenester, hadde Songdalen kommune hjemmel til å velge prosedyreformen konkurranse med forhandlinger i henhold til FOA § 5-1.

Videre mener revisor at tildelingsvilkårene er formulert på en relativt klar og tydelig måte, noe som sikrer forutberegnelighet for tilbyderne. Revisor kan ikke se at Songdalen kommune har ført protokoll eller referat fra kontraktsforhandlingene, ut over at det opplyses om i et notat at «Alle mottatte tilbud var godt dokumentert og tilbyderne ble vurdert likeverdig på dette tildelingskriteriet». Kommunen har som oppdragsgiver *plikt til å føre protokoll* over anskaffelsen, jf. FOA § 3-2. Dette dokumentet skal beskrive alle vesentlige sider ved anskaffelsesprosessen. Vurderinger av innkomne tilbud opp mot tildelingsvilkårene er en vesentlig del av anbudsprosessen, og revisor mener at denne evalueringen burde dokumenteres enten i anskaffelsesprotokoll eller i et eget vedlegg til denne.

Kommunen har imidlertid ført protokoll i forbindelse med tilbudsåpning. Her fremkommer det at det var det rimeligste tilbudet som vant konkurransen (1 463 000 kroner ekskl. mva.) Det fremgår av endelig kontrakt at avtalt sluttoppgjør er 1 776 108 kroner inkl. mva. Dette viser at kommunen har lagt betydelig vekt på pris, slik som det er lagt opp til i konkurransegrunnlaget. Revisor mener likevel at kommunen hadde sikret hensynet til notoritet og transparens

på en bedre måte dersom man hadde utarbeidet en protokoll som viser de konkrete vurderinger kommunen har gjort.

4.5 Prosjekt 44192 Utvikling Fagermoen – byggetrinn 2

Anskaffelsen gjelder VA-anlegg, utomhusarbeider, grunnarbeider og betongarbeider, og er kunngjort i Doffin 6. desember 2013. Det følger av kunngjøringen at kommunen har valgt konkurranse med forhandling, og at man skal tildele kontrakt til det økonomisk mest fordelaktige tilbud, basert på tildelingsvilkårene i konkurransegrunnlaget. Tildelingsvilkårene er formulert på følgende vis:

«Leveranse. Vekt 10 %

- Referanser som understøtter tilbudt utstyr/tjenester
- Gjennomføringsevne

Priser. Vekt 90 %

- Pris på komplett omfang»

Kommunen har ført protokoll over anskaffelsesprosessen, og av denne fremkommer det at det ble levert inn ett tilbud innen fristen. Tilbudet var fra Frustøl AS og hadde en totalpris på 2 289 000 kroner ekskl. mva. Etter dette ble det inngått avtale mellom partene basert på NS 8405.

Revisors vurdering

Anskaffelsen er kunngjort på korrekt vis jf. FOA § 9-1, og da det dreier seg om kjøp av tjenester under terskelverdi hadde Songdalen rettslig hjemmel til å velge prosedyren konkurranse med forhandling. Det er videre revisors mening at tildelingsvilkårene er formulert på en tilstrekkelig klar og utvetydig måte, hvilket er med på å sikre forutsigbarhet, transparens og likebehandling for tilbydere.

Songdalen kommune mottok bare ett tilbud i forbindelse med denne utlysningen, og det er derfor ikke vært mulig for kommunen å foreta en evaluering av flere tilbud opp mot tildelingsvilkårene.

Revisor mener etter dette at denne anskaffelsen i det vesentligste er gjennomført i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

4.6 Prosjekt 46804 Utvikling Midt-Heia

Saken har sitt utspring i et tilbud fra entreprenørselskapet TTF Bygg AS om at selskapet ønsket å kjøpe kommunens eiendom på Midtheia i Songdalen kommune. Selskapets anmodning ble ikke etterkommet, og kommunestyret vedtok i møte 18. juni 2008 at «tilbudet fra TTF Bygg AS om å kjøpe 17 daa på Midtheia imøtekommes ikke, men når reguleringsplan er vedtatt kan kommunens areal på Midtheia legges ut for salg. Endelig salgsavtale fremmes for kommunestyre».

Tre år etter dette vedtok formannskapet i Songdalen kommune å inngå en utbyggingsavtale (avtalen er datert 24. august 2011) med TTF Bygg AS vedrørende utbygging av Midtheia-området. Avtalen regulerer i det vesentligste forhold knyttet til grunnerv, planlegging, gjennomføring av utbyggingsprosjektet og økonomiske forhold. Revisor påpeker særlig avtalens punkt 3.4: «De arealene som eies av Songdalen kommune og som inngår i avgrenset område disponeres iht. egen avtale med utbygger, bilag 8». Revisor antar at det her vises til avtale datert 30. mai 2011 om fordeling av infrastrukturkostnader knyttet til utvikling av Midtheia. Avtalens parter er TTF (betegnes som utbygger) og kommunen (betegnes som grunneier). Det fremkommer av avtaleteksten at «utbyggers eiendom og grunneiers eiendom grenser mot hverandre og ses i sammenheng i forbindelse med at eiendommene nå skal utbygges til boliger i samsvar med godkjent reguleringsplan for Midtheia, vedtatt 1.9.2010». Avtalen går i hovedsak ut på at kommunen og TTF skal dele kostnader knyttet til infrastruktur som påløper i forbindelse med utbygging av Midtheia. Kostnadene skal fordeles med 73 pst. på TTF Bygg AS og 23 pst. på Songdalen kommune.

Kommunen har også inngått annen avtale med TTF Bygg AS (udatert, men stemplet mottatt av Songdalen kommune 23. mars 2009) som gir TTF eksklusiv rett til å forestå reguleringsarbeid for utbyggingsområdet i Midtheia. Det følger av avtalen at kostnader knyttet til reguleringsarbeidet deles med 70 pst. på utbygger og 30 pst. på kommunen.

