



KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKT IKS

Kristiansand Søgne Songdalen Vennesla

Forvaltningsrevisjon

Innkjøp i Songdalen kommune

**En vurdering av om anskaffelser
foretas iht. bestemmelsene i lov og
forskrift om offentlige anskaffelser**



**Kristiansand
november 2010**

Postadr.: Serviceboks 417,
4604 Kristiansand
Kontoradr.: Tollbodgt 6
Org.nr.: NO 987 183 918

Hovedkontor Kristiansand
Telefon: 38 07 27 00
Telefaks: 38 07 27 20
e-post: post.revisjonen@kristiansand.kommune.no

Søgne
Tlf 38 05 55 43

Songdalen
Tlf 38 18 33 33

Vennesla
Tlf 38 13 72 18

Forord

I denne rapporten presenterer Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS resultatene fra forvaltningsrevisjonsprosjektet "Innkjøp i Songdalen kommune, en vurdering av om anskaffelser foretas iht. bestemmelsene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser".

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om innkjøp i Songdalen kommune gjennomføres i henhold til bestemmelser i forskrift om offentlige anskaffelser (FOA).

Revisjonen har vurdert kommunens kontrollrutiner knyttet til gjennomføring av anskaffelser. Revisjonen har gjennomgått om lag 26 enkeltanskaffelser og vurdert om regelverket er fulgt i de enkelte anskaffelsesprosessene.

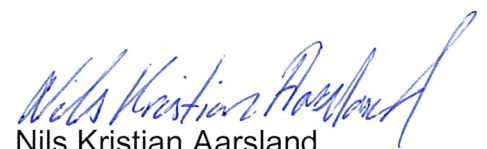
Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført av Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Songdalen kommune. Gjennomgangen er foretatt på grunnlag av regnskapsdata, dokumentanalyse og intervju med ledere i Songdalen kommune. Rapporten er skrevet av forvaltningsrevisor Nils Kristian Aarsland. Revisor for Songdalen kommune Leif Morten Gahrson har bistått i innhenting av data. Revisjonssjef Tor Ole Holbek er oppdragsansvarlig for prosjektet.

Revisjonen vil takke for et godt samarbeid med rådmannen, økonomisjefen og teknisk sjef i Songdalen kommune.

Kristiansand 22.11.2010



Tor Ole Holbek
revisjonssjef



Nils Kristian Aarsland
forvaltningsrevisor

Innhold

0	SAMMENDRAG	3
1	INNLEDNING	4
1.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	4
1.2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	4
1.3	METODE, GJENNOMFØRING OG AVGRENsing	5
1.4	BEGREPSFORSTÅELSE, DEFINISJONER	5
2	KRITERIER	7
2.1	LOV OG FORSKRIFT OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER	7
2.1.1	<i>Forskriftens inndeling</i>	8
2.2	ØKONOMIREGLEMENT FOR SONGDALEN KOMMUNE	9
2.3	ETISKE STANDARD FOR ANSATTE I SONGDALEN KOMMUNE	10
3	INNKJØP I SONGDALEN KOMMUNE	11
3.1	DRIFTSREGNSKAPET	11
3.2	INVESTERINGSREGNSKAPET	11
4	RISIKO FOR FEIL OG FOREBYGGENDE TILTAK	13
4.1	UØNSKEDE HENDELSER, KONSEKVENSER OG MULIGE RISIKOFAKTORER	13
4.2	KONTROLLTILTAK I SONGDALEN KOMMUNE	15
4.3	REVISJONENS VURDERING AV KOMMUNENS KONTROLLTILTAK	17
5	GJENNOMGANG AV ENKELTANSKAFFELSER	18
5.1	VURDERINGSGRUNNLAG - BESTEMMELSER I FOA	18
5.1.1	<i>Bestemmelser i FOA del I</i>	18
5.1.2	<i>Bestemmelser i FOA del II og III</i>	20
5.2	ANSKAFFELSER TIL EN VERDI MELLOM 100 000 OG 500 000 KR	24
5.3	ANSKAFFELSER TIL EN VERDI OVER 500 000 KR	30
6	OPPSUMMERING - FUNN OG VURDERINGER	46
7	ANBEFALINGER	48
8	RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE	49
9	KILDER	50
10	VEDLEGG	50

0 Sammendrag

I første del av denne rapporten har revisjonen vurdert tiltakene Songdalen kommune gjennomfører for å forebygge faren for feil og misligheter i forbindelse med anskaffelsesprosesser. I andre del av rapporten har revisjonen foretatt en gjennomgang av enkeltanskaffelser for å vurdere om anskaffelsesprosessene er gjennomført i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser.

Funn – forebyggende tiltak

Songdalen kommune har ikke foretatt risikovurdering av kommunens anskaffelsesprosesser. Det har i begrenset grad vært gjennomført tilsyn (intern kontroll) med enhetenes gjennomføring av anskaffelser. Det har også vært begrenset fokus på å bygge opp egen innkjøpskompetanse. Songdalen kommune har nå ansatt en jurist som vil bidra til å øke kommunens kompetanse knyttet til regelverket for offentlige anskaffelser.

Funn – gjennomføring av anskaffelser

Det er gjennomført konkurranse ved alle anskaffelser revisjonen har vurdert i dette prosjektet. Anskaffelsene er hentet fra investeringsregnskapet. Konkurransene knyttet til anskaffelser der verdien har vært over 500 000 kr er kunngjort, og det er utarbeidet skriftlig konkurransegrunnlag. Anskaffelsene er i stor grad dokumentert. Kommunen, eller ekstern konsulent som har bistått kommunen i gjennomføringen av anskaffelsene, har i de aller fleste tilfeller informert leverandørene som har deltatt i konkurransen om kommunens valg av tilbud med begrunnelse.

Revisjonen har avdekket en del formaliafeil i forhold til bestemmelsene i FOA. Dette gjelder særlig upresis angivelse og bruk av tildelingskriterier, manglende kvalifikasjonskrav og manglende protokoll.

Revisjonens vurdering

Songdalen kommune har ikke gjennomført tilstrekkelige tiltak i form av kompetansebygging og intern-kontroll for å forebygge faren for feil og misligheter.

Anskaffelsene som er gjennomgått er i all hovedsak gjennomført iht. bestemmelsene i FOA. De grunnleggende kravene gitt i FOA § 3-1 om konkurranse, likebehandling av leverandørene og etterprøvbarehet synes i all hovedsak å være oppfylt.

Revisjonen har ikke avdekket forhold som gir grunnlag for mistanke om misligheter.

Anbefalinger

Revisjonen vil anbefale at Songdalen kommune:

- Styrker det forebyggende arbeidet gjennom økt fokus på kompetansebygging og kontroll med kommunens gjennomføring av anskaffelsesprosesser.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

"Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon for 2008 – 2011" ble vedtatt i kommunestyret 29. oktober 2009 (sak 091/08). Kommunestyret godkjente kontrollutvalgets forslag til plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon i Songdalen kommune.

Innkjøp er et tema som inngår i planen for forvaltningsrevisjon. I planen er forvaltningsrevisjon på dette området begrunnet med at innkjøp er forbundet med stor risiko for vennetjenester, smøring og ulike former for korrupsjon. Brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser kan føre til økonomiske tap for kommunen og det kan få store konsekvenser for de som er involvert. Videre het det;

«Et mål for forvaltningsrevisjon vil kunne være å vurdere om sektorene har kontrollrutiner og prosedyrer, og om disse følges, med fokus på å forhindre misligheter og dermed brudd på reglene for offentlige anskaffelser ved innkjøp av varer og tjenester».

I mai 2010 la kommunerevisjonen frem en prosjektplan for kontrollutvalget der revisjonen presenterte et opplegg for gjennomføring av et prosjekt med fokus på å vurdere om anskaffelser gjennomføres iht. regleverket for offentlige anskaffelser. Prosjektplanen ble godkjent av kontrollutvalget 4. mai 2010.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å vurdere om innkjøp i Songdalen kommune skjer i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser og kommunens eget regelverk.

Revisjonen har også vurdert kommunens organisatoriske tiltak for å forebygge korrupsjon.

I første del av prosjektet har vi vurdert kommunens kontrollrutiner og organisatoriske tiltak knyttet til gjennomføring av anskaffelsesprosesser. På grunnlag av informasjon i møter og analyse av regnskapsdata har vi vurdert hvor i organisasjonen risikoen for feil, og konsekvensene av feil, ved gjennomføring av anskaffelser er størst. Vi har også vurdert kommunens forebyggende tiltak for å redusere risikoen for misligheter. Resultatene fra denne delen av analysen er beskrevet i kapittel fire.

I den andre delen har vi valgt ut konkrete anskaffelser og vurdert om de er gjennomført iht. til lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Resultatene fra revisjonens vurdering av enkeltanskaffelser er omtalt i kapittel fem.

1.3 Metode, gjennomføring og avgrensing

Fra økonomisystemet har vi innhentet oversikter over omfang av anskaffelser som er gjennomført innenfor investeringsregnskapet i Songdalen kommune i 2009. Vi har sortert regnskapet etter prosjekt. Prosjektet "bygging av nytt rådhus inklusive NAV-del" utgjorde over halvparten av samlede investeringsutgifter i Songdalen kommune i 2009. Da dette er et stort byggeprosjekt, som vil være gjenstand for særskilt regnskapskontroll, har revisjonen valgt å ikke kontrollere anskaffelser innenfor dette byggeprosjektet i denne gjennomgangen.

Gjennom intervju med rådmannen og økonomisjefen og dokumentanalyse har revisjonen dannet seg et bilde av kommunens tiltak for å forebygge at det oppstår feil i forbindelse med anskaffelser. I tillegg til fakta om omfang og størrelsen på anskaffelsene har revisjonen blant annet vurdert kommunens interne kontrollrutiner, kompetansekrav, prosedyrer og forebyggende tiltak.

I del to har revisjonen hovedsakelig basert informasjonsinnhenting på dokumentgjennomgang. I LOA § 5 stilles det krav til at anskaffelsesprosessen skal være gjennomskiktig og etterprøvbart. Vi har derfor basert innhenting på gjennomgang av anskaffelsesdokumenter, - kunngjøringer, anbudsdokumenter, anskaffelsesprotokoller og inngåtte kontrakter.

Revisjonen har bedt om dokumentasjon for de enkelte anskaffelsene som hadde en verdi på over 100 000 kr. Dette utgjorde i alt 26 anskaffelser. Om lag halvparten hadde verdi over 500 000 kr og resten hadde verdi på mellom 100 000 og 500 000 kr.

Anskaffelsene innenfor investeringsregnskapet er ført på ulike prosjekter og tjenester, men de er alle ført på et felles ansvarssted. Med ett unntak er alle anskaffelsene gjennomført av byggekomiteen (det gjelder alle større byggeprosjekt), eller teknisk enhet som foretar anskaffelser innenfor investeringsregnskapet. Gjennomgangen gir dermed ikke grunnlag for å sammenligne enheter innenfor kommunen. Hvilke forhold som er vurdert ved de enkelte anskaffelsene er nærmere omtalt i kapittel to "Kriterier" og i kapittel fem "Gjennomgang av enkeltanskaffelser".

1.4 Begrepsforståelse, definisjoner

Innkjøp (anskaffelse)

I dette prosjektet vil vi forstå et innkjøp (en anskaffelse) som den prosessen som skjer fra det er fattet en beslutning om å foreta en anskaffelse til hele eller deler av anskaffelsen er mottatt og betalt i den aktuelle sektoren. Prosessen starter da med anbudsprosessen der lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder. Ved mottak og betaling av varen eller tjenesten vil kommunens eget økonomireglement med anvisningsmyndighet og andre kommunale instruksjoner ligge til grunn.

I gjennomgangen av enkeltanskaffelser har revisjonen i dette prosjektet fokusert på anbudsprosessen.

Misligheter

I dette prosjektet har vi lagt til grunn Riksrevisjonens definisjon av begrepet misligheter:

"Handlinger som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig fordel for seg selv, virksomheten mv. eller andre. Misligheter skilles fra feil ved at den underliggende handlingen er tilsiktet".

I prosjektet har vi fokusert på risikoen for at det skjer feil, og undersøkt om det har skjedd feil i konkrete anskaffelser. Ved avdekking av feil har vi vurdert om det kan være mistanke om mislighet.

Fra forskrift om offentlige anskaffelser FOA har vi hentet følgende definisjoner:

Doffin: *den norske offisielle databasen for kunngjøringer*

TED-databasen: *den europeiske offisielle databasen for kunngjøringer*

2 Kriterier

Revisjonskriteriene er de bestemmelser, hentet fra lovverk eller politiske vedtak, som vi vurderer virksomheten i forhold til. I dette prosjektet er kriteriene, som vi har lagt til grunn for vurdering av kommunens gjennomføring av anskaffelser, hentet fra følgende kilder:

- Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 07.04.2006
- Rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar, Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Økonomireglement for Songdalen kommune som omfatter:
 - o Innkjøpsreglement
 - o Delegasjonsfullmakter
 - o Anvisningsreglement
- Felles maler for gjennomføring av anbudsprosesser og protokoller for KnS-I
- Offentleglova - offl. Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19.05.2006
- Arkivlova - arkl. Lov om arkiv av 04.12.1992
- Forskrift om offentlig arkiv av 11.12.1998
- Arkiv i interkommunale samarbeidsorgan, veileder fra Riksarkivaren 2009

2.1 Lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder for alle offentlige oppdragsgivere. Alle etater i staten, fylkeskommuner og kommuner er omfattet av regelverket. Lovverket omfatter også offentligrettslige organ eller virksomheter som er organisert som eget rettssubjekt, for eksempel aksjeselskaper eller stiftelser som er nært knyttet til det offentlige.¹

Kjøp av varer og tjenester mellom enheter som er en del av samme offentlige rettssubjekt, for eksempel etater innenfor en kommune, er ikke omfattet av regelverket. Slike anskaffelser faller inn under egenregiunntaket.

Loven fastsetter grunnleggende krav til hvordan innkjøpsprosesser skal skje. Innkjøp skal så langt det er mulig baseres på konkurranse. Det er også krav til likebehandling, og krav til at prosessen skal være gjennomsiktig og etterprøvbart. Det er også forbud mot nasjonal diskriminering.

Loven med forskrift skal sikre at det offentlige velger leverandører på en måte som medvirker til mest mulig effektiv ressursbruk, samtidig som leverandørene blir behandlet likt.

¹ Hvilke kriterier som ligger til grunn for en vurdering av om en virksomhet er omfattet av regelverket eller ikke, blir ikke nærmere omtalt her da alle etatene som vurderes i denne rapporten ligger klart innenfor lovens virkeområde.

Formålsparagrafen i lov om offentlige anskaffelser § 1 lyder:

«Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling.»

Hovedformålet med regelverket er å skape mest mulig effektive innkjøp.

«Ved å gjennomføre innkjøp på en måte som sikrer konkurranse, åpenhet og likebehandling av leverandører skal det offentlige dekke sine behov på en måte som medvirker til økt effektivitet og kostnadsbevissthet i næringslivet. Det skal være de mest konkurransedyktige leverandørene som oppnår kontrakter med det offentlige slik at ressursbruken i privat og offentlig sektor blir best mulig», jf St.meld.nr.36 (2008-2009).

I Ot.prp. nr. 62 (2005–2006) ble det også fremhevet at regelverket skal være et virkemiddel for å hindre at offentlige innkjøp skjer på en måte som undergraver tilliten til det offentlige. For å synliggjøre dette aspektet, har formålsparagrafen i loven et tillegg som lyder:

«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.»

Regelverket skal altså bidra til å redusere risikoen for korrupsjon og kameraderi. Mange av kravene i innkjøpsregelverket har til formål å hindre at useriøse leverandører får et konkurransefortrinn. For eksempel gjelder dette reglene om innlevering av skatteattest og avvisning av leverandører som ikke oppfyller skatteforpliktelsene sine eller som har blitt straffet for forhold som gjelder deres yrkesmessigeandel.

2.1.1 Forskriftens inndeling

Forskriften om offentlige anskaffelser gir konkrete bestemmelser for gjennomføring av anskaffelser. Enkeltanskaffelsene vi har gjennomgått i denne rapporten er vurdert opp mot krav i forskriften.