Kommunen mottok i august 2012 et tilbud fra Frustøl AS om opparbeidelse av tomt «felt A1» på Midtheia pålydende 726 000 kroner ekskl. mva. Kommunen inngikk denne avtalen, uten at prosedyrene i anbudregelverket ble fulgt. Songdalen kommune skriver i notat datert 1. oktober 2012 at «I forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1, nr. 2, bokstav b står det at det er mulig å gå utenom ordinær anskaffelse hvis «det foreligger et usedvanlig fordelaktig tilbud som gjør det mulig å anskaffe ytelser til en pris som ligger vesentlig under normale markedspriser, og en anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling ikke lar seg gjennomføre i det tidsrommet tilbudet foreligger».

Songdalen kommune opplyser at de har fått en ekstern rådgiver (Multiconsult) til å foreta en beregning av arbeidet som omfattes av Frustøls tilbud, og ifølge Multiconsults kalkyle ville markedspris på arbeidet være ca. 1,1-1,2 millioner kroner ekskl. mva.

Videre anfører kommunen at «I tilbudet fra Frustøl står det: «Vi mener at denne tomten bør opparbeides i løpet av høsten 2012 for å slippe konflikt med infrastruktur i området». Hadde vi satt i gang et arbeid med prosjektering og anbudsbeskrivelse, og så lyse arbeidet ut på anbud med alt arbeid som må påregnes i den forbindelse, så vurderte vi at det ville være vanskelig å få arbeidet ferdig i løpet av høsten -12. Hvis entreprenøren som skal utføre opparbeidelse av felt A1 ikke skulle være ferdig innen Frustøl AS, som bygger ut Midtheia,

hadde begynt ferdigstillelsen av infrastrukturen, så ville det måtte påregnes betydelige ekstrakostnader».

Etter dette er det Songdalen kommunes oppfatning at vilkårene i FOA § 2-1 nr. 2 er oppfylt og at det således ikke foreligger kunngjøringsplikt for denne anskaffelsen.

Revisors vurdering

Bestemmelsen det her dreier seg om er en *snever unntakshjemmel*, hvis formål er å gi oppdragsgiver adgang til å benytte seg av kortvarige tilbud som ligger vesentlig under markedspris. For å vurdere om det foreligger et usedvanlig fordelaktig tilbud er det de normale markedsprisene for tilsvarende ytelser som skal legges til grunn. Det er også et vilkår at tilbudet bare gjelder i et begrenset tidsrom, slik at oppdragsgiver ikke har tid til å gjennomføre en anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling.

I vår sak har Songdalen kommune innhentet eksterne uttalelser som bekrefter at det aktuelle tilbud er ca. 500 000 kroner under markedspris, jf. redegjørelse fra Multiconsult. Revisor har ikke undersøkt Multiconsults estimat nærmere, men dersom dette legges til grunn er det klart at *Frustøls tilbud er langt under markedspris*, og må således anses som et «usedvanlig fordelaktig tilbud som gjør det mulig å anskaffe ytelser til en pris som ligger vesentlig under normale markedspriser», jf. FOA § 2-1 nr.2.

Videre anfører Songdalen kommune at det *ikke forelå tid* til å gjennomføre en anskaffelsesprosess i henhold til anskaffelsesregelverket. Det følger av juridisk teori at det er et krav om årsakssammenheng mellom de uforutsette omstendighetene og behovet for anskaffelsen. Med andre ord må årsaken til at fristene i forskriftens del 2 ikke kan overholdes skyldes særlige omstendighetene som Songdalen kommune ikke kunne forutse på et tidligere tidspunkt. Dersom årsaken til at det haster er at oppdragsgiver burde planlagt anskaffelsen bedre, kan bestemmelsen ikke benyttes, jf. FADs veileder side 96.

Det fordelaktige tilbudet kom fra entreprenøren som allerede stod for byggeaktivitet i området, og det anføres at det aktuelle tilbudet bare var gjeldende i en kort periode fordi den samme entreprenøren uttalte at «tomten bør opparbeides i løpet av høsten 2012 for å slippe konflikt med infrastruktur i området», og kommunen mener at det derfor ikke var tid til å gjennomføre en anbudskonkurranse.

Revisor vil påpeke at tjenesten som omhandles her må anses som bygg- og anleggstjeneste, og ettersom anskaffelsens verdi er under terskelverdi, jf. FOA § 2-2, skal forskriftens del 1 og 2 legges til grunn. Dette betyr blant annet at «Frist for forespørsel om deltakelse og innlevering av tilbud skal fastsettes slik at leverandørene får tilstrekkelig tid til å innhente nødvendig dokumentasjon, og foreta nødvendige undersøkelser og beregninger». KOFAs praksis viser at i de fleste tilfeller er mellom 7 og 14 dager tilstrekkelig tid, dersom det ikke dreier seg om en svært kompleks anskaffelse. I denne konkrete saken mener revisor at ca. 10 til 14 dagers frist ville vært tilstrekkelig tilbudsfrist. Dette betyr at Songdalen kommune hadde behov for maksimum 4-5 uker på en anbudsprosess (forberedelse av utlysning og konkurransegrunnlag, tilbudsfrist 10-14 dager, samt vedståelsesfrist). Frustøls tilbud er datert 28. august 2012, mens tilbakemelding fra Multiconsult er datert 10. september 2012. Det fremkommer av tilbudet at det aktuelle arbeidet bør gjennomføres «i løpet av høsten». Dette er en vag angivelse av

tidspunkt, men revisor mener at når en anbudsrunde i dette tilfelle kan gjennomføres på 4 til 5 uker, kunne endelig kontrakt vært inngått primo/medio oktober. Revisor er etter dette ikke enig med Songdalen kommune at de ikke hadde tilstrekkelig tid til å gjennomføre en anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandlinger.

Bestemmelsens vilkår anses derfor etter revisors oppfatning å ikke være oppfylt. Dette innebærer at kommunen har unnlatt å kunngjøre anskaffelsen i henhold til reglene i FOA § 9-1. Revisor mener etter dette at det i denne saken foreligger en ulovlig direkte anskaffelse i henhold til FOA § 4-1 bokstav q.

Nærme om utbyggingsavtalen

Begrepet *utbyggingsavtale* er definert i plan- og bygningsloven § 17-1: «Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan».

Hvorvidt slike utbyggingsavtaler må inngås etter en anbudsprosess er foreløpig et uavklart rettslig spørsmål. I FADs veileder for offentlige anskaffelser sies det at «Regelverket for offentlige anskaffelser gjelder i utgangspunktet for alle offentlige anskaffelser, herunder bygge- og anleggskontrakter. Det er imidlertid ikke avklart i hvilken utstrekning utbyggingsavtaler omfattes. Om utbyggingsavtaler omfattes avhenger av om avtalen kan regnes som en bygge- og anleggskontrakt, jf. forskriftens § 4-1 bokstav c. For at det skal foreligge en slik kontrakt, må avtalen være gjensidig bebyrdende, jf. forskriftens § 4-1 bokstav a».

Ved vurderingen av om denne utbyggingsavtalen er å anse som en gjensidig bebyrdende avtale, må man særlig se på om Songdalen kommunes gjenytelse kan sies å ha *økonomisk karakter*, jf. FADs veileder side 28 flg.

I typiske utbyggingsavtaler vil kommunens ytelse som oftest ikke være av økonomisk karakter, men består gjerne av et planvedtak eller en byggetillatelse. Sett i denne sammenheng vil avtalen neppe anses som gjensidig bebyrdende i henhold til anskaffelsesregelverket. Ved bygge- og anleggskontrakter stiller dette seg annerledes; her vil kommunens økonomiske bidrag i form av typisk betaling være et sentralt element. Slike avtaler må derfor inngås etter at kommunen har fulgt prosedyrene i anskaffelsesregelverket¹².

I nærværende sak betegnes avtalen som utbyggingsavtale, og omhandler stort sett utbyggers forpliktelser i forbindelse med utbyggingen av Midtheia-området. Avtalen gir også komm-

¹² EF-domstolens avgjørelse i Scala-saken kan ha betydning for vurderingen. Saken gjaldt et privat prosjekt for utvikling av et tidligere industriområde i Italia. En betingelse for å få innvilget byggetillatelse etter italiensk rett, er at tiltakshaver betaler en andel av utviklingen av infrastruktur i området. Kommunens frafall av krav på bidrag til offentlig opparbeiding av infrastruktur ble betraktet som betaling etter avtalen, slik at kontrakten ble ansett for å være gjensidig bebyrdende og således omfattet av anskaffelsesdirektivet. Saken har imidlertid ikke *direkte* overføringsverdi til norske forhold, da dommen er nært knyttet til italiensk rett. I motsetning til i italiensk rett, kan ikke norske kommuner ensidig pålegge grunneiere å betale for infrastruktur.

unen enkelte rettigheter, som for eksempel å overta eiendomsretten til friområder og offentlige trafikkområder i utbyggingsområdet. Revisor kan ikke se at denne avtalen i seg selv må anses som en bygge- og anleggskontrakt jf. FOA § 4-1 bokstav c.

Det er dermed et rettslig uavklart spørsmål om reglene om offentlige anskaffelse skulle vært lagt til grunn før inngåelse av utbyggingsavtalen. Revisor mener at Songdalen kommune sannsynligvis ikke har begått en feil ved å unnlate å holde en konkurranseprosess før inngåelse av denne avtalen, men revisor vil påpeke at denne typen problemstillinger er komplekse, og for fremtiden bør Songdalen kommune søke juridisk bistand for å avklare relevante rettslige problemstillinger før avtale inngås.

Forholdet til statsstøtteregelverket

Revisor vil avslutningsvis bemerke at statsstøtteregelverket *kan* være relevant i denne sammenhengen. Reglene for statsstøtte er å finne i EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1. Som utgangspunkt er det slik at økonomiske tilskudd fra stat og kommune til private foretak er ulovlig dersom støtten kan påvirke samhandel og konkurranse i EØS-området. Det finnes mange unntak fra dette utgangspunktet. Det er imidlertid utenfor denne forvaltningsrevisjonens mandat å vurdere statsstøtteregelverket, så revisor vil følgelig ikke vurdere denne problemstillingen nærmere.

5 Kontraktsgjennomføring

Revisor vil i dette kapittelet undersøke hvordan avtalene som er inngått etter anbudsprosessene som er redegjort for i kapittel 5 *etterleves i praksis*. Revisor vil først og fremst se om det er samsvar mellom den kontraktssum som fremkommer av anbudsvinneren sitt tilbud¹³, den endelige avtaleteksten, og de utbetalinger Songdalen kommune har hatt til vinneren av anbudskonkurransen i det aktuelle prosjektet.

Dersom der er diskrepans mellom avtalt pris og faktiske kostnader, vil revisor forsøke å finne årsakene til dette¹⁴. Revisor vil også kontrollere om de inngåtte avtalene åpner for å foreta endringer i kontraktsgjenstanden (innhold og/eller kvantum). Der avtalen ikke hjemler adgang til å foreta endringer av det som skal kjøpes, er det viktig at kommunen ikke foretar vesentlige forandringer i den tjenesten som anbudet opprinnelig omhandler. I motsatt fall – det vil si at tilleggsendringene er så omfattende at det dreier seg om en annen type tjeneste enn det som opprinnelig ble omtalt i anbudskonkurransen – må endringsleveransen anses som en ny anskaffelse. Da må kommunen sørge for at reglene i anskaffelsesregelverket legges til grunn.

Revisor vil avslutningsvis minne om at det i det følgende gjøres det rede for kostnader knyttet til *anbudsvinner* i de aktuelle prosjekter; og gjennomgangen omhandler altså ikke prosjektenes *totale utgifter*. Revisor tar derfor heller ikke stilling til om kommunens økonomistyring og kontraktsstrategi i de ulike prosjekter har vært hensiktsmessig.

5.1 Prosjekt 47017 - Oppgradering av tunell – Mjåvann

Det fremkommer av det anbudsdokumentet at tilbudet som vant anbudskonkurransen var på 15 569 023 kroner ekskl. mva.