Forskriften er inndelt i tre deler som regulerer ulike typer anskaffelser etter art og verdi, jf § 2-1 i forskriften.

Del I

Del I inneholder grunnleggende krav for alle anskaffelser som omfattes av forskriften, uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Ved anskaffelser til en verdi opp til 500 000 kr kan en velge å bare følge bestemmelsene i del I. Kapittel tre "Alminnelige regler" (som inngår i del I) gir grunnleggende krav til alle anskaffelser.

Bestemmelsene omfatter krav til konkurranse, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnhet.

Kapittel tre i forskriften inneholder krav om protokoll og krav om skatteattest, mva-attest og HMS-egenerklæring for alle anskaffelser som overstiger 100 000 kr. De grunnleggende kravene til alle anskaffelser følger som vedlegg én til rapporten.

Del II i forskriften gjelder for anskaffelser av verdi mellom 500 000 kr og EØS-terskelverdiene (1,6 mill kr) og uprioriterte tjenester². I del II finner en regler for blant annet;

- Tillatte anskaffelsesprosedyrer
- Kommunikasjon
- Grunnlaget for konkurranse
- Kunngjøringsregler
- Frister
- Gjennomføring og avslutning av konkurransen

Del III i forskriften gjelder anskaffelser over EØS terskelverdien³. Del III er bygget opp på samme måte som del II med regler for anskaffelsesprosedyrer, kunngjøring, frister og regler for gjennomføring av konkurranser.

Hvilke deler av forskriften vi har vurdert de enkelte anskaffelsene opp mot vil avhenge av anskaffelsens verdi. Dette vil fremgå i vurderingen av den enkelte anskaffelsen i kapittel fem.

2.2 Økonomireglement for Songdalen kommune

Songdalen kommunes økonomireglement ble vedtatt av kommunestyret i mai 2003. Revidert reglement ble vedtatt av kommunestyret i februar 2008. Kapittel fire, "Sentrale systemer for kjøp og salg av varer og tjenester" i økonomireglementet gir en kortfattet angivelse av hvilke lover og regler som gjelder for gjennomføring av anskaffelser i kommunen. I vedlegget til økonomireglementet er rutiner for varemottak, attestasjon og anvisning nærmere omtalt.

Regelverket omfatter også prosedyrer og bestemmelser for varemottak, attestasjon og anvisning. Anvisningsmyndighet og budsjettansvar følger samme stilling, jf kap fire punkt V. "Anvisning" i vedlegget.

I vedlegget står det at bestillinger av varer og tjenester ikke må foretas av andre enn de som har fått fullmakt til dette av den budsjettansvarlige, og alle bestillinger skal dokumenteres skriftlig, også telefonbestillinger.

² Omfatter blant annet hotell- og restaurantvirksomhet, jernbanetransport, juridiske tjenester, helse- og sosialtjenester og fritids-, kultur- og sportstjenester

³ § 2-2. Terskelverdier (1) Forskriftens del III gjelder kontrakter der den anslåtte verdi overstiger 1,6 millioner kroner ekskl. mva. for vare- og tjenestekontrakter og 40,5 millioner kroner ekskl. mva. for bygge- og anleggskontrakter. Dette er gjeldende terskelverdier per 01.03.2010.

Videre er elektronisk behandling av fakturaer omtalt. Myndighet og ansvar knyttet til attestasjon og anvisning er beskrevet.

2.3 Etiske standard for ansatte i Songdalen kommune

I årsrapporten for 2009 for Songdalen kommune er det et eget avsnitt som omtaler etisk standard for ansatte i kommune. Her står det at *"Songdalen kommune ønsker å være en kommune med høy etisk standard. Etisk standard skal bidra til at de ansatte forholder seg på en etisk forsvarlig og god måte i sitt daglige arbeid"*.

I avsnittet er det fokus på hvordan ledere og ansatte i de ulike avdelingene kan ha fokus på etikk. Her står det:

"Bruken av kommunens eiendeler/verdier kan bare skje når tjenestlige forhold tilsier dette."

"Dersom den ansatte er i tvil om et forhold er innenfor kommunens etiske standard, skal forholdet tas opp med nærmeste leder".

Det vises også til kommunens retningslinjer for intern varsling av kritikkverdige forhold og retningslinjer for representasjon.

3 Innkjøp i Songdalen kommune

Regnskapstall for 2009 viser at Songdalen kommune foretok anskaffelser for i overkant av 117,2 mill kroner i 2009. Tallene omfatter art 11000 til 12702 i driftsregnskapet og art 31000 til 32850 i investeringsregnskapet. Tallene omfatter også internfakturering, noe som betyr at ikke alt er kjøp fra eksterne leverandører.

Innenfor den ordinære driften ble det foretatt anskaffelser for ca 48,5 mill kr, mens verdien av anskaffelser som er ført i investeringsregnskapet var på 68,7 mill kr. Kostnadene knyttet til bygging av nytt rådhus (prosjekt 4101 og NAV-del 4102) var på 41,1 mill kr i 2009. Dette utgjorde nært to-tredjedeler av samlede investeringskostnader i 2009. Kostnadene til andre investeringsprosjekter var på ca 27,6 mill kr i 2009.

3.1 Driftsregnskapet

Innenfor driftsregnskapet føres utgifter til anskaffelser av forbruksmateriell og lignende som inngår i den løpende tjenesteproduksjonen i kommunen. Verdien på anskaffelsene er forholdsvis likt fordelt mellom de store driftsenhetene, skoler, helse- og omsorgsenheter, barnehager og den sentrale administrasjonen. Disse enhetene foretar anskaffelser for mellom én og tre mill kr hver per år. Ansvar 4100 Bygg og Eiendom, som har ansvar for drift og vedlikehold av de kommunale bygningene, hadde de høyeste utgiftene til anskaffelser innenfor driftsregnskapet i 2009 med 13,6 mill kr.

Kjøp av varer og tjenester innenfor driftsregnskapet skjer i stor grad fra leverandører som kommunen har rammeavtaler med.

Songdalen kommune er med i Knutepunkt Sørlandet – innkjøpssamarbeid (KnS-i). Kristiansand kommune er vertskommune for innkjøpssamarbeidet. De aller fleste rammeavtalene som gjelder for Songdalen er fremforhandlet av, eller med bistand fra, innkjøpsenheten i Kristiansand kommune. Revisjonen har i dette prosjektet ikke vurdert anskaffelser som er foretatt innenfor driftsregnskapet.

3.2 Investeringsregnskapet

Innenfor investeringsregnskapet er alle anskaffelsene ført på ansvar 9400. De enkelte anskaffelsene er knyttet til bestemte prosjekt, tjeneste og art. Anskaffelser i forbindelse med investeringsprosjekt er i all hovedsak enkeltanskaffelser der det må gjennomføres konkurranse som grunnlag for å velge leverandør av de varer eller tjenester som skal anskaffes.

I "Reglement for investeringer - del B" står det under definisjoner: *Investeringer gjelder anskaffelser av varige driftsmidler som har kostnadsramme som overstiger 100 000 kr og hvor investeringsobjektet har en forventet levetid på minst tre år. Investeringer vil ligge innenfor kategoriene:*

- *Bygg*
- *Inventar og utstyr inkl. edb, maskiner og kjøretøy*
- *Kommunaltekniske anlegg*
- *Kjøp og salg av eiendom*
- *Finansielle anleggsmidler*

Rådmannens ansvar for byggeprosjekter gjelder bare i tilfeller dette ikke er overlatt til byggenemnda.

I henhold til "Instruks for kommunal byggenemnd" velges byggenemnda av kommunestyret og dens funksjonstid følger valgperioden. Nemnda består av fire politikere valgt av og blant kommunestyrets medlemmer. Lederen for byggenemnda velges av kommunestyret. Det er kommunestyret som vedtar hvilke prosjekter byggenemnda skal ha ansvar for. Rådmannen oppnevner sekretariat og administrative representanter til å bistå byggenemnda. Byggenemnda skal følge de regler som er nedfelt i kommunens økonomireglement.

Reglement for investeringer – del A skal brukes i de tilfeller byggenemnda har ansvaret for investeringene. Byggenemnda har da ansvaret for at anskaffelsesprosessene gjennomføres iht. bestemmelsene i FOA. De har særlig ansvar for prosjekter innenfor *bygg, inventar og utstyr og park- og idrettsanlegg*.

Fagmiljøet i vertskommunen KnS-i trekkes normalt ikke inn i enkeltanskaffelser. Avtalen mellom kommunene i KnS-i dekker samarbeid om fellesanskaffelser for alle kommunene. Songdalen kommune kan kjøpe bistand fra fagmiljøet i vertskommunen, men på grunn av begrenset kapasitet ved innkjøpsenheten i Kristiansand gjøres dette i liten grad. Kommunen håndterer alt som har med anskaffelser på egenhånd. Ved større anskaffelser innen bygge- og anleggsprosjekter brukes ofte eksterne konsulenter, med teknisk kompetanse, til å bistå i gjennomføring av anskaffelsesprosessene.

4 Risiko for feil og forebyggende tiltak

I første del av dette kapitlet vil vi omtale risikofaktorer som er knyttet til gjennomføring av innkjøp. Risikofaktorene er årsaken til at uønskede hendelser inntreffer. Uønskede hendelser er i denne sammenheng at anskaffelsene ikke gjennomføres iht. lov og forskrift og kommunens reglement.

Revisjonen har hatt møte med rådmannen og økonomisjefen der vi har stilt spørsmål om kommunens tiltak for å sikre at anskaffelser gjennomføres i samsvar med regelverket. Vi har spurt om hvem som kan foreta anskaffelser, og om kommunens rutiner, prosedyrer og andre tiltak for å sikre åpenhet i gjennomføring av anskaffelsene. Vi har også fokusert på de organisatoriske tiltak som gjennomføres for å forebygge feil. I andre del av dette kapitlet vil vi presentere våre funn og vurderinger av kommunens tiltak i forhold til risikofaktorene knyttet til innkjøp.

4.1 Uønskede hendelser, konsekvenser og mulige risikofaktorer

For hele innkjøpskjeden, fra anskaffelsesprosessen til mottak og betaling, kan uønskede hendelser i forhold til regelverket deles i to grupper;

- Anbudsprosessen blir ikke gjennomført i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelse.
- Bestilling, mottak og betaling skjer ikke i henhold til kommunens økonomi-reglement og instruks.

I dette prosjektet har revisjonen fokusert på anbudsprosessene, ikke på bestilling-, mottak- og betalingsdelen.

De uønskede hendelsene kan oppstå som følge av handlinger som vi definerer som **feil** eller **mislighet**. Ved feil er det ikke grunnlag for å mistenke at handlingen som medfører en uønsket hendelse er tilsiktet. Det ligger ikke en urettmessig fordel for den som gjennomfører anskaffelsen til grunn for handlingen. Dersom uønskede hendelser er forårsaket av tilsiktede handlinger, der målet er å oppnå en urettmessig fordel for seg selv, defineres det som mislighet. I kapittel én har vi gjengitt Riksrevisjonens definisjon av misligheter: "*Handlinger som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig fordel for seg selv, virksomheten mv. eller andre. Misligheter skilles fra feil ved at den underliggende handlingen er tilsiktet*".

Konsekvenser av at uønskede hendelser inntreffer kan være;

- Økonomisk tap for kommunen
- Tap av omdømme
- Redusert kvalitet på varer og tjenester
- Tap av tillit, oppsigelser og strafferettslig forfølgelse for de ansvarlige

Omfanget på anskaffelsen og størrelsen på den urettmessige fordel en ansatt tilegner seg har betydning for hvor stor konsekvensen blir.

Risikofaktorer er forhold som påvirker sannsynligheten for at uønskede hendelser inntreffer. I forbindelse med innkjøp vil faren for at det blir gjort feil være knyttet til blant annet følgende forhold;

- Kompetanse
- Ansvar og kontrollrutiner
- Åpenhet og forebyggende tiltak
- Kontroll i forbindelse med mottak, attestering, anvisning og betaling

- **Kompetanse**

Regelverket for gjennomføring av offentlige anskaffelser er omfattende og komplisert. Det er ulike krav til utforming av anbudsdokumenter, prosedyrer for gjennomføring av prosessen og krav til dokumentasjon, som avhenger av anskaffelsens antatte verdi og art. Bare det å vurdere antatt verdi, og ut fra det å velge riktig prosedyre for gjennomføring, kan være komplisert. I kapittel 2 har vi listet opp de grunnleggende kravene i FOA som skal ivaretas ved alle anskaffelser. Forskriften gir omfattende og detaljerte krav til gjennomføring av anskaffelsesprosessene som skal sikre at de grunnleggende kravene blir ivaretatt.

Manglende kompetanse og erfaring vil øke sannsynligheten for at en ikke gjennomfører anskaffelsesprosessen iht. regelverket. God kjennskap til bestemmelsene som gjelder for offentlige anskaffelser er en forutsetning for å sikre at innkjøpsprosesser blir gjennomført iht. regelverket.

God kjennskap til produktet og brukerformålet er også helt avgjørende for at kommunen skal velge den leverandøren som gir det beste tilbudet - gitt kommunens behov. Det er også en av grunnene til at innkjøpstjenesten i vertskommunen for KnS-i har med en brukergruppe i utforming av anbudsdokumenter, i angivelse av kriterier og i vurdering av tilbud ved inngåelse av rammeavtaler.

Faren for at leverandører skal innklage kommunen til KOFA (Klagenemnda for offentlige anskaffelser) for brudd på regelverket, bør i seg selv ikke være en grunn til å ha høy kompetanse. I praksis kan denne "trusselen" være medvirkende til at kommunene tilstreber at anskaffelsesprosesser gjennomføres av ansatte eller eksterne konsulenter, som har kompetanse om regelverket for offentlige anskaffelser.

- **Ansvar og kontrollrutiner**

Manglende prosedyrer for gjennomføring av anskaffelser og mangelfulle rutiner for kontroll vil gi økt fare for at det skjer feil. Klare ansvarslinjer og oversikt over hvem som har myndighet til å foreta anskaffelser er viktig. Oversikt over hvem som har myndighet er en forutsetning for å gjennomføre effektiv intern-kontroll. Dette gjelder både for gjennomføringen av anskaffelser, og i forbindelse med mottak og betaling av varer og tjenester.

Enhetene bør ha oversikt over hvem som har myndighet til å foreta anskaffelser.

- **Åpenhet og forebyggende tiltak**

Åpenhet og holdningsskapende arbeid er svært sentralt for å forebygge feil og misligheter. Mangelfull åpenhet, manglende innsyn og kontroll i prosessene er nærmest en "forutsetning" for at enkeltpersoner kan foreta handlinger for å oppnå urettmessige fordeler.

I Kommunal rapport har advokat Tore Jarle Hjelset i Hjelset, Kilstad & Borgen DA, skrevet en artikkel der han peker på at kommunene må gå løs på hele organisasjonsstrukturen i arbeidet med å forebygge korrupsjon⁴.

Hjelset skriver: «Å forebygge korrupsjon handler i første rekke om to ting: Først å definere hvilke ansatte som potensielt vil kunne bedrive eller bli utsatt for korrupsjon. Der nest å sikre et tilstrekkelig medieinnsyn i disposisjonene disse gjør.»

Han viser til at en i korrupsjonssaker ofte ser at ansatte med beslutningsmyndighet over tid har tiltatt seg arbeidsoppgaver og slik redusert andres innsyn. Jo mer alene en beslutningstaker er vedrørende valg av leverandør, jo større er muligheten for å begå korrupsjon.

Hjelset skriver videre: «Enhver leder som vil unngå at en "korrupsjonsbombe" eksploderer, må derfor også kartlegge hvilke avdelinger som er sårbare for korrupsjon, for å identifisere eventuelle faste og langvarige tilknytninger mellom beslutningstakere, medansatte og leverandører. Dersom disse relasjonene får leve uten tilstrekkelig innsyn fra andre, gir det en klar korrupsjonsmulighet.»

4.2 Kontrolltiltak i Songdalen kommune

I samtale med rådmannen og økonomisjefen stilte revisjonen spørsmål om kommunens tiltak for å sikre at anskaffelser skjer iht. bestemmelser som gjelder for offentlige anskaffelser. Revisjonen stilte spørsmål om hvilke tiltak kommunen gjennomfører når det gjelder kompetansebygging, organisering og kontrollrutiner.