I den etterfølgende avtale er kontraktsgjenstanden beskrevet som «utvidelse av eksisterende tunnel inn til Mjåvann industriområde med nødvendige fasiliteter for kjørende og syklende samt bygging av nye portaler», jf. avtaledokument datert 3. april 2013. Partene har valgt NS 8407 som kontraktsgrunnlag. Videre fremkommer det av avtaledokumentet at «Følgende dokumenter inngår i kontrakten:

1. Dette avtaledokumentet av 03.04.2013
2. Notat av 27.11.2012 – orientering om innstilling av entreprenør til utførelse av arbeidene
3. Referat fra forhandlingsmøte av 13.11.2012
4. E-post fra Pål Børslid av 31.10.2012 med revidert pristilbud»

¹³ Der kommunen har valgt konkurranse med forhandling har partene anledning til å forhandle om alle sider av tilbyders tilbud, og det vil således være naturlig at det ikke er samsvar mellom tilbudspris og kontraktssum

¹⁴ Der det er utarbeidet sluttrapport for prosjektene, vil disse være særlig relevante for å belyse eventuelle overskridelse. Det følger av kommunens økonomireglement punkt 9 at «byggenemnda har ansvar for å sende sluttrapport i forbindelse med investeringsoppgaver til kommunestyret snarest etter ettårsbefaringen».

I avtaledokumentet er endelig kontraktssum fastsatt til 14 376 790 kroner inkl. mva. I e-post fra 31. oktober 2012 fremkommer det et revidert tilbud, og her står det at «arbeidene tilbys utført i henhold til vedlagte mengdeliste for 12 014 870 ekskl. mva»; det vil si 15 018 587 kroner inkl. mva. Det er uklart for revisor hvilken kontraktssum som skal legges til grunn; den som fremkommer av avtaledokumentet datert 3. april 2013, eller den summen som fremkommer av e-post av 31. oktober 2012. Revisor har hatt kontakt med konsultentselskapet Faveo som har hatt prosjektlederansvaret i denne saken, og selskapet bekrefter at 12 014 870 ekskl. mva. skal anses som endelig kontraktssum.

Etter dette må man legge til grunn at det er *avtalt at arbeidet med oppgradering av tunell skal utføres til 12 014 870 kroner i tillegg til merverdiavgift på 25 pst.*

Revisors gjennomgang av Songdalen kommunes regnskap viser at det pr. 2. kvartal 2014 er utbetalt over 18 000 000 kroner (inkl. mva) til vinneren av anbudskonkurransen, Birkeland Entreprenørforretning AS. Dette er nesten 3 000 000 kroner mer enn avtalt sluttoppgjør. På revisors forespørsel forklarer Songdalen kommune merforbruket på følgende måte (kostnader uten mva):

- a) Regulerbare poster kr 818 076,05
- b) Avtalte tillegg kr 1 090 582,40
- c) Lønns- og prisstigning samt regulering av rigg og drift 499 364,39 kr.

Songdalen kommune opplyser at «regulerbare poster» jf. punkt a, er utgifter til sikring av tunellarbeidene. Det opplyses også at det på forhånd er vanskelig å forutsi størrelsen på slike utgifter, og at det derfor ikke var hensiktsmessig å sette et pristak på denne tjenesten allerede på avtaleinngåelsestidspunktet.

Songdalen kommune informerer også om at posten «avtalte tillegg» innebefatter kostnader knyttet til endringsmeldinger. Av de mest kostbare endringer påpekes for eksempel utgifter til tippmaskin, deponiavgift og tetting mellom fjell og portal¹⁵.

Revisors vurdering

Revisor vil i denne saken påpeke at anskaffelsesregelverket setter begrensninger for hvor store endringer som kan gjøres i den endelige kontrakten, både når det gjelder omfang, art og pris. Foreligger det prisreguleringsklausuler og opsjoner på endringer av kontraktsgjenstand i konkurransegrunnlag eller kontrakt, vil endringer av omfang, pris, art eller lignende være lovlig i henhold til anskaffelsesregelverket dersom vilkårene kommer klart frem i anbudsprosessen, slik at alle leverandører har anledning til å ta hensyn til opsjonen og andre klausuler i utforming og prissetting av sitt tilbud. Dersom endring av pris eller kontrakts

¹⁵ Når det gjelder posten «avtalte tillegg» fremkommer det av kommunens redegjørelse at her dreier det seg i det vesentligste om kostnader knyttet til endringer underveis i prosjektet. De mest kostbare endringene knytter seg til «tippmaskin og deponiavgift» og «tetting mellom fjell og portal». Kommunen skriver videre: «kommunen hadde i utgangspunktet gått ut fra at det kunne deponeres rene sprengsteinmasser inne på området. Det viste seg at dette var for langt inne på området til at totalentreprenøren kunne drive rasjonelt, og massene måtte derfor deponeres nærmere hvor vår entreprenør måtte betale deponeringsavgift til grunneier». Videre skriver kommunen at det ble besluttet å halvere portalene i hver ende, og at det da oppstod «slippsoner som måtte tettes».

gjenstand (omfang) *ikke* er hjemlet i kontrakten, må de endringene som foretas *etter* kontraktsinngåelsestidspunktet ikke være vesentlige i forhold til de opprinnelige avtalevilkårene, jf. også kommentarutgaven til offentlige anskaffelser av Dragsten og Lindalen side 376 flg.

I denne saken er de største endringene knyttet til såkalte «regulerbare poster», endringsmeldinger («avtalte tillegg») og lønns- og prisstigningskostander.

I *konkurransegrunnlaget* fremkommer egen prisreguleringsklausul, hvor det står at «Prisene reguleres som forutsatt i NS 3431 pkt. 28.1»¹⁶. Det fremkommer imidlertid ikke av det endelige *kontraktsgrunnlaget* hvorvidt kontraktsreglene som fremkommer i konkurransegrunnlaget gjelder også *etter* avtaleinngåelsestidspunktet. I henholdt til NS 8407 skal konkurransegrunnlaget legges til grunn som en del av kontraktsgrunnlaget, dersom ikke annet er avtalt. Revisor kan ikke se at partene har omtalt dette særskilt, og finner etter dette at prisreguleringsbestemmelsen slik den fremkommer i NS 3431 skal legges til grunn i denne saken, jf. NS 8407 punkt 2.2 om tolkingsregler.