I økonomireglementet vises det til bestemmelsene i forskrift om offentlige anskaffelser. Kommunen har i begrenset grad nedfelt regler for innkjøp utover det som står i FOA.

Økonomireglementet inneholder rutiner som gjelder for bestilling, varemottak, attestasjon og anvisning. Revisjonen har ikke undersøkt i hvilken grad bestemmelsene i økonomireglementet, som ikke følger direkte av bestemmelsene i FOA, følges når det gjelder at bestillinger ikke må foretas av andre enn de som har fått fullmakt til dette, og at alle bestillinger skal dokumenteres. Revisjonen har fått opplyst at det per i dag ikke finnes en oversikt over hvilke personer som er gitt fullmakt til å foreta bestillinger av varer og tjenester.

Økonomisjefen er ansvarlig for kommunens kontakt inn mot innkjøpssamarbeidet, KnS-i. Ved inngåelse av rammeavtaler, som skal gjelde for alle kommunene i

⁴ I denne rapporten bruker vi benevnelsen misligheter som ensbetydende med korrupsjon.

innkjøpssamarbeidet, er kommunene representert i brukerutvalg. Representantene i brukerutvalget ivaretar kommunens interesser. Brukerutvalget deltar i utformingen av kravspesifikasjon og i vurderingen av tilbudene fra leverandørene. Innkjøpstjenesten i vertskommunen gjennomfører anskaffelsesprosessen og er ansvarlig for at prosessen blir gjennomført i henhold til bestemmelsene i forskrift om offentlige anskaffelser.

På KnS-i sine intranettsider har deltakerkommunene tilgang til oversikt over gjeldende rammeavtaler, maler og informasjon til hjelp i gjennomføring av anskaffelser. Her ligger blant annet maler for konkurransegrunnlag og protokoller for anskaffelser til henholdsvis under og over 500 000 kr.

Større enkeltanskaffelser som føres i investeringsregnskapet foretas av kommunen selv. Det er i all hovedsak byggenemnda eller Teknisk enhet i Songdalen kommune som gjennomfører anskaffelsesprosesser innenfor kommunens investeringsprosjekt. I et flertall av de anskaffelsene revisjonen har vurdert har eksterne konsulenter gjennomført anskaffelsene på vegne av kommunen. Dette gjelder både for anskaffelser som byggenemnda har ansvar for, og for anskaffelser som administrasjonen selv foretar.

På enhetsledermøter har økonomisjefen orientert om regelverket, om kommunens rammeavtaler, og om informasjonen til hjelp i gjennomføring av anskaffelser som ligger på KnS-i sine hjemmesider. Utover dette har ikke kommunen gjennomført konkrete tiltak for å bygge opp innkjøpskompetanse hos de personene som har myndighet til å foreta anskaffelser.

I økonomireglementet står det at det ikke må foretas bestilling av andre enn de som har fått fullmakt til dette av den budsjettansvarlige. I følge økonomisjefen har kommunen i dag ikke noen fullstendig oversikt over hvem som har fått tildelt bestillingsfullmakt.

Songdalen kommune har ikke foretatt noen risikovurdering knyttet til kommunens gjennomføring av anskaffelser. Det er ikke foretatt noe tilsyn eller intern-kontroll med enhetenes gjennomføring av anskaffelser. Det er ikke foretatt noen gjennomgang fra økonomisjefen og rådmannens side av anskaffelser som er gjennomført innenfor teknisk enhet. Det forventes at enhetene gjennomfører anskaffelser iht. bestemmelsene i lov- og forskrift om offentlige anskaffelser. Det er vist til lov og forskrift om offentlige anskaffelser i økonomireglementet, jf omtale i kap 2.

I møtet med revisjonen opplyste rådmannen at kommunen er i ferd med å ansette en jurist som vil bidra til å øke kommunens kompetanse knyttet til lov og regelverk om offentlige anskaffelser.

4.3 Revisjonens vurdering av kommunens kontrolltiltak

I del 4.1 har revisjonen omtalt risikoområder som har betydning for faren for at det blir gjort feil i forbindelse med gjennomføring av anskaffelser. Risikofaktorene som er omtalt er:

- Kompetanse
- Ansvar og kontrollrutiner
- Åpenhet og forebyggende tiltak
- Kontroll i forbindelse med mottak, attestering, anvisning og betaling

Etter revisjonens vurdering burde kommunen ha foretatt en gjennomgang,- en risikovurdering av kommunens innkjøpspraksis for å avdekke hvor faren for feil og mangler er størst. Gjennom en risikovurdering ville kommunen kunnet avdekke om innkjøpskompetansen og rutinene for gjennomføring og kontrollen med anskaffelsesprosessene er betryggende.

Regelverket for gjennomføring av offentlige anskaffelser er omfattende og komplisert. Etter revisjonens oppfatning har kommunen hatt for lite fokus på å sikre at de som har myndighet til å gjennomføre anskaffelser har tilstrekkelig kompetanse til dette.

Etter revisjonens vurdering bør rådmannen følge opp og gjennomføre kontroll med at anskaffelsene som foretas i kommunen blir gjennomført, iht. bestemmelsene i FOA. Det er i så måte positivt at kommunen er i ferd med å ansette en jurist som vil kunne bidra med veiledning i forhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Songdalen kommune bruker i stor grad eksterne konsulenter til å bistå kommunen i gjennomføring av større anskaffelser. Ved bruk av eksterne konsulenter forventer kommunen at de, i tillegg til teknisk kompetanse, også får nødvendig kompetanse i forhold til regelverket om offentlige anskaffelser. Kjøp av tjenester reduserer til en viss grad kommunens behov for egen kompetanse. Kommunen står imidlertid ansvarlig for alle anskaffelser som de foretar, også de som gjennomføres med bistand fra eksterne konsulenter. Kommunen bør derfor ha kompetanse i egne rekker som kan kvalitetssikre det arbeidet som gjennomføres internt og av eksterne konsulenter.

I St.meld.nr.36 "Det gode innkjøp" (2008-2009) er det fokus på behovet for innkjøpskompetanse for å sikre de gode innkjøp. Innkjøpskompetanse er nødvendig for å sikre at kommunene gjør de beste kjøpene og for å sikre at regleverket etterleves.

5 Gjennomgang av enkeltanskaffelser

I dette kapitlet vil vi gjennomgå enkeltanskaffelser og vurdere om anskaffelsene er utført i henhold til krav i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Revisjonen har plukket ut 26 anskaffelser fra investeringsregnskapet for 2009. Vi har valgt å ikke se på anskaffelser som er foretatt innenfor prosjektet nytt rådhus⁵. Av de 26 anskaffelsene var det i utgangspunktet 13 som hadde en verdi på under 500 000 kr, og 13 anskaffelser hadde en verdi på over 500 000 kr. Noen leverandører er plukket ut flere ganger da de er benyttet som leverandør på ulike prosjekter.

Revisjonen har sendt oversikt over anskaffelsene til rådmannen og bedt om dokumentasjon fra anskaffelsesprosessene. For anskaffelser til en verdi under 500 000 kr ba revisjonen om å få kopi av protokollen fra anskaffelsene⁶. For anskaffelser med verdi over 500 000 kr ba revisjonen om å få se utlysning, konkurransegrunnlag, vurderinger av innkomne tilbud, brev til leverandørene med informasjon om valg av leverandør og protokoll fra anskaffelsesprosessen.

5.1 Vurderingsgrunnlag - bestemmelser i FOA

5.1.1 Bestemmelser i FOA del I

For anskaffelser til en verdi under 500 000 kr er det bestemmelsene i FOA del I som gjelder. Del I inneholder ikke de samme detaljerte kravene til prosedyrer som del II og III. Det er for eksempel ikke krav til kunngjøring eller hvordan konkurransegrunnlag og tilbud skal være utformet. Formålet om effektive anskaffelser tilsier at oppdragsgiver skal ha større fleksibilitet til å bestemme hvordan anskaffelsene skal gjennomføres enn ved større anskaffelser, jf veilederen til reglene om offentlige anskaffelser.

De grunnleggende kravene gitt i del I av forskriften gjelder for alle anskaffelser. Disse bestemmelsene følger i vedlegg én til rapporten.

De grunnleggende kravene innebærer at det skal:

- **Gjennomføres konkurranse så langt det er mulig**

Konkurranser anses som et egnet virkemiddel for å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk i det offentlige. Konkurranse skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet i samsvar med lovens formål, jf veilederen til reglene om offentlige anskaffelser.

Kravet til konkurranse gjelder uavhengig av anskaffelsens art og verdi.

⁵ Dette fordi anskaffelsene innenfor prosjektet nytt rådhus er foretatt av PTL som har hatt prosjektlederansvaret. Ved å holde rådhuset utenom i denne gjennomgangen har vi søkt å få større variasjon i utvalget av anskaffelser. Anskaffelsene vi har vurdert omfattet også anskaffelser gjennomført av PTL på andre prosjekt enn rådhuset.

⁶ Dette gjelder for anskaffelser til en verdi over 100 000 kr der det iht. FOA § 3-2 er krav til protokoll.

- **Følge god forretningsskikk**

Kravet til god forretningsskikk innebærer at oppdragsgiver må forholde seg slik en aktsom profesjonell aktør ville gjort på alle stadier av anskaffelsesprosessen.

Oppdragsgiver må sørge for en forsvarlig og saklig saksbehandling, og at anskaffelsen foretas på en økonomisk og ressurseffektiv måte, jf veilederen til reglene om offentlige anskaffelser.

Kravene om forutberegnlighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet, følger av kravet om å opptre i samsvar med god forretningsskikk.

- **Leverandørene skal likebehandles**

Dette gjelder blant annet ved valg av prosedyre, utarbeidelse av kunngjøring og konkurransegrunnlag i kvalifiseringsprosessen og tildelingsprosessen.

Mange av bestemmelsene i regelverket har sitt utspring i kravet om likebehandling. Dette gjelder blant annet reglene om kommunikasjon, kunngjøring, og kravet om at kontrakt skal tildeles på grunnlag av objektive kriterier som er fastsatt på forhånd. Jf veilederen til reglene om offentlige anskaffelser.

- **Det skal sikres forutsigbarhet, transparens og etterprøvbarhet**

I henhold til offentlighetsloven skal i utgangspunktet tilbud og protokoller være offentlige. Tidligere var det mulig å unnta tilbud og anbudsprotokollen for offentlig innsyn. Fra 2009 er begge dokumenter offentlige så snart leverandør er valgt. Dette skal gi bedre mulighet til å fremme klage før kontrakten signeres.

Bare personopplysninger og forretningshemmeligheter er taushetsbelagt. I den grad loven gjør unntak fra innsynsretten i tilbud og protokoll, gjelder dette ikke hele dokumentet, men kun de delene som inneholder taushetsbelagt informasjon. I den nye offentlighetsloven er det lagt avgjørende vekt på fordelene ved en gjennomsiktig innkjøpsprosess som gjør at leverandører, politikere og publikum kan kontrollere at det ikke blir tatt utenforliggende hensyn. Eventuelle unntak fra regelen om offentlighet må hjemles særskilt.

- **Protokoll fra anskaffelsesprosessen som overstiger 100 000 kr**

I § 3-2 i forskriften står det:

(2) Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av forskriftens vedlegg 3 eller 4.

På Kristiansand kommunes intranettsider ligger det mal for protokoll for henholdsvis anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kr og for anskaffelser over 500 000 kr.

- **Attester og egenerklæring - kvalifikasjonskrav**

For anskaffelsene som overstiger 100 000 kr eksklusive mva skal det iht. § 3-3 og § 3-4 kreves:

- Skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt
- HMS-egenerklæring

5.1.2 Bestemmelser i FOA del II og III

Bestemmelsene om konkurranse, likebehandling, transparens og etterprøvnbarhet i del I av FOA gjelder også for anskaffelser over 500 000 kr. I tillegg gjelder bestemmelsene i del II eller del III av FOA. Del II for anskaffelser under EØS-terskelverdien på 1,6 mill kr og del III for anskaffelser over EØS-terskelverdien. Terskelverdien er omtalt i kap 2. Bestemmelsene for anskaffelsesprosedyrer, kunngjøring, frister og regler for gjennomføring av konkurranse er i stor grad de samme i del II og del III.

- **Kunngjøring**

En konkurranse skal kunngjøres iht. regler gitt i forskriften kapittel 9 (under terskelverdien) og kapittel 18 (over terskelverdien). Oppdragsgiver skal kunngjøre konkurransen i Doffin, og i TED-databasen for anskaffelser over terskelverdien. Kunngjøringen skal angi frister som gjelder for konkurransen. For anskaffelser over terskelverdien er det andre frister som gjelder enn for de under terskelverdien. Kunngjøringen vil normalt også inneholde en kort omtale av hva som skal anskaffes, konkurranseform, eventuelle deltakerbegrensninger, og hvilke kvalifikasjonskrav som stilles til leverandørene som ønsker å delta i konkurransen.

For anskaffelser til bygg- og anleggsprosjekter benyttes gjerne begrenset anbudskonkurranse. Ved begrenset anbudskonkurranse inviteres leverandører til å melde fra om de ønsker å delta i konkurransen. I kunngjøringen skal frister for å melde interesse for å delta være angitt. Det skal fremgå minimum og maksimum antall leverandører (normalt mellom 3 – 6) som vil bli invitert til å delta. Leverandørene som velges ut til å delta i konkurransen får tilsendt konkurransegrunnlaget for den aktuelle anskaffelsen. Deltakende leverandører velges ut blant leverandørene som oppfyller kvalifikasjonskravene. Ut over det kan utvelgelsen av leverandører som får delta være basert på kommunens kjennskap/erfaring med leverandørene som oppfyller kvalifikasjonskriteriene.

- **konkurransegrunnlaget**

Dersom vilkårene for konkurransen ikke er tilstrekkelig beskrevet i kunngjøringen skal det utarbeides et konkurransegrunnlag. Konkurransegrunnlaget vil normalt inneholde utdypende informasjon om hva som skal anskaffes, gjerne som en kravspesifikasjon. I konkurransegrunnlaget vil oppdragsgiver gjøre rede for hvilke kriterier (tildelingskriteriene) som vil bli lagt til grunn for valg av tilbud.

Leverandørene skal være kjent med tildelingskriteriene.

- **Anskaffelsesprosedyrer**

Alle anskaffelsene til en verdi over 500 000 kr som revisjonen har vurdert i dette prosjektet ligger under EØS-terskelverdiene. Anskaffelsene gjelder bygg- og anleggskontrakter der terskelverdien er på 40,5 mill kr.

For anskaffelser som skal gjennomføres etter bestemmelsene i del II av FOA er tillatte anskaffelsesprosedyrer gitt i § 5-1:

§ 5-1. Tillatte anskaffelsesprosedyrer

Anskaffelsen skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller ved konkurranse med forhandling. Konkurranse med forhandling kan gjennomføres enten ved at alle interesserte leverandører får levere tilbud, eller ved at oppdragsgiver foretar en utvelgelse av leverandører før disse gis mulighet til å levere tilbud.

Åpen anbudskonkurranse er en anskaffelsesprosedyre som tillater alle interesserte leverandører å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling.

Begrenset anbudskonkurranse er en anskaffelsesprosedyre som bare tillater de leverandører som er invitert av oppdragsgiver til å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling.

For konkurranse med forhandlinger stilles det få krav i FOA til hvordan selve forhandlingene skal gjennomføres. Det følger av forskriften §§ 11-8(3) at forhandlingene skal skje i samsvar med de alminnelige regler i § 3-1, om konkurranse, etterprøvbarehet, god forretningsskikk og likebehandling av leverandørene. Det betyr blant annet at tilbudene som det skal forhandles ut fra skal bygge på like forutsetninger med hensyn til forståelse av oppdragsomfang, timebruk, timepris og lignende, slik at sammenligning av tilbudene kan bli saklig og forsvarlig, jf KOFA sak 2003/171. Ved konkurranse med forhandling plikter oppdragsgiver å gjennomføre reelle forhandlinger. I veileder til forskriften står det:

Det er viktig at oppdragsgiver under forhandlingene opptre i henhold til regelverkets grunnleggende krav. Blant annet skal alle leverandørene det skal forhandles med få den samme generelle informasjonen gjennom hele prosessen. De skal vite hvordan prosessen vil bli gjennomført, hvilke frister som gjelder osv. Videre skal forhandlingene og prosessen som sådan dokumenteres slik at de er etterprøvbare. Alle endringer som har fremkommet gjennom forhandlinger må dokumenteres skriftlig.