Revisor har ikke kontrollert i detalj hvorvidt den fakturerte kostnad for lønn- og prisstigning samsvarer med prisreguleringsbestemmelsen i konkurransegrunnlaget. I denne sammenheng er det etter revisors oppfatning tilstrekkelig å konstatere at kommunen har tatt med en bestemmelse i konkurransegrunnlaget som regulerer lønns- og prisstigning, og at man da hadde hjemmel i kontrakt til å regulere generell prisstigning på tjenestene (herunder lønn) som dekkes av kontrakten.

Songdalen kommune har med dette også sørget for å gjøre vilkåret kjent på kunngjørings-tidspunktet, noe som sikrer konkurranse på like vilkår for alle potensielle leverandører og tilbydere.

Når det gjelder «regulerbare poster» og «avtalte tillegg» omfatter dette tjenester som har blitt anskaffet i tillegg til hovedanskaffelsen.

Det første revisor vil ta stilling til er om tilleggskjøp av tjenester vedørende sikring av tunellarbeider, utgifter til tippmaskin, deponiavgift og andre tilleggstjenester er hjemlet i den aktuelle kontrakten som foreligger mellom partene.

I konkurransegrunnlagets punkt 2.4 «endrings- og tilleggsarbeider» og punkt 5.2 – «spesielle kontraktsbestemmelser – felles byggeplassarrangement – rigg og driftskostnader» finner man bestemmelser som formulerer hvordan *tilleggsarbeider* på felles byggeplassarrangement skal *prises*¹⁷. I punkt 6.3 er det gitt regler for hvem som kan bestille endringer og tilleggsarbeider. Revisor legger til grunn at disse bestemmelsene kommer til anvendelse også etter kontraktsinngåelsestidspunktet jf. NS 8407 punkt 2.1.

¹⁶ I konkurransegrunnlagets punkt 3- kontraktsbestemmelser – står det at «Totalentreprisen gjennomføres etter NS 8407». Etter dette er det noe uklart for revisor hvilken type prisreguleringsklausul som er avtalt mellom partene. Ettersom 8400-serien erstattet 3400-serien antar revisor at det er en inkurie at NS 3431 er nevnt, og at det er bestemmelsene i NS 8407 som er relevant bestemmelse for prisregulering.

¹⁷ Revisor har ikke kontrollert de eksakte beregninger

Når det kommer til hvilke arbeider som omfattes av hovedleveranse, og hvilke arbeid som skal anses som tilleggstjenester er *konkurransegrunnlaget* noe mer uklart, og man må da se hen til NS 8407 sine bestemmelser, og kommunen viser til punkt 31.1 tredje ledd hvor det står at «En endring må stå i sammenheng med det kontrakten omfatter, og ikke være av en vesentlig annen art enn det opprinnelig avtalte arbeidet. Er ikke annet avtalt, kan ikke byggherren pålegge totalentreprenøren endringer ut over 15 % netto i tillegg til kontraktssummen».

Hva som er en endring av vesentlig annen art må basere seg på en skjønnsmessig helhetsvurdering. Det er for eksempel relevant å se hen til avtalens kompleksitet; i bygge- og anleggskontrakter er det ofte vanskelig å forutse alle relevante forhold når kontraktsgrunnlaget og kravspesifikasjonen utarbeides, se også Dragsten/Lindalen side 383. Videre må man også se om endringene er saklig begrunnet; det vil si om de har en naturlig sammenheng med den oppgaven som skal utføres.

I denne saken er ekstraarbeidene direkte knyttet til oppføringen av tunellen, og tilleggstyelsene må således sies å ha nær tilknytning til kontraktsgjenstanden (bygging av tunell).

Videre må slike anleggsprosjekter anses som relativt kompliserte, og revisor ser at det på forhånd kan være vanskelig å kartlegge alle spesifikasjoner og eventualiteter som kan oppstå underveis. Dette gjør at revisor finner det sannsynlig at det ikke foreligger vesentlige endringer i henhold til opprinnelig inngått kontrakt.

Revisors gjennomgang viser altså at pris på oppdragets ulike elementer i det vesentligste er regulert i avtalen mellom partene. Omfang av eventuelle tilleggs- og endringstjenester er ikke like eksplisitt omtalt i avtaleverket, og man må da legge NS 8407 til grunn som bakgrunnsrett.

Det er revisors vurdering at de endringer og tilleggsbestillinger kommunen har gjort i dette prosjektet ikke er så store at det dreier seg om en ny anskaffelse som må konkurranseeksponeres.

Revisor minner for øvrig om at nærmere detaljer om prosjektet og økonomistyring vil fremkomme av Byggenemndas sluttrapport. Songdalen kommune opplyser at rapporten ikke er utarbeidet, da prosjektet enda ikke er avsluttet (oktober 2014). Revisor har på denne bakgrunn ikke vurdert prosjektet opp mot kommunens økonomireglement.

5.2 Prosjekt 45051 – Haugenparken

Den endelige kontrakten (datert 16. januar 2012) viser at partene har avtalt at «naturstein, vannspeil med bro, fundamentering, rigg og drift og VA-arbeider» skal utføres for en totalpris på 1 452 454 kroner inkl. mva. Det følger av avtalens punkt 6 at kontraktssummen ikke skal indeksreguleres. I tillegg skal entreprenøren utføre arbeider med vannledning for 505 000 kroner inkl. mva, jf. revisors redegjørelse i punkt 5.2.

Kommunens regnskap viser at pr. 2. kvartal 2014 har Songdalen kommune regnskapsført utbetalinger på 1 880 882 kroner inkl. mva. til medkontrahenten (Frustøl) i dette prosjektet.

Dette betyr at pr. dette tidspunktet har kommunen brukt ca. 76 572 kroner mindre enn avtalt sluttoppgjør.

Revisors vurdering

Ettersom prosjektrengskapet pr. andre kvartal 2014 ikke viser at det er påløpt mer utgifter enn avtalt har revisor ikke kontrollert prosjektet ytterligere.

Songdalen kommune opplyser om at det ikke er utarbeidet sluttrapport for prosjektet enda.

5.3 Prosjekt 45025- tilbygg Nodelandshallen

Det fremkommer av anbudsdokumentene at det opprinnelig valgte tilbud var på 16 237 500 kroner inkl. mva.

Revisor har gått gjennom avtalen mellom Songdalen kommune og anbudsvinneren Kleveland AS, og revisor oppfatter kontraktsgrunnlaget slik at endelig avtalt oppgjør er 13 963 594 kroner inkl. mva. Det følger også av avtalen at kontraktssummen prisreguleres i henholdt til NS 3431 punkt 28.1. Hvis man legger til grunn avtalefestede opsjoner, vil den totale avtalefestede kontraktssum være 14 728 594 inkl. mva.

Revisors gjennomgang av prosjektrengskapet viser at det per andre kvartal 2014 er ført utbetalinger på 15 305 932 kroner inkl. mva. til Kleveland AS i forbindelse med dette prosjektet.

Revisors vurdering

Revisors gjennomgang viser at Songdalen kommune har brukt ca. 577 000 kroner mer enn i henhold til avtale.

På forespørsel fra revisor opplyser kommunen at bakgrunnen for et noe økt forbruk er at kommunen fikk tilsagn fra Fylkeskommunen om økt tilskudd på kr. 1 892 708 kroner. Etter revisors oppfatning hjemler avtalen rett til å foreta de tilleggskjøp som er foretatt i denne saken, og kommunens handlemåte sikrer derfor de grunnleggende hensyn til konkurranse, transparens og likebehandling, jf. også revisors drøftelse i pkt. 6.1.

Prosjektet er ikke ferdigstilt, og revisor har derfor ikke vurdert prosjektet opp mot kommunens økonomireglement og avventer i så måte prosjektets sluttrapport.

5.4 Prosjekt 44191 Utvikling Fagermoen – byggetrinn 1

Protokoll fra tilbudsåpningen viser at tilbudet som ble valgt var på 1 463 000 kroner ekskl. mva. Det endelige avtaledokument er underskrevet av partene henholdsvis 10. mai 2013 og 13. mai 2013, og omhandler «Fagermoen torg, byggetrinn 1, grunnarbeider, teknisk anlegg, betongarbeider».

Avtalegrunnlaget består i tillegg til dette avtaledokumentet også av «sammenstilling massekontroll» og «konkurransegrunnlag med priser datert 11.03.2013». Avtalt kontraktssum for arbeidene nevnt overfor er 1 776 108 kroner inkl. mva.

Det fremkommer av avtaledokumentets punkt 3 at denne summen ikke skal indeksreguleres. Revisors gjennomgang av Songdalen kommunes prosjektrekskap viser at det per oktober 2014 er utgiftsført 1 947 000 kroner inkl. mva. til anbudsvinner Frustøl AS i forbindelse med dette prosjektet.

Revisors vurdering

Det foreligger et økt forbruk på ca. 170 000 kroner inkl. mva. i forhold til avtalt sluttoppgjør. Songdalen kommune opplyser om at de økte kostnadene i hovedsak skyldes «at heller på forplass ble tatt inn i dette byggetrinn (opprinnelig planlagt utført i byggetrinn 2)», jf. e-post fra kommunen datert 3. september 2014. Da prosjektet ikke er slutført har revisor ikke vurdert omdisponeringen i henhold til kommunens økonomireglement, og avventer i så måte prosjekts sluttrapport.

5.5 Prosjekt 44192 Utvikling Fagermoen – byggetrinn 2

Protokoll fra anbudsåpningen viser at kommunen mottok kun ett tilbud, og at dette var på 2 289 804 kroner ekskl. mva.

Det endelige avtaledokument er signert av partene henholdsvis 19. mars og 20. mars 2014, og her beskrives det arbeid som skal utføres som «Fagermoen torg byggetrinn 2, grunnarbeider, utomhusarbeider, tekniske anlegg, betongarbeider». Det fremkommer videre av avtaledokumentet at også «sammenstilling massekontroll» og «konkurransegrunnlag med priser datert 14.01.2014» er å anse som en del av avtalegrunnlaget.

Etter dette er avtalt kontraktssum 2 927 505 kroner inkl. mva. I henhold til avtalens punkt 3 skal kontraktssum ikke indeksreguleres.

Regnskapet viser pr. andre kvartal 2014 utbetalinger til vinner av anbudskonkurransen (Frustøl AS) på til sammen 2 984 687 kroner inkl. mva. i forbindelse med dette prosjektet.

Revisors vurdering

Gjennomgangen av prosjektene Fagermoen byggetrinn 1 og 2 viser at kommunen har betalt over 200 000 kroner (inkl. mva) mer til anbudsvinner enn det som er forutsatt i avtalene som foreligger mellom partene. Revisor mener tilleggskjøpene relativt sett ikke er så vesentlig at det er snakk om en endret anskaffelse, og sett i lys av dette mener revisor at endringene svarer med anskaffelsesregelverket.

Songdalen kommune opplyser om at det ikke er utarbeidet sluttrapport fordi prosjektet ikke er avsluttet. På denne bakgrunn har revisor ikke vurdert prosjektet som sådan opp mot økonomiregelementet.

5.6 Prosjekt 46804 Utvikling Midt-Heia

Det følger av leverandørens pristilbud at de aktuelle tjenestene skal utføres for 907 500 kroner inkl. mva. Revisor kan ikke se at det foreligger andre avtaledokumenter ut over dette tilbudet, og legger derfor til grunn at tilbudet må anses som det rettslig bindende kontraktsgrunnlag mellom partene. Songdalen kommune opplyser i e-post av 2. september 2014 at det pr. denne dato er utbetalt 546 875 kroner inkl. mva. til Frustøl AS i dette prosjektet.