- **Kvalifikasjonskrav**

Kvalifikasjonskravene er minimumskrav som skal sikre at leverandørene er egnet til å levere den aktuelle varen eller tjenesten som skal anskaffes. Formålet med kvalifikasjonskrav er å sikre at leverandørene har det nødvendige grunnlaget for å levere. Som nevnt i kap 5.1.1 skal det som et minimum stilles krav om fremleggelse av skateattester og HMS-egenerklæring ved alle anskaffelser over 100 000 kr. I FOA § 8-4 står det:

Kvalifikasjonskrav

- (1) Oppdragsgiver kan stille minimumskrav til leverandørene, herunder til leverandørenes tekniske kvalifikasjoner og finansielle og økonomiske stilling.
- (2) Kravene skal sikre at leverandørene er egnet til å kunne oppfylle kontraktsforpliktelsene og skal stå i forhold til den ytelse som skal leveres.
- (3) Kravene skal ikke diskriminere leverandørene på grunnlag av nasjonal eller lokal tilhørighet.

Kvalifikasjonskravene må være oppfylt for at en leverandør skal kvalifiseres til å være med i konkurransen.

- **Tildelingskriterier**

I FOA er det gitt klare bestemmelser for bruken av tildelingskriterier. Oppdragsgiver skal tildele et oppdrag på grunnlag av laveste pris, eller på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige. Dersom en velger det siste, skal oppdragsgiver angi hvilke kriterier som legges til grunn. I FOA står det:

§ 13-2. Kriterier for valg av tilbud

(1) Tildelingen skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.

(2) Dersom tildelingen av kontrakten skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, skal det benyttes kriterier som har tilknytning til kontraktsgjenstanden. Dette kan for eksempel være kvalitet, pris, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper, driftsomkostninger, rentabilitet, kundeservice, teknisk bistand, eller tid for levering eller ferdigstilling. Alle kriterier som vil bli lagt til grunn skal oppgis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Der oppdragsgiver på forhånd har bestemt seg for prioriteringen eller vektingen av kriteriene skal dette angis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget.

For å sikre åpenhet og likebehandling av leverandørene skal oppdragsgiver alltid opplyse om hvilke kriterier som legges til grunn for valg av tilbud.

Kvalifikasjonsfasen og tildelingsfasen er to uavhengige faser i en anskaffelsesprosess. Vurdering av kvalifikasjonskrav er aksept eller avvisning. Tildelingskriterium er forhold som skal ligge til grunn for valg av tilbud. KOFA har behandlet flere saker (for eksempel sak 132/2009), der oppdragsgiver er blitt innklaget og dømt for ulovlig sammenblanding av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.

- **Valg av leverandør, tildeling av kontrakt og meddelelse**

Kapittel 11 i forskriften gir bestemmelser for gjennomføring av konkurransen.

§ 11-1. Fremgangsmåte ved valg av leverandører og tildeling av kontrakter

Etter at kvalifikasjonene til de leverandører som ikke er avvist er vurdert i samsvar med reglene i § 8-4 (kvalifikasjonskrav) til § 8-8 (HMS-egenerklæring), skal kontrakt tildeles på grunnlag av kriterier fastlagt etter § 13-2 (kriterier for valg av tilbud).

Flere klagesaker som behandles i KOFA gjelder forhold der leverandører som har deltatt i en konkurranse mener at oppdragsgiver ikke har vurdert tilbudene iht. oppgitte tildelingskriterier. Det kan være at oppdragsgiver har lagt vekt på kriterier som det ikke er opplyst om, eller at kriteriene som det er opplyst om skal ligge til grunn for valget ikke blir nevnt i vurderingen.

Oppdragsgiver skal meddele alle leverandørene som har deltatt i konkurransen skriftlig hvem som skal tildeles kontrakt. Meddelelsen skal inneholde en begrunnelse for valget. Det skal opplyses om klagefrist, og kontrakter skal ikke inngås før klagefristens utløp. Dette fremgår av § 13-3:

§ 13-3. Meddelelse om kontraktstildeling og karenstid før inngåelse av kontrakt

(1) Oppdragsgivers beslutning om hvem som skal tildeles kontrakt eller som er valgt som leverandør til rammeavtalen skal meddeles til alle deltakerne i rimelig tid før kontrakt eller rammeavtale inngås. Med kontrakt eller rammeavtale inngås menes tidspunktet for signering av kontrakt eller rammeavtale av begge parter. Meddelelsen skal være skriftlig og gis samtidig til alle deltakerne. Meddelelsen skal inneholde en begrunnelse for valget, i samsvar med § 11-14 første ledd, og skal angi frist for leverandører til å klage over beslutningen.

- **Protokoll**

Det skal føres protokoll fra anskaffelsene. Kravene til protokoll er ikke ulik de som gjelder for anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kr. Også protokoller for anskaffelser som følger bestemmelsene i del II eller III av FOA skal *"beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen"*.

- **Spørsmål i gjennomgangen av enkeltanskaffelser**

Revisjonen har stilt følgende kontrollspørsmål i gjennomgangen av de enkelte anskaffelsene:

- Er konkurransegrunnlaget utarbeidet og formkravene oppfylt?
- Er utlysning utarbeidet i tråd med formkrav; er kunngjøring gjennomført?
- Er kjøpet gjennomført uten uhjemlet oppdeling?
- Er kvalifikasjonskravene akseptable, er de kunngjort og er de korrekt anvendt i relasjon til tildelingskriteriene?
- Er tildelingskriteriene akseptable, er de informert om og er de korrekt anvendt?
- Er valgt tilbud begrunnet i etablerte kriterier?
- Er eventuell avvisning hjemlet?
- Har eventuelle forhandlinger blitt gjennomført i tråd med regelverket og er de tilstrekkelig dokumentert?
- Er kjøpers valg meddelt tilbyderne?
- Er protokoll ført iht. regelverket?
- Er de ulike trinnene i anskaffelsesprosessen godt dokumentert og etterprøvbare?

5.2 Anskaffelser til en verdi mellom 100 000 og 500 000 kr

I dette kapitlet omtales resultatene fra gjennomgangen av 9 anskaffelser til en verdi under 500 000 kr⁷.

Prosjekt 4120 – Heradshuset på Brandsvoll

Revisjonen har fått opplyst fra kommunen at de henvendte seg til lokale byggmestere og ba om pristilbud på ombygging av inngangspartiet på Heradshuset. Prosjektet hadde en prisramme på under 500 000 kr. Leverandøren med det laveste tilbudet ble valgt.

Vurdering

Revisjonen har ikke mottatt noen protokoll eller informasjon utover det som står under faktadelen om denne anskaffelsen. Revisjonen kjenner ikke til hvor mange lokale byggmestere som ble forespurt, om det ble stilt krav om skatteattest og HMS-erklæring og hva som var anslått pris på oppdraget.

Dette er opplysninger som skulle fremkommet av en protokoll. Manglende opplysninger om anskaffelsesprosessen gjør at den ikke er etterprøvbart, noe som iht. § 3-1 er et krav til alle anskaffelser.

Prosjekt 4419 – prosjektering av infrastruktur på Fagermoen

Revisjonen har mottatt kopi av protokoll fra anskaffelsen av konsulentbistand til prosjektering av infrastruktur på Fagermoen. Konkurransen ble gjennomført i 2006. Dette var en anskaffelse med anslått verdi på 150 000 kr ekskl. mva. Det er ført protokoll fra anskaffelsen. I protokollen fremgår det at to leverandører ble forespurt. Begge leverte tilbud. Leverandøren med det laveste tilbudet ble valgt.

Vurdering

Ved at to leverandører er forespurt er det gjennomført en viss konkurranse. I del I av FOA er det få detaljerte prosedyrekrav til hvordan anskaffelsene skal gjennomføres. Dette er for gi oppdragsgiver større fleksibilitet ved mindre anskaffelser enn ved store anskaffelser. Det følger imidlertid av § 3-1 at det skal gjennomføres konkurranse så langt det er mulig ved alle anskaffelser.

Forholdsmessighetsprinsippet tilsier at kravet til hvordan konkurransen skal gjennomføres og hvor mange leverandører som skal delta avhenger av anskaffelsens verdi og omfang. Det er ikke angitt en nedre grense for hvor mange leverandører som skal forespørres i FOA, men iht. veilederen til forskriften fremgår det at minst tre leverandører bør forespørres når anskaffelsen har en så høy verdi som over 100 000 kr. I EU opereres det med begrepet "bid-at-three rule" også for anskaffelser med lavere verdi enn 100 000 kr. Fritt oversatt betyr det at oppdragsgivere, for å sikre

⁷ Fire av anskaffelsene som revisjonen plukket ut som anskaffelser til under 500 000 kr har vist seg å ha en samlet verdi over 500 000 kr. Vurderingen av disse anskaffelsene følger derfor under kap 5.3 anskaffelser over 500 000 kr.

reell konkurranse, skal forespørre minimum tre leverandører også ved mindre anskaffelser. Etter revisjonens vurdering er det en god regel for å sikre reell konkurranse om levering av en vare eller tjeneste.

Det er ført protokoll fra anskaffelsen. Revisjonen kan ikke ut fra protokollen se at det er stilt krav om HMS - egenerklæring eller skatteattester til leverandørene som leverte tilbud. Dette er et krav ved anskaffelser over 100 000 kr som ikke synes å være oppfylt i denne konkurransen.

Prosjekt 42001 – Utbyggingsmodeller Finsland skole

Revisjonen har mottatt kopi av anskaffelsesprotokollen. I følge protokollen hadde anskaffelsen en anslått verdi på 150 000 kr. Tre leverandører er forespurt. To leverte tilbud og gyldige skatteattester og HMS-attest.

Leverandøren med det laveste tilbudet iht. tilbudsgrunnlagets vurderingskriterier ble valgt. (Revisjonen har ikke bedt om å få se tilbudsgrunnlaget for anskaffelsene som hadde verdi under 500 000 kr.)

Vurdering

Ut fra det som står i protokollen ser anskaffelsen ut til å være gjennomført i henhold til bestemmelsen i FOA, del I.

Prosjekt 42013 – utbyggingsmodeller for Finsland skole

Denne konkurransen ble gjennomført av en ekstern konsulent på vegne av Songdalen kommune. Revisjonen har mottatt protokoll fra anskaffelsen.

Protokollen viser at dette var en anskaffelse med en anslått verdi på 150 000 kr. Oppdragsgiver henvendte seg til tre leverandører. To leverandører leverte tilbud. Det er krysset "ja" for at disse to hadde gyldig skatteattest og HMS-attest. Oppdragsgiver har ført opp navn på to personer fra oppdragsgiver som var til stede ved tilbudsåpningen.

Valgt tilbud er begrunnet med at det var det laveste tilbudet. Protokollen er undertegnet av to personer fra oppdragsgiver.

Vurdering

På grunnlag av den informasjonen som ligger i protokollen er revisjonens inntrykk at denne anskaffelsen er gjennomført på en ryddig måte iht. bestemmelsene i del I av FOA.

Prosjekt 45023 Finsland idrettsanlegg – utskiftning av gjerde

Fire anbydere ble kontaktet og invitert med på befaring. To leverandører deltok på befaring. I referatet fra befaringen, som ble sendt til de fire tilbyderne, var frister, hva som skulle anskaffes og hva kommunen ville legge vekt på ved valg av tilbud, omtalt. Kommunen skriver: *"Kommunen forbeholder seg retten til å velge det tilbudet som er*

mest økonomisk fordelaktig sett på pris, alternativ utførelse, gjennomføringstidspunkt med mer”.

Det var kun en leverandør som leverte tilbud. Denne leverandøren ble valgt. Det ble ikke ført protokoll fra anskaffelsen – med begrunnelse at det var bare en leverandør som leverte tilbud.

Vurdering

Referatet fra befaringen ser ryddig ut. Her gis en oversiktlig angivelse av hva som skal anskaffes og frister. Når det gjelder angivelse av hvilke tildelingskriterier tilbudene vil bli vurdert i forhold til, så burde kommunen, etter revisjonens vurdering, utelatt eller konkretisert hva som ligger i *”med mer”* avslutningsvis i angivelsen av tildelingskriteriene. For denne anskaffelsen, som hadde en anslått verdi på under 500 000 kr, er det bestemmelsene i FOA del I som gjelder.

I § 3-1 *Grunnleggende krav for alle anskaffelser*, punkt (4) står det:

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.

Leverandørene skal mao ha mulighet til å bli kjent med de tildelingskriteriene som vil bli lagt til grunn for valg av tilbud⁸. Uttrykket *”med mer”* bør da unngås og erstattes med de konkrete forhold som vil bli vektlagt, - utover det som allerede er angitt.

Anskaffelsen hadde en verdi på over 100 000 kr. Revisjonen kan ikke se at det ble stilt krav om fremleggelse av skatteattester og HMS-egenerklæring. Iht. FOA, § 3-3 og § 3-4 skal oppdragsgiver kreve at leverandørene som ønsker å levere tilbud legger frem skatteattester og HMS-egenerklæring. Det skulle også vært ført protokoll fra anskaffelsen selv om det bare kom inn tilbud fra en leverandør.

Prosjekt 45026 – anskaffelse av bistand til opparbeidelse av ny kunstgressbane

Songdalen kommune kontaktet tre konsultentselskaper med spørsmål om de ville gi tilbud på konsulentbistand for opparbeidelse av kunstgressbane. Kommunen sendte anbudsdokumenter med en beskrivelse av hva kommunen ønsket bistand til, til de tre leverandørene. I anbudsdokumentet, som ble sendt til de aktuelle leverandørene, er det angitt at kommunen ønsker pris på oppdraget, opplysninger om referanseprosjekt, cv-er og timepriser for tilleggsfakturering. Avslutningsvis står det: *”Vi kommer til å vurdere innkomne tilbud ut fra alle kjente kriterier og velge det tilbudet som vi mener er det mest fordelaktige”.*

Vurdering

Dette er en anskaffelse til under 100 000 kr. Det er ikke noe krav i FOA om fremleggelse av skatteattester og HMS-egenerklæring fra tilbydere som ønsker å delta i konkurransen. Det er heller ikke krav til protokoll fra anskaffelsen. De

⁸ Ved deltagelse er det kvalifikasjonskriterier som skal vektlegges, mens det ved tildeling av kontrakt er tildelingskriteriene som skal vektlegges, jf omtale i kap 5.1.2.

grunnleggende kravene, i § 3 i FOA, om konkurranse, åpenhet, likebehandling av leverandørene og etterprøvbarehet gjelder.

Etter revisjonens vurdering synes anskaffelsen i all hovedsak å være gjennomført på en ryddig måte. Det er gjennomført konkurranse ved at tre leverandører, som kommunen gjennom forundersøkelse har kartlagt som aktuelle leverandører, blir forespurt om de vil gi tilbud. Kommunen har utarbeidet skriftlig anbudsdokument. Dette er anbefalt for å sikre at de grunnleggende kravene til likebehandling av leverandørene blir ivaretatt og at konkurransen er etterprøvbare.

Etter revisjonens vurdering skaper formuleringen om å vurdere innkomne tilbud *"ut fra alle kjente kriterier"* uklarhet. Iht. forskriftens § 3-1 (4), har leverandørene krav på å få vite hvilke kriterier som vil bli vektlagt ved vurdering av tilbudene. Er det andre kriterier enn pris så skal tilbyderne opplyses om det. I anbudsdokumentet ber oppdragsgiver tilbyderne informere om forhold, slik som referanser/prosjekter, CV-er på de som skal jobbe på prosjektet i tillegg til at de ber om tilbud (pris) på det som skal anskaffes. Etter revisjonen vurdering burde det klart fremgå at dette er tildelingskriteriene.