Revisors vurdering

Ettersom prosjektreknskapet pr. september 2014 ikke viser at det påløpt mer utgifter enn avtalt har revisor ikke kontrollert prosjektet ytterligere.

Songdalen kommune opplyser om at det ikke er utarbeidet sluttrapport fordi prosjektet foreløpig ikke er avsluttet.

6 Revisors merknader og anbefalinger

6.1 Generelle merknader

Revisors gjennomgang av de seks entreprisprosjektene viser at Songdalen kommune i disse konkrete prosjektene i det vesentligste etterlever lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Revisor har imidlertid funnet enkelte avvik. Noen av de feilene som er gjort i forbindelse med kjøpene er etter revisors syn ikke uttrykk for dårlig forståelse av regelverket, men heller en konsekvens av at anskaffelsesregelverket er et komplisert og uoversiktlig rettsfelt. Enkelte av de andre avvikene er av mer grunnleggende karakter, og burde etter revisors syn vært unngått. Revisor tenker for eksempel på ulovlig direkte anskaffelse (utvikling Midt-Heia) og uklare tildelingsvilkår (tunell Mjåvann).

Revisors sammenligning av tilbud og endelig avtale viser at det i stor grad foreligger samsvar mellom det tilbud som ble valgt etter gjennomført anskaffelseskonkurranse, og den endelige avtalen som foreligger mellom kommunen og medkontrahent. Dette betyr at kommunen følger opp resultatene av konkurranseprosedyrene i de etterfølgende avtaler. Revisor presiserer for øvrig at der kommunen har valgt konkurranse med forhandling er det tillatt å forhandle vedørende alle sider av et tilbud, og det er derfor ofte ikke unaturlig at det foreligger diskrepans mellom tilbudssum og endelig kontraktssum.

Revisors kontroll av kommunens investeringsregnskap viser imidlertid at det ikke alltid er samsvar mellom avtalt kontraktsoppgjør og de kostnader som faktisk er utbetalt til anbudsvinner i de aktuelle prosjektene.

Det kan være mange årsaker til at kommunen foretar større eller mindre utbetalinger til medkontrahenten enn det som er forutsatt i avtalen mellom partene. Revisors gjennomgang av de seks aktuelle prosjekter viser at der det foreligger et merforbruk, er forklaringen at kommunen har foretatt tilleggs- og endringskjøp fra leverandøren. Der kommunens adgang til å foreta ekstrakjøp er hjemlet i konkurransegrunnlag og kontrakt (gjør som en opsjon) er slike tilleggsanskaffelser lovlige i henhold til anskaffelsesregelverket. I motsatt fall – (der det ikke fremgår av konkurransegrunnlag og avtale at kommunen skal ha anledning til å foreta tilleggs- og endringskjøp) må endringer og tilleggskjøp ikke være vesentlig forskjellig fra den opprinnelige kontraktsgjenstand.

Revisors gjennomgang viser at pris på eventuelle endringer og tilleggskjøp i det vesentligste er regulert i avtalen mellom partene. Det samme er indeksreguleringsbestemmelser, og det henvises til standardkontraktenes bestemmelser om endringer i kontraktsgjenstand. Etter revisors syn er imidlertid enkelte av avtalene noe uklart formulert med hensyn til rangordning mellom bestemmelser i konkurransegrunnlag og bestemmelser i standardkontrakt.

Revisor vil presisere at hvorvidt man lykkes med å få gode og hensiktsmessige anskaffelser ofte henger sammen med hvor god prosjektering og utarbeidelse av kostnadsestimat (som danner grunnlag for budsjett) har vært. Revisor har i denne rapporten ikke vurdert hvorvidt kommunens prosjektering og kostnadsvurdering har vært hensiktsmessig i de gjennomgåtte prosjekter.

Et annet forhold som kan påvirke eventuelle overskridelser i prosjektet, er hvilken kontraktsstrategi som er valgt. Revisor har i denne rapporten ikke vurdert hensiktsmessigheten av de kontraktsstrategier som er lagt til grunn i de seks aktuelle prosjektene.

Avslutningsvis vil revisor påpeke at kommunens interne økonomireglement setter grenser for hvor mye ekstratjenester kommunens administrasjon kan kjøpe uten å få tilleggsbevilgninger fra kommunestyret; jf. punkt 2.3.1: «Kommunestyret skal selv foreta endringer i investeringsbudsjettet på samme nivå som det ble vedtatt på budsjettstadiet, dvs. dersom inntekts- eller utgiftsposter på et prosjekt må økes». Det vises for øvrig til reglementet for investeringer del B; tilleggsbevilgninger.

6.2 Anbefalinger

6.2.1 Etterlevelser av reglene for offentlige anskaffelser

Revisor mener at ved gjennomføring av de seks reviderte prosjekter har Songdalen kommune vist god forståelse for de grunnleggende hensyn i anskaffelsesregelverket. Revisor har imidlertid funnet enkelte avvik, og anbefaler derfor at kommunen har fokus på både å forbedre, samt å vedlikeholde kompetansen blant ansatte som foretar offentlige anskaffelser. Revisors gjennomgang viser enkelte avvik fra gjeldende rett der det dreier seg om anskaffelser av særlig komplisert art. Revisor anbefaler at kommunen søker juridisk bistand før avtaler inngås, der man er usikker på om anskaffelsesreglene kommer til anvendelse eller ikke.

6.2.2 Avtaler

Grundige beskrivelser av hva som skal anskaffes vil kunne forhindre både konflikter mellom kommunen og oppdragstaker/leverandør, men vil også kunne forhindre at kommunen ser seg nødt til å foreta fordyrende endringer og tilleggsleveranser. Revisor anbefaler derfor på denne bakgrunn at Songdalen kommune sørger for at alle avtaler inneholder reflekterte beskrivelser av hva som er hovedleveranse, og eventuelle tilleggsleveranser, samt prisreguleringsklausuler. For større prosjekter anbefaler også revisor at det tas med «åpen-bok» -klausul i avtalen. En slik bestemmelse sikrer kommunen og dens revisor innsyn i leverandørens allokering av kostnader, føring av timer og lignende.

7 Rådmannens høringsuttalelse

«Til Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS v/Anne-Marie Varen,

Takk for muligheten til å komme med innspill til forvaltningsrevisjon «kjøp av anleggs- og entreprenørtjenester» i Songdalen kommune jfr. e-post nedenfor m/vedlegg. Når det gjelder særskilt tilbakemelding vedrørende pkt. 5.1, følges det opp av Harald Hinna ref. e-post 05.11.2014 kl. 09:22 og i dag kl. 11:00. Ut over det har kommunen følgende kommentarer til rapporten.

1. Generelt:

- a. Komplisert regelverk, jf første avsnitt pkt 6.1
Kommunen deler revisors syn og vil være opptatt av kompetanseutvikling i egen organisasjon for å sikre rett forståelse i bruk av et til dels komplisert regelverk. Kommunen vil ta i bruk ekstern kompetanse ved spesielt kompliserte forhold for å sikre rett forvaltning innen kjøp av offentlige varer og tjenester. Til orientering har kommunene i Knutepunktet Sørlandet gjennom felles innkjøpstjeneste inngått rammeavtale med firma som har spesialkompetanse innen dette fagfeltet
- b. Brudd på LOA (der disse er knyttet opp mot særegne problemstillinger som fordrer til dels kompliserte juridiske vurderinger)
Eksempler der regelverket ikke er fulgt tilfredsstillende vil bli benyttet i forbindelse med opplæring av prosjektledere / innkjøpsansvarlige for å forebygge gjentakelser
- c. Revisjon foretatt på prosjekter som ikke er ferdigstilt, jf siste avsnitt pkt 0.
Alle investeringsprosjekt vil bli lagt frem for endelig godkjenning i kommunestyret i egen sluttrapportsak
- d. Anbefalinger gitt i pkt 6.2.1
Kommunen tar til etterretning anbefalinger gitt under dette punktet og vil følge disse opp
- e. Pkt 6.2.2
Dette fordrer økt kompetanse og en økt bruk av eget personell eller konsulentressurser i planlegging- og gjennomføringsfasen. Videre vil kommunen vurdere om det er mer hensiktsmessige entreprisreformer som bør tas i bruk, slike som bla. samspill, konkurransepreget dialog, hovedentreprise, eller delte entrepriser mfl.

2. Særskilt kommentar:

- a. Revisor skriver i sitt sammendrag, på side 2, andre avsnitt «at det for enkelte av prosjektene er betalt ut mer enn hva som er avtalt»
Kommunen bemerker at det er avtalte tillegg og endringer som foretas i prosjektene. Som grunnlag skal det foreligge en konkret endring fra entreprenør eller en bestilling fra byggherre, og et pristilbud fra entreprenør i de enkelte prosjekter. Det er derfor ikke grunn til å tro at det er uhjemlede endringer eller tillegg som er foretatt i prosjektene som er revidert. Videre bemerkes at i de tilfellene kontraktene inneholder opsjoner og enhetspriser på elementer, er det

disse som legges til grunn ved en endring både for tillegg og fradrag. Det viser seg også at under slike sammensatte og mellomstore prosjekter som er revidert, er det iblant behov for å foreta bestillinger og endringer som ikke er beskrevet i tilbudsunderlaget og underliggende dokumenter. Det kan være 1) uteglemte detaljer i prosjekteringsdokumentene som må tas inn for å fullføre prosjektet til forventet kvalitet eller 2) at byggherren bevisst ønsker å endre kvalitet eller omfang på tjenesten i hht kontrakt for at prosjektet skal kunne fullføres. Hvordan slike endringer, tillegg og fradrag, behandles mellom byggherre og entreprenør i vår mest brukte entrepriseform er beskrevet i «NS 8407 – Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser».

Her står det i kap. VII, pkt. 31:

«En endring må stå i sammenheng med det kontrakten omfatter, og ikke være av en vesentlig annen art enn det opprinnelig avtalte arbeidet. Er ikke annet avtalt, kan ikke byggherren pålegge totalentreprenøren endringer utover 15% netto tillegg i kontraktssummen».

Regulerbare poster omtales slik:

«Avvik i forhold til kontraktens mengdeangivelser på poster som skal avregnes etter enhetspriser (regulerbare poster), utgjør ingen endring med mindre avviket i vesentlig grad overstiger det totalentreprenøren burde ha tatt i betraktning ved inngåelsen av kontrakten».

Videre sier standarden i pkt 31.3 at en endringsordre skal være skriftlig og gi beskjed om at det kreves endring, samt hva endringer går ut på. Endringsordren må være gitt av byggherrens representant eller av en person med skriftlig fullmakt til å utstede slike. Dette er tilstrebet fulgt i alle prosjekter. Opsjoner i bygge- og anleggsprosjekter brukes i de tilfeller der byggherren ønsker å få kontraktsfestet ulike elementer eller kvalitetshevinger for deler av prosjektet, der en på et senere tidspunkt kan velge å avrope denne til avtalte vilkår. For prosjekt 45025 – Tilbygg Nodelandshallen, ble dette brukt i vår kontrakt med totalentreprenør Kleveland AS i forbindelse med etablering av sosialt rom i 2 etasje.:

«Byggherren kan benytte opsjonspris på innvendige arb. I 2.etg. på tils. Kr. 594 000. Av hensyn til fremdrift og bestilling må beslutningen om dette fattes innen utg. mars-2012. Avtalt fastpristillegg for prisstign. på kr. 18000 vil da komme til anvendelse»

Med vennlig hilsen
Kjell A Kristiansen
Rådmann

Mobil: 982 99 713
Songdalen kommune
Songdalsvegen 53
Postboks 53 – 4685 Nodeland
Tlf : 38 18 33 33
www.songdalen.kommune.no

7.1 Revisors merknader til høringsuttalelsen

Revisor har på bakgrunn av rådmannens innspill i høringssvaret punkt 2 foretatt en ny vurdering av problemstillingen som drøftes på side 27, under avsnittet «revisors vurdering».

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

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