Prosjekt 46201 – nytt borehull Finsland skole

Konkurransen om levering av nytt borehull ble gjennomført av ekstern konsulent på vegne av kommunen. Revisjonen har fått kopi av prosjektdokumentet (konkurransesgrunnlaget) og anbudsinnstillingen. I prosjektdokumentet er tildelingskriterier og kvalifikasjonskrav angitt. I innstillingen har konsulenten som gjennomførte konkurransen oppsummert resultatene fra konkurransen og gitt en anbefaling til hvilket tilbud kommunen bør velge. I innstillingen står det at konkurransen har vært kunngjort i Doffin.

Konkurransedokument ble sendt til syv firma hvorav to la inn tilbud.

I anbudsinnstillingen står det at tildeling skal skje etter forhandling på grunnlag av det "økonomisk mest fordelaktige anbudet" basert på pris og utstyrets forventede driftssikkerhet, kvalitet og forventede verdi.

I oppsummeringen av de to tilbudene er alle tildelingskriteriene vurdert.

Det er stilt krav om de obligatoriske kvalifikasjonskravene for anskaffelser til en verdi over 100 000 kr – dvs krav til skatteattester og HMS egenerklæring i konkurransegrunnlaget.

Revisjonen har ikke sett brev til tilbyderne med begrunnelse for valg av tilbud eller protokoll fra anskaffelsen.

Vurdering

Revisjonen har derfor ikke grunnlag for å vurdere om forhandlingene er blitt gjennomført i tråd med regelverket og om de er tilstrekkelig dokumentert.

Ut fra den informasjonen som ligger i anbudsinnstillingen ser dette ut til å ha vært en ryddig anskaffelsesprosess der tilbudene gjennom forhandlinger er grundig vurdert i forhold til de angitte tildelingskriteriene. Det er imidlertid ikke mulig, ut fra den informasjonen revisjonen har fått tilgang til, å fastslå at de ulike trinnene i anskaffelsesprosessen er godt dokumentert og etterprøvbare. Revisjonen har ikke fått dokumentasjon på at oppdragsgivers valg av tilbud er meddelt leverandørene med begrunnelse.

Iht. forskriften skulle det vært ført protokoll fra anskaffelsen. Anbudsinnstillingen inneholder mye av den informasjonen som også skal inngå i en protokoll. Det er i hovedsak opplysninger om kvalifikasjonskrav og endelig valg av leverandør som mangler i forhold til hva en protokoll skal inneholde.

Prosjekt 46805 – kommunedelsplan Brennåsen/Rosseland

Revisjonen har fått kopi av tilbudsforespørselen som Songdalen kommune sendte til fire leverandører. Det ble sendt to brev. Det første brevet inneholdt omtale av hva som skulle anskaffes, det andre inneholdt presiseringer av hvilke forhold som ville bli vektlagt i vurderingen av tilbudene.

Dette har vært en anskaffelse med en verdi til under 500 000 kr.

Revisjonen har fått kopi av tilbudene som kommunen fikk inn, og kopi av kommunens brev til leverandørene med orientering om valg av leverandør. I et vedlegg til brevet er det redegjort for rangeringen av tilbudene i forhold til de enkelte tildelingskriteriene.

Vurdering

Informasjonen revisjonen har mottatt viser at det er gjennomført konkurranse knyttet til anskaffelsen. Da dette var en anskaffelse til under 500 000 kr er det ikke krav om kunngjøring. Oppdragsgiver, kommunen, har henvendt seg skriftlig til fire leverandører og bedt om tilbud. Dette er en fremgangsmåte som er iht. bestemmelsene i del I av FOA.

Kommunens vurdering av innkomne tilbud opp mot det enkelte kriteriet, og orienteringen til leverandørene om valg av tilbud med begrunnelse, er iht. reglene for offentlige anskaffelser.

Det er to forhold revisjonen mener ikke er gjennomført iht. bestemmelser for anskaffelser med anslått verdi mellom 100 000- og 500 000 kr. Det er ikke nevnt noe om kvalifikasjonskrav i tilbudsforespørselen. For anskaffelser til en verdi på mellom 100 og 500 000 kr skal det stilles krav om skatteattest og HMS-egenerklæring. Revisjonen kan heller ikke se at det er ført protokoll fra anskaffelsesprosessen.

Prosjekt 47072 – reguleringsplan for gang- og sykkelsti mellom Vatneli og Kilen

Revisjonen har fått et notat (protokoll) med en oppsummering av anskaffelsesprosessen for bistand til arbeidet med å utarbeide reguleringsplan for gang- og sykkelsti mellom Vatneli og Kilen.

Det ble sendt tilbudsgrunnlag med informasjon om anskaffelsen og tilbudsskjema til tre leverandører. Revisjonen har ikke sett tilbudsgrunnlaget. Revisjonen har fått kopi av innkomne tilbudsskjema. Der er leverandørene bedt om å gi pris på ulike deloppgaver, opplysninger om personell og timesats.

Det kom inn tre tilbud med pris mellom 100 000 kr og 500 000 kr for de to mest aktuelle tilbudene.

I samråd med Vegvesenet ble leverandøren med det laveste pristilbudet (det under 100 000 kr) forkastet pga manglende kompetanse hos tilbyders personell. Av de to gjestående tilbudene ble den med lavest pris foretrukket da kompetansen hos medarbeiderne som ble tilbudt ble vurdert som like god i de to tilbudene.

Vurdering

Revisjonen kan ikke se at det er stilt krav om fremleggelse av skatteattest og HMS-erklæring fra leverandørene i denne konkurransen. Iht. FOA § 3-3 og § 3-4 skulle det vært gjort da anskaffelsen har en verdi over 100 000 kr. Revisjonen har ikke fått oversendt tilbudsgrunnlaget. Kvalifikasjonskrav kan være omtalt der, men skatteattest og HMS-egenerklæring følger ikke med noen av de tre tilbudene revisjonen har fått kopi av. Dette tyder på at det ikke er stilt krav om det.

Revisjonen kan heller ikke se at leverandørene er informert om hvilke tildelingskriterier som vil bli lagt til grunn for valg av tilbud. Av prisskjema følger det at pris på deloppgaver og timepris på (tilbudt) prosjektmedarbeidere vil ligge til grunn for valget. Kommunens begrunnelse for å avvise tilbudet med lavest pris er gjort ut fra en vurdering av medarbeidernes faglige kompetanse. Revisjonen kan ikke se at leverandørene er informert om at kompetanse ville være et tildelingskriterium. Revisjonen ser ikke at det er bedt om CV-er, noe som vil være et naturlig grunnlag for å vurdere kompetanse.

I begrunnelsen for valg av tilbud, som er sendt til leverandørene som ikke ble valgt, står det at kommunen har valgt leverandør ut fra en totalvurdering. Konkurransen ble gjennomført i 2006. Kravene til begrunnelse knyttet direkte til tildelingskriteriene ble skjerpet i forbindelse med revidert FOA fra 01.01.2007,- etter at denne konkurransen ble gjennomført.

Revisjonen har ikke fått protokoll fra anskaffelsen. Iht. FOA skal det føres protokoll for alle anskaffelser til en verdi over 100 000 kr.

5.3 Anskaffelser til en verdi over 500 000 kr

I denne delen omtales resultatene fra gjennomgangen av 16⁹ anskaffelser til en verdi over 500 000 kr.

Prosjekt 4106 Utskiftning av PCB-holdige lysarmaturer

Denne anskaffelsen er gjennomført av en ekstern konsulent på vegne av Songdalen kommunen. Revisjonen har funnet (etter søk på Doffin) at konkurransen om denne anskaffelsen ble kunngjort som nasjonal kunngjøring i februar 2007. I kunngjøringen er det en kort beskrivelse av anskaffelsens art og omfang. Anskaffelsen er en bygge- og anleggsanskaffelse. Det er angitt kvalifikasjonskrav til tilbyderne. Under punktet tildelingskriterier vises det til konkurransegrunnlaget.

Revisjonen har fått kopi av protokoll fra anbudsåpning. Den viser at tre leverandører har gitt tilbud på to alternative lysarmaturer. Alle prisene er på over 500 000 kr. Revisjonen har også fått kopi av referat fra møter mellom kommunen som oppdragsgiver og ekstern konsulent som har gjennomført konkurransen. I referatet er blant annet agenda for forhandlinger med leverandørene drøftet. Ut fra møtereferatet ser det ut som at det er avholdt ett felles forhandlingsmøte der alle leverandørene som leverte tilbud var til stedet. På grunnlag av informasjon i møtet er leverandørene bedt om å komme med revidert pris.

Etter at forhandlingene var gjennomført leverte konsulenten en innstilling til kommunen. Revisjonen har også fått kopi av brev med begrunnelse for valg av leverandør som er sendt til anbyderne som ikke ble valgt. Revisjonen har ikke fått tilsendt konkurransegrunnlaget eller protokoll fra anskaffelsen.

Vurdering

Ut fra de dokumentene revisjonen har mottatt ser anskaffelsen ut til å være gjennomført i samsvar med de grunnleggende prinsippene om konkurranse, etterprøvbarehet og likebehandling av leverandørene. Anskaffelsen har blitt kunngjort. I kunngjøringen er det vist til et konkurransegrunnlag for nærmere angivelse av tildelingskriteriene. Revisjonen har ikke fått kopi av konkurransegrunnlaget, men da det i brev til leverandørene vises til konkurransegrunnlaget, når valg av leverandør begrunnes mot de enkelte tildelingskriteriene, viser det at konkurransegrunnlaget er utarbeidet og at det inneholder informasjon om hvilke kriterier som vil bli lagt til grunn for valg av tilbud.

Begrunnelsen for valg av tilbud er direkte knyttet opp til de tre tildelingskriteriene – pris og forbehold, leveringstid og kvalitet. I brevet til leverandørene vises det til at disse kriteriene er oppgitt i konkurransegrunnlaget. Det står at det er avholdt ett forhandlingsmøte med alle tre entreprenørene, og at det er reviderte tilbud etter forhandlingen som blir vurdert. Dette virker ryddig og informativt. Det gir inntrykk av at

⁹ Av de 26 opprinnelige utbetalingene revisjonen har bedt om dokumentasjon fra var to utbetalinger knyttet til samme anskaffelse. Samlet sett har da revisjonen gjennomgått 25 anskaffelser, ni til verdi under 500 000 kr og 16 til verdi over 500 000 kr.

prosessen har vært preget av åpenhet, at den er etterprøvbar og at leverandørene er likebehandlet.

Revisjonen finner ikke at det er stilt krav om skatteattest og HMS-egenerklæring i oppstillingen av kvalifikasjonskravene i kunngjøringen. Iht. FOA § 3-4 skal det stilles krav om HMS-egenerklæring for alle anskaffelser til en verdi over 100 000 kr.

Det er ikke ført protokoll fra anskaffelsen iht. bestemmelsene i FOA § 3-2. Mye av informasjonen som skal inngå i en protokoll ligger i brevet til leverandørene, der de informeres om valg av tilbud. Uavhengig av om anskaffelsesprosessen i stor grad er dokumentert andre steder, er det et krav at det skal føres protokoll for alle anskaffelser til en verdi over 100 000 kr der alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen beskrives.

Prosjekt 2214 – prosjektering og bygging av barnehage på Nodelandsheia

Denne anskaffelsen var på totalentreprise for prosjektering og bygging av ny barnehage på Nodeland. Det var et ekstern konsultentselskap som gjennomførte anskaffelsesprosessen på vegne av byggenemnda i Songdalen kommune. Iht. anskaffelsesprotokollen var anslått verdi ca 20 mill kr. Dette er under EØS-terskelverdi for bygg- og anleggskontrakter.

Konkurransen ble utlyst som en nasjonal konkurranse med forhandlinger. Det er angitt at 3 til 5 leverandører vil bli invitert til å delta i konkurransen på grunnlag av en prekvalifisering. Det er vist til konkurransegrunnlaget når det gjelder kvalifiseringskrav, tildelingskriterier og nærmere omtale av prosjektet.

I tilbudsgrunnlaget er kvalifikasjonskravene og tildelingskriterier beskrevet. Det står at løsningsforslaget og pristilbudet (prisskjemaet) skal være i to separate konvolutter. Det opplyses om at poeng vil bli satt på pris etter at forbeholdene er prissatt og eventuelle forhandlinger er gjennomført. Det er angitt at pris vil telle 60% og løsning 40%.

Revisjonen har fått oversendt skjematisk oppstilling av vurderingene av de enkelte tilbud og poenggivningen.

Det ble gjennomført forhandlinger med to leverandører. Gjennom forhandlingene ble prisen justert ned fra begge leverandørenes side. Etter forhandlingene ble det gitt poengsum for løsning og pris hvor disse ble vektet som angitt i tilbudsgrunnlaget.

Leverandørene som deltok i konkurransen ble orientert om kommunens valg av leverandør med begrunnelse.

Det er ført protokoll fra konkurransen.

Vurdering

Etter revisjonen vurdering er konkurransegrunnlaget utarbeidet og formkravene oppfylt i denne anskaffelsesprosessen. Anskaffelsen er kunngjort og kvalifikasjonskravene er angitt. Også tildelingskriteriene er kunngjort i konkurransegrunnlaget og er akseptable. Etter revisjonens vurdering er de korrekt anvendt.

Valg av tilbud er begrunnet i de etablerte kriteriene. På grunnlag av den informasjonen revisjonen har fått synes forhandlingene å ha blitt gjennomført i tråd med regelverket. Revisjonen har ikke sett referat fra forhandlingene. Et referat ville kunne dokumentere at likebehandling av leverandørene og god foretningsskikk er ivaretatt gjennom forhandlingsprosessen. Oppdragsgiver har taushetsplikt iht. § 3-6 når det gjelder leverandørenes tekniske innretninger, fremgangsmåter og drifts- og forretningsforhold som det vil ha konkurransemessig betydning å hemmeligholde. Denne type opplysninger må da utelates fra referat som alle parter i prosessen kan få tilgang til.

Oppdragsgivers valg av tilbud er meddelt tilbyderne. Valget er begrunnet. Det er ført utfyllende protokoll der det ser ut som at alle vesentlige forhold og viktige beslutninger er beskrevet. Etter revisjonens vurdering er dermed formkravene ivaretatt og de ulike trinnene i anskaffelsesprosessen godt dokumentert og etterprøvbare iht. bestemmelsene i FOA.

Prosjekt 42005 – Nytt ventilasjonsarbeid Rosseland skole

Det er under dette prosjektet foretatt en anskaffelse fra en leverandør som kommunen har rammeavtale med for "fagmessig og visuell kontroll av de elektriske installasjoner i kommunens bygg". Leverandøren skal foreta kontroll av det elektriske anlegget hvert 4. år. Revisjonen har fått kopi av rammeavtalen mellom leverandør og Songdalen kommune som ble inngått i 2006. Det er ikke angitt varighet for rammeavtalen. Revisjonen har fått opplyst at rammeavtalen er en videreføring av en rammeavtale som ble inngått mellom kommunen og leverandøren i 2001. Revisjonen har fått kopi av den opprinnelige avtalen fra 2001. Her er avtalens varighet oppgitt til to år av gangen. Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon på anskaffelsesprosessen som har ledet frem til inngåelsen av rammeavtalen i 2001.

Vurdering

Revisjonen har ikke fått tilgang til dokumenter som gir grunnlag for å vurdere anskaffelsesprosessen. Revisjonen har ikke sett protokoll eller noen andre dokumenter som viser at det er gjennomført konkurranse som grunnlag for valg av leverandør. Revisjonen kjenner ikke rammeavtalens anslåtte verdi.

Iht FOA § 6-1 skal rammeavtaler ikke inngås for mer enn fire år, med unntak av tilfeller som er særlig berettiget ut fra rammeavtalens gjenstand. Dersom det er slik at dette er en rammeavtale for en kontroll som bare utføres hvert fjerde år, så kan dette være en type leveranse som åpner for at rammeavtalen har lenger varighet enn 4 år. I samtale med økonomisjef og teknisk sjef ble det presisert at det er de enkelte elektriske elementene som skal sjekkes hvert 4. år. Det betyr at leverandøren kan

komme og foreta kontroll på ulike steder i kommunen jevnlig. Etter revisjonens vurdering synes det da ikke å være særlige forhold ved rammeavtalens gjenstand som gjør at den bør ha en varighet lenger enn fire år. Etter revisjonens vurdering er det ikke i samsvar med forskriftens bestemmelser når avtalen fra 2001 blir videreført uten ny konkurranse i 2006. Den nye avtalens varighet burde også fremgå av avtalen.

Etter revisjonens vurdering bør kommunen ved inngåelse av avtaler, enten det gjelder rammeavtaler eller engangskjøp, benytte seg av de malene som er utarbeidet av innkjøpstjenesten i Kristiansand kommune, vertskommunen for KnS-i¹⁰. Bruken av malene vil bidra til å sikre at kommunen får med de betingelser som bør være med i en avtale som kommunen inngår om kjøp av varer eller tjenester.

Prosjekt 4419 – Utbyggingsavtale Fagermoen

Dette var en åpen anbudskonkurranse for omlegging av vann og avløpsledninger – en type bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsen ble kunngjort som nasjonal kunngjøring i Doffin. I kunngjøringen er det vist til anbudsdokumentet for angivelse av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Det er et eksternt konsultentselskap som har gjennomført konkurransen på vegne av kommunen.

Tilbudsinnsbydelsen (konkurransegrunnlaget) inneholder prisskjema, orientering og forutsetninger for tilbudskonkurranse. Under punktet forutsetninger og tilbudskonkurranse er kvalifikasjonskravene for å delta angitt. Her er også tildelingskriteriene, laveste pris og levering innen tidsfrister, oppført.

Det er ført protokoll fra anskaffelsesprosessen. Fra protokollen fremgår det at konkurransen ble avsluttet da det ikke kom inn tilbud på forespørselen. Fire leverandører ble så kontaktet og bedt om å gi tilbud. Pga press i markedet på dette tidspunktet var det kun en leverandør som viste interesse. Med hjemmel i FOA § 2.1 (2) pkt e, ble det forhandlet og inngått avtale med den ene leverandøren om gjennomføring av oppdraget.

Vurdering

Anskaffelsesprosessen er etter revisjonens vurdering gjennomført iht bestemmelsene i FOA. Den er kunngjort, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier er angitt. Vesentlige forhold og viktige beslutninger er omtalt i protokollen. Protokollen er ført på malen som ligger på (KnS-i hjemmeside). Malen inneholder alle punkter som det i vedlegg 4 til FOA er angitt skal fremgå av en protokoll for en anskaffelse til over 500 000 kr.

FOA § 2-1, (2) åpner for å fravike bestemmelsene i FOA del II, som gjelder for anskaffelser til en verdi over 500 000 kr, i særlige tilfeller. Punkt e, som det er henvist til i protokollen, gjelder i de tilfeller;

Det i en forutgående anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandlinger ikke foreligger tilbud, eller de tilbud som foreligger ikke er egnet

¹⁰ Mal for avtale ligger på KnS-i intranettside som deltakerkommunene har tilgang til.

Etter revisjonens vurdering har oppdragsgiver med hjemmel i denne bestemmelsen hatt anledning til å avslutte anskaffelsesprosessen som ble gjennomført etter bestemmelsene i del II av FOA, og foreta en anskaffelse iht. bestemmelsen i del I av FOA, selv om anslått verdi av anskaffelsen er over 500 000 kr.

A) Prosjekt 4421 UTBYGGING MJÅVANN II – Trykkforsterkere

Revisjonen har etterspurt informasjon om tre anskaffelser som er gjennomført innenfor investeringsprosjektet "4421 Utbygging Mjøvann II". Alle de tre anskaffelsene er gjennomført av én konsulent på vegne av kommunen.

Konkurransen for anskaffelse av trykkforsterker ble kunngjort i midten av juni 2009 som en nasjonal kunngjøring. Iht. kunngjøringen var det en åpen anbudskonkurranse.

Det var det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, vurdert på grunnlag av kriterier fastsatt i konkurransegrunnlaget, som skulle velges.

I konkurransegrunnlaget er det angitt at kvalifikasjonskravene, skatteattest, mva-attest og HMS-egenerklæring, ikke eldre enn seks måneder, må leveres sammen med anbudet.

Tre tildelingskriterier og deres vekting er oppgitt i konkurransegrunnlaget.

Revisjonen har fått kopi av protokoll fra tilbudsåpningen. Konsulenten har vurdert tilbudene i forhold til de kriteriene som det er opplyst om vil ligge til grunn for valget. På grunnlag av vurderingen har konsulenten gitt kommunen en anbefaling om hvilken leverandør som bør velges.

Leverandørene er informert om valget av leverandør og frist for eventuell klage på beslutningen er angitt.

Det er ført protokoll fra anskaffelsen. Her er mal som ligger på innkjøpssamarbeidets sider benyttet. Protokollen er datert 02.08.2010.

Vurdering

Revisjonens vurdering er at denne anskaffelsen er gjennomført iht. bestemmelsene i FOA del II. Den er kunngjort og det er opplyst om konkurranseform. Kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier er angitt i konkurransegrunnlaget. I begrunnelsen for innstillingen til kommunen synes tildelingskriteriene å være korrekt anvendt. Anskaffelsen er dokumentert og etterprøvbart iht. bestemmelsene om dette i FOA.

B) Prosjekt 4421 UTBYGGING MJÅVANN II – rør, asfalt, veilys

Konkurransen er kunngjort som en åpen anbudskonkurranse. I kunngjøringen står det at det er det "økonomisk mest fordelaktige tilbudet" vurdert på grunnlag av kriterier fastsatt i konkurransegrunnlaget som vil bli valgt.

I konkurransegrunnlaget under punktet "0.6.3 Tildelingskriterier" står det:

Følgende tildelingskriterier vil bli lagt til grunn for tildeling av kontrakt, jf FOA § 13-2:

- *Det økonomisk mest fordelaktige tilbudet*
- *Forutsatt fremdriften følges*

Konkurransegrunnlaget inneholder anbudsskjema, tekniske beskrivelser, anbudsregler, kontraktsbestemmelser osv.

Revisjonen har fått oversendt protokoll fra tilbudsåpningen og protokoll fra konkurransen.

Det var kun en leverandør som leverte tilbud.

I protokollen er pris og fremdrift angitt som tildelingskriterier.

Vurdering

Konkurranse er kunngjort. Det er utarbeidet konkurransegrunnlag med anbudsskjema, informasjon om konkurransen og tekniske beskrivelser. Det var kun en leverandør som leverte tilbud. Det er derfor ikke foretatt en vurdering og sammenligning av tilbudene som i de to andre konkurransene under dette prosjektet.

Etter revisjonens vurdering er angivelsen av tildelingskriteriene i konkurransegrunnlaget uklar. Konkurransegrunnlaget inneholder et anbudsskjema der pris på de ulike elementene i tilbudet skal angis. Revisjonen oppfatter det som at oppdragsgiver med angivelsen "*det økonomisk mest fordelaktige tilbudet*" egentlig mener pris. Når oppdragsgiver angir at "*det økonomisk mest fordelaktige tilbudet vil bli valgt*", skal det iht. FOA § 13-2 oppgis i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget konkret hvilke kriterier dette er, jf omtale av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i kap 5.1.2. Dette er etter revisjonens vurdering ikke gjort i denne konkurransen.

I Protokollen er "fremdrift" og "pris" oppgitt som tildelingskriteriene.

C) Prosjekt 4421 UTBYGGING MJÅVANN II – høydebasseng

Konkurransen var kunngjort som en nasjonal kunngjøring for anskaffelse av høydebasseng på 600 m³, levering og montering. Det ble også bedt om pris på bassengstørrelse på ca 800 m³ ca 1000 m³.

Det er angitt standard kvalifikasjonskriterier (skatteattest for mva og skatt og HMS egenerklæring). Under punktet tildelingskriterier vises det til kriterier fastsatt i konkurransegrunnlaget.

I anbudsinnbydelsen (konkurransegrunnlaget) er det nærmere informasjon om selve konkurransen og hva som skal anskaffes. Innledningsvis, under punktet "Anbudsinnbydelse" står det at "*ved tildeling vil pris og byggetid bli vektlagt*". Under overskriften "Anbudsregler" er tildelingskriterier et eget underpunkt. Her står det:

"Følgende tildelingskriterier vil bli lagt til grunn for tildeling av kontrakt, jf FOA § 13- 2:

- Det økonomisk mest fordelaktige tilbudet vil bli valgt, dersom ikke andre kriterier fremgår av anbudsinnbydelsen".*

Konsulenten som har gjennomført anskaffelsen har satt opp en vurdering av de innkomne tilbudene fordelt på de tre størrelsene på basseng som det ble bedt om pris på. På grunnlag av vurderingen har konsulenten satt opp en anbefaling til kommunen. Det er sendt brev til leverandørene med informasjon om hvem som vant konkurransen.

Det er ført protokoll fra konkurransen. Denne er datert august 2010.

Vurdering

Etter revisjonens vurdering ser anskaffelsen i all hovedsak ut til å være gjennomført på en ryddig måte iht. bestemmelsene i FOA. Vurderingene av innkomne tilbud er oversiktlig, og gir kommunen et godt grunnlag for valg av leverandør. Leverandørene er orientert om valg av leverandør. I brevet står det "basert på tildelingskriteriene har de levert det mest fordelaktige anbudet". Det er ikke nærmere angitt hva som har vært kriteriene.

Når det under punktet "tildelingskriterier" i anbudsdokumentet står at "Det økonomisk mest fordelaktige tilbudet vil bli valgt, dersom ikke andre kriterier fremgår av anbudsinnbydelsen", så virker det misvisende. Som revisjonen har påpekt i vurderingen over så forutsetter denne formuleringen nettopp at en i et anbudsdokument angir konkret hvilke kriterier tilbudene skal vurderes i forhold til. "Det økonomisk mest fordelaktige" er ikke et kriterium i seg selv, jf FOA § 13-2 og omtale i rapporten kap 5.1.2.

I anbudsinnbydelsen står det at det er pris og byggetid som vil bli vektlagt. I vurderingen av tilbudene er det først og fremst pris som er vurdert. Dato for ferdigstillelse er tatt med, men ikke nærmere kommentert.

I protokollen, som for øvrig er ført over ett år etter at konkurransen ble gjennomført, står det at det er pris og referanse/erfaring som har vært tildelingskriterier. Det siste finner ikke revisjonen igjen i konkurransegrunnlaget eller i vurderingene av innkomne tilbud.

Rammeavtale med PTL for administrative prosjektledertjenester 2008 – 2012

I 2007 gjennomførte Songdalen kommune en konkurranse med forhandlinger for anskaffelse av administrative prosjektledertjenester. Konkurransen ble kunngjort som en nasjonal konkurranse på Doffin. I kunngjøringen er det angitt hvilken konkurranseform som er valgt. Prekvalifiseringskravene er angitt. Det er vist til konkurransegrunnlaget når det gjelder hvilke tildelingskriterier som vil ligge til grunn for valg av tilbud.

I invitasjonen til prekvalifisering til konkurranse (konkurransegrunnlaget) er det nærmere informasjon om grunnlaget for prekvalifiseringen, tilbudsskjema, tildelingskriterier er listet opp med vekting, og omfang og ytelse av tjenesten er omtalt.

Songdalen kommune fikk inn tilbud fra to leverandører. Revisjonen har fått kopi av leverandørenes tilbud. Det ble forhandlet med begge leverandørene som leverte tilbud.

Revisjonen har fått kopi av brev til leverandørene med resultatet fra konkurransen. Valg av tilbud er begrunnet ut fra en karaktergivning av tilbudene knyttet til de enkelte kriteriene. Leverandøren med høyest poengsum ble valgt.

Vurdering

Etter revisjonen vurdering synes denne konkurransen i all hovedsak å være gjennomført på en åpen og etterprøvbar måte. Konkurransen er kunngjort, kvalifikasjonskrav er angitt, konkurransegrunnlag er utarbeidet. Tildelingskriteriene er angitt i konkurransegrunnlaget og begrunnelsen for valg av tilbud er direkte knyttet opp til den vektete poengsummen for de ulike kriteriene. Dette er informativt og gir leverandørene en god innsikt i prosessen og et godt grunnlag for å vurdere om oppdragsgivers valg har vært saklig og forsvarlig.

Av brevet til de to leverandørene som leverte tilbud fremgår det at intervju er gjennomført med begge leverandørene. Revisjonen har ikke noe nærmere grunnlag for å vurdere om forhandlingene er gjennomført på en måte som ivaretar prinsippene om likebehandling og god forretningsskikk.

Det er inngått en tidsavgrenset rammeavtale på fire år. Dette er i samsvar med FOA § 6-1 (4) der det står at rammeavtaler, hvis ikke særlige forhold tilser noe annet, ikke bør inngås for mer enn 4 år.

Revisjonen har ikke fått tilgang til protokoll fra anskaffelsen. Iht FOA § 3-2 skulle det vært ført protokoll der alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen er beskrevet.

Prosjekt 4805 - boligsprinkling av omsorgsboliger

Konkurransen for anskaffelse av boligsprinkleranlegg for 49 leiligheter ble kunngjort som nasjonal kunngjøring. Denne, som de aller fleste av konkurransene revisjonen har sett på, er en bygge- og anleggskontrakt der terskelverdien for utlysning i EØS-området er på 40,5 mill kr.

I kunngjøringen er det opplyst om at valgt anskaffelsesprosedyre er "forhandlet - ett trinn".

I kunngjøringen er det tatt med kvalifikasjonskrav til leverandørenes tekniske og faglige kvalifikasjoner i tillegg til de "obligatoriske" (organisatoriske og juridiske) skatteattester og HMS-egenerklæring. Når det gjelder tildelingskriteriene er det vist til konkurransegrunnlaget.

Det er et eksternt konsulentselskap som har gjennomført konkurransen på vegne av kommunen.

Revisjonen har mottatt kopi av protokoll fra tilbudsåpningen. Det var kun ett firma som leverte tilbud.

Tilbudsgrunnlaget (konkurransegrunnlaget) inneholder tilbudsskjema, informasjon om konkurransen, om leveransen og utdyping av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Vektig av tildelingskriteriene er angitt.

Revisjonen har fått kopi av tilbudet med vedlegg fra den ene leverandøren som leverte tilbud. Revisjonen har videre fått kopi av referat fra forhandlinger mellom leverandør og kommune frem til det ble inngått avtale mellom partene.

Revisjonen har ikke sett protokoll fra gjennomføringen av konkurransen.

Vurdering

Anskaffelsesprosessen er etter revisjonen vurdering i all hovedsak gjennomført iht. bestemmelsene i FOA. Prinsippene om konkurranse, likebehandling av leverandørene og åpenhet synes å være ivaretatt.

I henhold til FOA § 3-2 skulle det vært ført protokoll fra anskaffelsesprosessen.

42005 – Totalentreprise - nytt ventilasjonsanlegg Rosseland skole

Revisjonen har mottatt kopi av tilbudsgrunnlaget (konkurransegrunnlaget) for totalentreprise for nytt ventilasjonsanlegg ved Rosseland skole.

I tilbudsgrunnlaget vises det til kunngjøring i Doffin. (Revisjonen har ikke sett kunngjøringen). Tilbudsgrunnlaget inneholder prisskjema, angivelse av obligatoriske kvalifikasjonskrav som skal følge tilbudet. Under punktet anbudsregler er det angitt hvilke kriterier som vil bli vektlagt ved vurdering av tilbudene. De tre kriteriene og deres vektning er angitt: Tilbudspris (60%), fremdriftsforhold (15%), og produktvalg og dokumentasjon av produkt (25%).

Konkurransen er gjennomført som en åpen tilbudskonkurranse. Det kom inn seks tilbud. Valg av tilbud er begrunnet med at det var det billigste.

Revisjonen har ikke sett kopi av brev til leverandørene med informasjon om og begrunnelse for valg av tilbud.

Det er ført protokoll fra anskaffelsen.

Vurdering

Tilbudsgrunnlaget inneholder informasjon om konkurransen, konkurranseregler, prisskjema, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i tråd med bestemmelsene i FOA.

Revisjonen savner en vurdering av de innkomne tilbudene opp mot de tre tildelingskriteriene. I protokollen er valgt tilbud kun begrunnet med at det var det billigste.

Revisjonen har ikke sett brev til leverandørene som deltok i konkurransen med informasjon om hvilket tilbud kommunen har valgt og begrunnelse for valget. Dersom dette ikke er sendt er det et brudd med FOA § 11-14 der det står:

§ 11-14. Oppdragsgivers begrunnelsesplikt

(1) Oppdragsgivers begrunnelse om kontraktstildeling og valg av leverandør til rammeavtale i henhold til § 13-3 (meddelelse om kontraktstildeling og karenstid før inngåelse av kontrakt) første ledd skal inneholde tilstrekkelig informasjon om det valgte tilbudet til at leverandøren kan vurdere om oppdragsgivers valg har vært saklig og forsvarlig, i samsvar med angitte tildelingskriterier.

Prosjekt 4215 - Finsland skole parkering

Denne anskaffelsen gjaldt opparbeidelse av parkeringsplass ved Finsland skole. Anskaffelsen ble kunngjort. Det var en åpen anbudskonkurranse. Valg av tilbud skulle iht. kunngjøringen skje på grunnlag av kriterier fastsatt i konkurransegrunnlaget. Det er et eksternt konsulentselskap som har gjennomført anskaffelsen på vegne av kommunen.

Konsulenten har utarbeidet anbudsdokument. Dokumentet inneholder anbudsinnbydelse – informasjon om selve konkurransen, anbudsskjema, beskrivelse av hva som skal anskaffes, herunder tekniske beskrivelser og anbudsregler.

Under punktet anbudsinnbydelse er tildelingskriterier listet opp.

Det kom inn fire tilbud. Pris fra hver leverandør som leverte tilbud fremgår av protokollen fra anbudsåpningen. Denne er sendt til de fire leverandørene som leverte tilbud.

Leverandørene som deltok i konkurransen fikk brev med informasjon om valg av tilbud 15.10.2008.

Det er ført protokoll. Denne er datert 02.08.2010.

Vurdering

Kunngjøringen og anbudsdokument er utarbeidet. I all hovedsak er dette gjort iht. formkravene i forskriften. Det er opplyst om hva konkurransen gjelder, konkurranseform, frister for innlevering av tilbud, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.

Måten tildelingskriteriene er listet opp og brukt i vurderingen av tilbudene er etter revisjonens vurdering noe uklar. Tildelingskriteriene er listet opp slik:

- *Pris, byggetid*
- *Kvalitet, erfaring fra tilsvarende anlegg*
- *Eventuelle forbehold*
- *Tiltakshavers erfaring med anbyder*

Så står det at eventuelle forbehold skal være priset slik at disse kan vurderes av byggherren.

"Pris, byggetid" virker litt uklart. Dette, eller disse kriteriene, er også ført opp som ett kriterie i protokollen. Etter revisjonens vurdering burde det stå som to separate kulepunkt.

I en mail, som er sendt fra konsulentselskapet som gjennomførte konkurransen til kommunen etter anbudsåpningen, er det orientert om leveringstid og enkelte forhold knyttet til pris for de enkelte leverandørene. For en leverandør, den kommunen valgte å inngå avtale med, er det orientert om en alternativ løsning som gir en mye lavere pris enn den som fremgår av protokollen fra tilbudsåpningen. Revisjonen stiller spørsmål ved om dette er "*eventuelle forbehold*" som er priset i tilbudet, eller om det er nye priser i forhold til det som kom frem i tilbudet. Hvis dette er en ny løsning med ny lav pris som er fremkommet etter at tilbudet ble levert, så synes dette å være et brudd på forhandlingsforbudet i forskriftens § 12-1 hvor det står:

§ 12-1. Forhandlingsforbudet ved anbudskonkurranser

(1) Ved åpen og begrenset anbudskonkurranse er det ikke tillatt å endre tilbudene eller forsøke å endre tilbudene gjennom forhandlinger. Det er herunder ikke tillatt å endre pris, leveringstid eller andre forutsetninger som har betydning for konkurranseforholdet.

Revisjonen har ikke sett noen vurdering av tilbudene i forhold til tildelingskriteriene med anbefaling til valg av leverandør. Revisjonen savner også brev til leverandørene der det gis en orientering om valg av leverandør med "*tilstrekkelig informasjon om det valgte tilbudet til at leverandøren kan vurdere om oppdragsgivers valg har vært saklig og forsvarlig, i samsvar med angitte tildelingskriterier*", jf FOA § 11-14¹¹.

Prosjekt 4300 – Nødstrømsaggregat - Songdalstunet

Denne anskaffelsen er kunngjort. Kvalifikasjonskriterier er angitt og det er vist til konkurransegrunnlaget for nærmere angivelse av tildelingskriteriene.

Konkurransegrunnlaget inneholder blant annet anbudsskjema, kontraktsbestemmelser, kvalifikasjonskrav som skal følge tilbudet, og fire tildelingskriterier som vil bli lagt til grunn ved vurdering av tilbudene.

¹¹ I et brev fra oppdragsgiver, som ble sendt sammen med returnering av sakspapirene til leverandørene som ikke ble valgt, er det vist til brev av 3. oktober 2008 som revisjonen ikke har fått kopi av. Det er mulig dette brevet inneholder meddelelse av valgt tilbud og begrunnelse.

Det er ført protokoll fra tilbudsåpningen.

Konsulenten som har gjennomført konkurransen har skrevet en innstilling til kommunen og anbefalt hvilket av de to selskapene, som leverte tilbud, som børde innkalles til avklaringsmøte. Innstillingen er begrunnet med lavest pris.

Det er sendt brev til leverandøren som ikke ble valgt med den begrunnelse at leverandøren som ble foretrukket hadde levert det mest økonomisk fordelaktige tilbudet.

Vurdering

Etter revisjonens vurdering ser det ut som at anskaffelsesprosessen i all hovedsak er gjennomført iht. bestemmelsene i FOA.

Revisjonen har to merknader til prosessen. For det første; Det foreligger ikke protokoll fra anskaffelsen. Kun fra tilbudsåpningen.

For det andre; I vurdering av tilbudene som er oversendt kommunen er tilbudene kun vurdert i forhold til de to første tildelingskriteriene, totalpris og timepris/påslagsprosent. Etter revisjonens vurdering bør det forventes at tilbudene kommenteres i forhold til alle kriterier som det er opplyst skal ligge til grunn for valg av leverandør. Dette også for at leverandørene skal kunne få en saklig og forsvarlig begrunnelse i samsvar med angitte tildelingskriterier.

Prosjekt 44041 – psykiatriboliger – Solvollvegen

Tilbudskonkurransen gjaldt bygging av to leiligheter. Det er det eksterne konsulent-selskapet, som Songdalen kommune har rammeavtale med for administrative prosjektledertjenester, som har gjennomført konkurransen.

Konkurransen ble kunngjort nasjonalt. Anskaffelsesprosedyren er oppgitt til å være "forhandlet – ett trinns".

I kunngjøringen er kvalifikasjonskrav angitt og det er vist til at valg av tilbud vil skje på grunnlag av tildelingskriterier fastsatt i konkurransegrunnlaget.

Det er utarbeidet tilbudsgrunnlag for totalentreprise. Her ligger prisskjema, orientering om boligene, om konkurransen, tilbudsregler, og kontraktsbestemmelser.

Leverandørene har fått brev med resultatet fra vurderingen av de innkomne tilbud. Tilbudene har fått en poengskår knyttet til de enkelte kriteriene som tilbudene vurderes i forhold til. Alle tilbudene ender da ut med en samlet skår der den med høyest skår blir valgt.

Vurdering

Konkurransen virker å være gjennomført iht. bestemmelsene i FOA. Det har vært nasjonal kunngjøring av konkurransen. For en bygge- og anleggsanskaffelse under EØS-terskelverdi på 40,5 mill kr er dette korrekt. Konkurransereform, frister,

kvalifikasjonskrav er oppgitt og det er vist til konkurransegrunnlaget for mer informasjon om hva som skal anskaffes og hvilke forhold (kriterier) som vil bli vektlagt ved valg av tilbud.

Ser en på kvalifikasjonskravene som er listet opp i kunngjøringen og på tildelingskriteriene i konkurransegrunnlaget, er de like på ett punkt som gjelder kompetanse for de som tilbys på prosjektet. I konkurransegrunnlaget står cv og referanse for personer som tilbys kun som tildelingskriterier og ikke lenger som kvalifikasjonskrav. Revisjonen anser at det er tilbudsgrunnlaget som gjelder, og at det dermed er skilt korrekt mellom kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Kvalifikasjonskravene er akseptable. De er etter revisjonens vurdering korrekt anvendt i relasjon til tildelingskriteriene.

Tildelingskriteriene er akseptable, de er informert om.

Revisjonen har ikke sett dokumentasjon (referat) fra forhandlingene med de enkelte leverandørene. Det er sendt svar på spørsmål og tilleggsopplysninger angående prosjektet til samtlige leverandører. Revisjonen antar at dette kan være spørsmål som har kommet opp i forhandlingene med de enkelte leverandørene, og at det så er gitt felles informasjon til alle leverandører.

Kjøpers valg er meddelt tilbyderne. Revisjonens inntrykk er at dette har vært en åpen prosess der leverandørene har fått lik informasjon underveis i prosessen. Valg av tilbud er begrunnet i tabell med sammenlignbare "karakterer" på de enkelte tildelingskriteriene for alle leverandørene. Den endelige poengsammenstillingen kan se veldig entydig ut (alle ser at ni er bedre enn seks), men også en poengskala bygger i stor grad på skjønn. For at en leverandør skal kunne vurdere om oppdragsgiver har vært saklig og forsvarlig i sin vurdering, er det viktig at oppdragsgiver opplyser om hvilke forhold som blir vurdert og hvordan de vektas. For noen kriterier, for eksempel pris, kan en oppdragsgiver angi hvordan poengene gis i forhold til avstand fra gjennomsnittlig pris for alle tilbudene. For andre kriterier, f.eks. kvalitet, er dette ikke like enkelt. Oppdragsgiver må derfor ved bruk av karakterskala være påpasselig og gi tilstrekkelig informasjon om hva som ligger bak de enkelte karakterene. I denne konkurransen har oppdragsgiver etter revisjonens vurdering gitt tilstrekkelig informasjon om hvordan tilbudene er vurdert.

Protokoll er ført iht. regelverket.

Etter revisjonens oppfatning er dermed de ulike trinnene i anskaffelsesprosessen godt dokumentert og etterprøvbare.

Prosjekt 45026 – Kunstgressbane Hortemo

Konkurransen om grunnarbeid for fotballbane (før legging av kunstgress) samt å sette opp gjerde rundt banen ble kunngjort i Doffin som nasjonal kunngjøring.

I kunngjøringen er kvalifikasjonskravene listet opp og pris er angitt som tildelingskriteriet.

Prosjektdokumentet inneholder anbudsskjema, nærmere beskrivelse av hva som skal anskaffes, anbudsregler og frister. Under punktet anbudsregler er det vist til bestemmelser om krav til tilbudet og vedståelsesfrist i "gammel" forskrift om offentlige anskaffelser, dvs forskrift gjeldende frem til 01.01.2007. I den gamle forskriften gjaldt bestemmelsene i del III for anskaffelser under EØS terskelverdien.

Det er ført protokoll fra tilbudsåpningen. Det var fire tilbud som kom inn. Konsulenten som har gjennomført anskaffelsen har skrevet en anbudsinnstilling til kommunen. Leverandøren med laveste pris og godkjente kvalifikasjonskrav ble innstilt som nr én med anbefaling til kommunen om å innlede kontraktsforhandlinger med denne leverandøren.

Det ble sendt brev til de andre leverandørene med informasjon om valg av leverandør begrunnet i at dette var laveste anbyder.

Det er også ført protokoll fra anskaffelsesprosessen. I protokollen står pris og referanser/erfaring som både kvalifikasjonskrav og tildelingskriterie. Under opplisting av leverandører som har levert tilbud er også leverandører med tilbud på legging av kunstgress listet opp. Som begrunnelse for valg av leverandør står det laveste pris, referanse /erfaring.

Vurdering

I prosjektdokumentet er det feilaktig henvist til § 15-1 i den gamle FOA når det gjelder tilstedeværelse og protokoll fra tilbudsåpningen. Bestemmelser om tilbudsåpning er gitt i § 15-9 i forskriften som var gjeldende frem til 01.01.2007. § 15-1 gir bestemmelser om oppdragsgivers plikt til å føre protokoll fra hele anskaffelsen og hva denne protokollen skal inneholde. Etter revisjonens vurdering er det kritikkverdig når den eksterne konsulent, som gjennomfører anskaffelsen på vegne av Songdalen kommune, har feil lovhenvisning og ikke har oppdatert sin mal for prosjektdokument i forhold til ny FOA.

I kunngjøringen stod det at pris var tildelingskriteriet. I prosjektdokumentet står det: *"Det økonomisk mest fordelaktige anbud vil bli valgt, dersom ikke andre kriterier fremgår av anbudsinnbydelsen"*. Det er ikke nevnt andre kriterier i anbudsinnbydelsen. Som revisjonen har påpekt tidligere i denne rapporten forutsetter formuleringen *"Det økonomisk mest fordelaktige tilbudet"* at det angis hvilke kriterier som blir lagt til grunn. Så langt revisjonen kan se er det kun pris som er lagt til grunn i denne konkurransen.

I henhold til kunngjøring og konkurransedokumentet er anskaffelse av grunnarbeidet og legging av kunstgress to separate anskaffelser med separate konkurranser. Det blir etter revisjonens vurdering feil når oppdragsgiver fører felles protokoll for disse to anskaffelsene.

Når det i protokollen står pris og referanse/erfaring både som kvalifikasjonskrav og tildelingskriteriet så tyder det på slurv, i verste fall på manglende forståelse for hva som er forskjellen på kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.

Prosjekt 45026 – kunstgressbane

Konkurransen om legging av kunstgress og oppføring av ballfangernett ble kunngjort som en nasjonal konkurranse. Det ble listet opp kvalifikasjonskrav og laveste pris ble angitt som tildelingskriteriet.

Konkurranse ble gjennomført av konsulentselskapet som også gjennomførte anskaffelsen knyttet til grunnarbeidet av banen. Kommunen hadde på forhånd gjennom en egen anskaffelsesprosess valgt ut konsulenten til å bistå kommunen i opparbeidelse av kunstgressbanen.

Det er utarbeidet et prosjektdokument der oppdragsgiver har benyttet mal fra Kultur- og kirkedepartementet fra 2003. Prosjektdokumentet inneholder prisskjema, generell orientering om anskaffelsen, konkurranseregler osv.

Henvisning til bestemmelser i FOA i konkurransereglene er ikke oppdatert i forhold til ny forskrift fra 01.01.2007. Under punkt 1.3 Utvelgelses- og tildelingskriterier er kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier listet opp. Her er pris listet opp som et av kriteriene tilbudene vil bli vurdert ut fra.

Revisjonen har mottatt kopi av protokoll fra anbudsåpningen. Konsulenten som har gjennomført konkurransen har skrevet anbudsinnstilling til kommunen. I innstillingen er de to innkomne tilbudene kun vurdert på grunnlag av pris. Leverandøren som ikke ble valgt til å levere kunstgress har fått brev med orientering om at den andre leverandøren ble valgt pga lavest pris.

Det er ført protokoll som er en felles protokoll for denne anskaffelsen og for grunnarbeidet, jf omtale over.

Vurdering

Revisjonens vurdering er at det er flere av de samme feilene i forhold til FOA som går igjen i denne anskaffelsesprosessen som i den over som gjaldt grunnarbeidet. Det er samme konsulent som har gjennomført begge anskaffelsene.

Anbudsdokumentet er ikke oppdatert når det gjelder henvisning til FOA.

Etter revisjonens vurdering er angivelse og bruk av tildelingskriterier ikke i samsvar med bestemmelsene i FOA. I kunngjøringen står pris som eneste tildelingskriterium, mens det i konkurransedokumentet er ført opp fem kriterier i tillegg til pris som tilbudene skal vurderes i forhold til. I konsulentens innstilling til kommunen, og i brevet til tilbyderne, er det kun pris som er vurdert. I protokollen, som ser ut som en kopi av protokollen til konkurransen om grunnarbeid, er referanse/erfaring ført som både kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Det stemmer da verken med kunngjøringen eller konkurransedokumentet.

Prosjekt 46803 – reguleringsplan Nodelandsheia

Oppdragsgiver, Songdalen kommune, har fått bistand fra ekstern konsulent til gjennomføring av konkurransen om utarbeidelse av komplett reguleringsplan for Nodelandsheia øst. Anskaffelsen hadde en anslått verdi på 1 - 1,5 mill kr.

Revisjonen har mottatt konkurransegrunnlaget for anskaffelsen.

Konkurransegrunnlaget inneholder prisskjema, informasjon om selve anskaffelsen, konkurranseregler, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Konkurransen ble gjennomført som konkurranse med forhandlinger. Det er tre vektete tildelingskriterier som lå til grunn for valg av tilbud.

Revisjonen har mottatt referat fra forhandlingene med de enkelte leverandørene som det ble ført forhandlinger med. Revisjonen har videre fått kopi av brev til tilbyderne der de informeres om utfallet av konkurransen med begrunnelse for valg av tilbud, og protokoll fra anskaffelsesprosessen.

I protokollen står det at konkurransen ble kunngjort i Doffin som en begrenset anbudskonkurranse med forhandlinger.

I protokollen er evalueringsprosessen beskrevet. I fase én ble 4 leverandører (av 7 innkomne tilbud) utvalgt til forhandlingsmøte på grunnlag av tildelingskriteriene, pris, tilbudt personells kompetanse/erfaring og oppgaveforståelse. I fase to ble det forhandlet med de utvalgte leverandørene. Tre av disse leverte revidert tilbud innen fastsatt frist. Etter samlet vurdering av revidert tilbudsmateriale la den eksterne konsulenten, som gjennomførte konkurransen, frem en innstilling til kommunen på valg av leverandør.

Vurdering

Ut fra de dokumentene revisjonen har mottatt er vår oppfatning at anskaffelsen er gjennomført iht. bestemmelsene i FOA. Leverandørene er informert om konkurranseformen, hvilke forhold som vil ligge til grunn for valg av leverandør osv. De ulike trinnene i anskaffelsesprosessen er dokumentert gjennom referat, brev til leverandørene og protokoll. Dette bidrar til å sikre at prosessen er åpen og etterprøvbar.

Revisjonen vil fremheve at det er positivt at det er ført referat etter en felles mal fra de enkelte forhandlingsmøtene. Ut fra det som står i referatene har forhandlingene vært preget av at leverandørene er likebehandlet gjennom forhandlingsprosessen.

6 Oppsummering - funn og vurderinger

I dette prosjektet har revisjonen vurdert om anskaffelser i Songdalen kommune foretas iht. bestemmelsene i FOA. Vi har innhentet data gjennom intervju og dokumentanalyse.

I kapittel fire har revisjonen vurdert kommunens tiltak for å forebygge faren for feil og misligheter i forbindelse med gjennomføring av anskaffelser. I kapittel fem har vi presentert funn fra gjennomgangen av enkeltanskaffelser hentet fra investeringsregnskapet for 2009. Anskaffelser knyttet til det nye rådhuset er ikke tatt med i utvalget revisjonen har vurdert. Revisjonens hovedfunn og vurderinger er:

Forebyggende – risikoreduserende tiltak

- Songdalen kommune har, etter revisjonens vurdering, i begrenset grad gjennomført tiltak for å forebygge faren for feil og misligheter i forbindelse med gjennomføring av anskaffelser. Det har i liten grad vært fokus på kompetansebygging og kontroll knyttet til gjennomføring av anskaffelser. Regelverket for gjennomføring av offentlige anskaffelser er omfattende og komplisert. Revisjonens vurdering er at kommunen, i større grad enn hva som synes å være tilfelle i dag, bør ha oppdatert oversikt over hvem som har myndighet til å gjennomføre anskaffelser. Kommunen bør sikre at de som foretar anskaffelser har nødvendig kompetanse til å gjennomføre anskaffelsesprosesser iht. regelverket. Etter revisjonens vurdering bør også kommunen sikre at det blir gjennomført kontroll med anskaffelsesprosessene for å forebygge faren for feil og misligheter.

Vurdering av anskaffelser til en verdi under 500 000 kr

- Revisjonen har vurdert ni anskaffelser til en verdi under 500 000 kr. Anskaffelsen er vurdert opp mot bestemmelsen for offentlige anskaffelser i del I av FOA. For disse anskaffelsene er det få formkrav til gjennomføringen av anskaffelsene, men det er generelle krav om konkurranse, likebehandling av leverandørene, og etterprøvnbarhet i FOA § 3-1. De fleste av anskaffelsene hadde en verdi over 100 000 kr. I tillegg til de grunnleggende kravene i § 3-1 er det også krav til protokoll fra anskaffelsene (jf FOA § 3-2), og at det stilles krav om skatteattest og HMS- egenerklæring fra leverandørene som leverer tilbud (jf FOA § 3-3 og § 3-4).
- Det er gjennomført konkurranse i alle anskaffelsene som revisjonen har vurdert. Etter revisjonens vurdering er det meget positivt da konkurranse er ansett som det viktigste virkemiddel for å sikre en effektiv bruk av offentlige midler.
- Anskaffelsesprosessene har i stor grad også vært gjennomført iht. de formkravene som gjelder. I enkelte anskaffelser er det ikke stilt krav til fremleggelse av skatteattest og HMS-egenerklæring. Revisjonen har påpekt mangelfull og uklar angivelse av tildelingskriterier knyttet til noen prosesser. I noen anskaffelser har det også manglet protokoll, der *"vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom anskaffelsesprosessene"* skal være beskrevet.

- De feil som revisjonen har avdekket er forhold kommunen bør kunne rette opp gjennom økt fokus på kompetanse, internt, og hos eksterne konsulenter som bistår kommunen i gjennomføring av anskaffelsesprosesser. Etter revisjonens vurdering vil økt kjennskap om, og bruk av, maler for konkurransegrunnlag og protokoller, som er tilgjengelig for kommunen på KnS-i sine hjemmesider, medvirke til at formkrav blir ivaretatt i enda større grad enn hva som er tilfelle i dag.

Vurdering av anskaffelser til en verdi over 500 000 kr

- Revisjonen har gjennomgått dokumentasjonen for 16 anskaffelser til en verdi over 500 000 kr. Anskaffelsene er vurdert opp mot de generelle kravene om konkurranse, likebehandling og etterprøvnbarhet i del I av FOA. I tillegg gjelder kravene til gjennomføring av konkurranser for anskaffelser over 500 000 kr i del II av FOA.
- Også for disse anskaffelsene er det så langt revisjonen har kunnet se gjennomført konkurranse¹². Det mest grunnleggende kravet til offentlige anskaffelser er dermed ivaretatt. Bakgrunnen for kravet er at konkurranse regnes som det viktigste virkemidlet for å sikre en mest mulig effektiv bruk av offentlige midler samtidig som det bidrar til økt verdiskapning i samfunnet.
- Konkurransene er kunngjort og det er utarbeidet konkurransegrunnlag. I konkurransegrunnlagene får leverandørene som ønsker å delta i konkurransen utdypende informasjon om hva anskaffelsene gjelder, konkurranseform, hvilke kvalifikasjonskrav som stilles og hvilke kriterier tilbudene vil bli vurdert i forhold til. Etter revisjonens vurdering er de fleste konkurransene gjennomført iht. kravene i FOA. Leverandørene som har deltatt i konkurransene har fått skriftlig tilbakemelding med informasjon om valg av tilbud med begrunnelse.
- Revisjonen har avdekket en del feil knyttet til angivelse og bruk av tildelingskriterier. Det har vært upresis angivelse av hvilke kriterier som vil ligge til grunn for vurdering av de enkelte tilbudene. I innstillinger til kommunen og i brev til leverandører, der valg av tilbud skal begrunnes, er det i flere tilfeller kun pris som er omtalt selv om oppdragsgiver i konkurransegrunnlaget har oppgitt flere kriterier.
- Korrekt og relevant angivelse og bruk av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier synes å være en utfordring. Etter revisjonens oppfatning kreves god kjennskap om hva som skal anskaffes, og høy kompetanse om regelverkets krav til angivelse og bruk av kriterier, for at kriteriebruk skal skje på en korrekt måte. Revisjonens inntrykk er at begrunnelsen, i brevet til leverandørene der de informeres om valget av tilbud, i mange tilfeller viser om anskaffelsen er gjennomført iht. formkravene. Er begrunnelsen forståelig og presis og knyttet direkte til de enkelte kriteriene som det er angitt skal ligge til grunn for valget,

¹² For en rammeavtale som er videreført fra en eldre avtale har ikke revisjonen fått noen dokumentasjon på at det er gjennomført konkurranse.

så tyder det på at prosessen har vært ryddig og at tildelingskriteriene er anvendt på en korrekt måte. En slik begrunnelse gir også leverandører informasjon som er nødvendig for å kunne vurdere om oppdragsgivers valg har vært saklig og forsvarlig.

- Eksterne konsulenter har bistått kommunen i gjennomføring av de aller fleste anskaffelsene revisjonen har vurdert. Revisjonens inntrykk er at de er dyktige på det tekniske, på å sette opp prisskjema og kravspesifikasjon, og å vurdere tilbudet i forhold til dette. De feil og mangler knyttet til bestemmelsen i FOA, som revisjonen har avdekket tyder imidlertid på at kompetansen i forhold til regelverket om offentlige anskaffelser i noen tilfeller kunne vært bedre. Dette gjelder blant annet mangelfull angivelse av tildelingskriterier, feil lovhenvising og mangelfull protokoll.
- Revisjonen har ikke avdekket forhold som gir grunnlag for mistanke om misligheter i noen av anskaffelsene som er vurdert.

7 anbefalinger

På grunnlag av gjennomgang i dette prosjektet vil revisjonen anbefale at Songdalen kommune gjennomfører følgende tiltak:

- Styrker det forebyggende arbeidet gjennom økt fokus på kompetansebygging og kontroll med kommunens anskaffelsesprosesser.

8 Rådmannens høringsuttalelse

Rådmannen har sammen med stabssjef, økonomisjef og teknisk sjef foretatt en gjennomgang av forvaltningsrevisjonsrapporten om "innkjøp i Songdalen kommune". Rapporten er studert med stor interesse.

Lov om offentlig anskaffelser stiller store krav til kommunen som innkjøper av varer og tjenester. Etter at denne loven trådte i kraft har kommunen hatt fokus på at det skal foretas anskaffelser ved prisforespørsel/anbud i forhold til de terskelverdier som er fastsatt. Dette for å sikre konkurranse og like vilkår for leverandørene. Når det gjelder kommunens løpende drift er det lagt vekt på at en i stor grad skal ha rammeavtaler innenfor de forskjellige varegrupper, for å sikre at konkurranseaspektet blir ivaretatt. Dette er løst gjennom innkjøpssamarbeidet i Knutepunkt Sørlandet.

Ved enkeltinvesteringer er det kommunen selv som håndterer prosessene, og en har også her fokus på at prisforespørsel/anbudskonkurranse skal gjennomføres. Rapporten viser også at dette i all hovedsak er gjort.

Når det gjelder prosessene rundt de anskaffelser som er gjennomgått er hovedinntrykket at kommunen har gode rutiner. Rapporten avdekker imidlertid visse mer formelle feil i forhold til enkelte av bestemmelsene i Forskrift om offentlig anskaffelser. Dette gjelder særlig at kommunen tidvis har for upresis angivelse og bruk av tildelingskriterier, manglende kvalifikasjonskrav i anskaffelsesprosessen og manglende protokoller.

Rådmannen vil følge dette opp i organisasjonen.

Revisjonen kommer i rapportutkastets anbefalingskapittel med en anbefaling, om at Songdalen kommune styrker det forbyggende arbeidet gjennom økt fokus på kompetansebygging og kontroll med kommunens anskaffelsesprosesser. I rapporten for øvrig vises det at kommunen også bør gjennomgår fullmaktsforhold i forhold til å foreta bestillinger.

Rådmannen er opptatt av at kommunen løpende vurderer nødvendige tiltak for å styrke kommunens egenkontroll i forhold til å forebygge og redusere mulighetene for uregelmessigheter som er egnet til å svekke tilliten til kommunen som forvaltningsorgan. I den forbindelse vil rådmannen vise til en rapport som nylig er utarbeidet i regi av Kommunal- og regionaldepartementet. I denne rapporten er det gitt 85 tilrådinger for styrket egenkontroll i kommunene. Rådmannen har overfor kontrollutvalget i september 2010 gjort rede for administrasjonens arbeid for styrket egenkontroll. Stikkord i denne sammenhengen var blant annet kommunes fokus på oppdaterte delegasjonsreglement, økonomireglement, finansreglement, attestasjons- og anvisningsrutiner samt god eierstyring. Videre et intensivt fokus på kvalitetsarbeid generelt, som det er foreslått økte midler til i budsjettet for 2011.

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 Songdalen

kommune. En vil påpeke på viktigheten av at en jevnlig har fokus på disse forholdene og rådmannen har derfor i handlingsprogrammet for 2011 – 2014 lagt inn tiltak for å øke den etiske bevisstheten.

Nodeland 18.11.2010

Vidar Skaaland
rådmann

9 Kilder

- St.meld.nr.36 (2008-2009): Det gode innkjøp
- Oslo kommune Kommunerevisjonen: Kontroll av anskaffelser i 13 virksomheter. Forvaltningsrevisjonsrapport 5/2009
- Riksrevisjonen: Dokument nr. 3:12 (2008-2009). Riksrevisjonens undersøkelse av Helse Midt-Norge RHF's gjennomføring av anskaffelsesprosessen og oppfølging av kontraktene om levering av ambulansetjenester. Juni 2009
- Universitets- og høyskolerådet: Missligheter og irregulariteter i UH-sektoren. En kartlegging med forslag til forebyggende tiltak. Rapport mai 2009
- Klagenemnda for offentlige anskaffelser: Ulovlige tildelingskriterium. Sak 2009/132
- Tore Jarl Hjelseth: Korrupsjon og forebyggende arbeid. Kommunal rapport 2009
- Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 07.04.2006
- Rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar, Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Økonomireglement for Songdalen kommune som
- Felles maler for gjennomføring av anbudsprosesser og protokoller for KnS-I

10 Vedlegg

Vedlegg 1: Kapittel 3 i FOA "Alminnelige regler", § 3-1 til § 3-4
Vedlegg 2: Vedlegg 3 og vedlegg 4 til FOA

Vedlegg 1

Kapittel 3. Almennelike regler, § 3-1 til § 3-4

§ 3-1. Grunnleggende krav for alle anskaffelser

(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.

§ 3-2. Protokollføring

(1) Oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner ekskl. mva.

(2) Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av forskriftens vedlegg 3 eller 4.

§ 3-3. Skatteattest

(1) Oppdragsgiver skal, for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner, kreve at samtlige norske leverandører som leverer tilbud fremlegger skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt.

(2) Oppdragsgiver skal angi innleveringsmåte og tidspunktet for innlevering.

(3) Skatteattestene skal ikke være eldre enn 6 måneder regnet fra fristen i annet ledd.

(4) Ved bygge- og anleggskontrakter skal entreprenøren tilsvarende kreve skatteattest i alle underliggende entrepriseforhold ved inngåelse av kontrakter i tilknytning til oppdraget, som overstiger en verdi på 100.000 kroner ekskl. mva. Brudd på entreprenørens plikt til å kreve skatteattest gir oppdragsgiver rett til å kreve at entreprenøren erstatter vedkommende firma med en underentreprenør som kan fremlegge skatteattest. Oppdragsgiver kan tilsvarende kreve at entreprenøren erstatter en underentreprenør som ikke har oppfylt sine forpliktelser vedrørende innbetaling av skatter og avgifter. Eventuelle økonomiske krav fra underentreprenører eller omkostninger for øvrig som følge av heving av avtaler med underentreprenører i denne forbindelse, skal bæres av entreprenøren.

§ 3-4. HMS-egenerklæring

(1) For arbeid som skal utføres i Norge, skal oppdragsgiver for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner ekskl. mva., kreve at den valgte leverandøren fremlegger en egenerklæring i samsvar med vedlegg 2 om at leverandøren vil overholde lovbestemte krav i Norge innen helse, miljø og sikkerhet (HMS).

(2) Oppdragsgiver skal angi innleveringsmåte og tidspunktet for innlevering.

Vedlegg 2

Vedlegg 3 og vedlegg 4 til FOA

Vedlegg 3. Protokoll for anskaffelser mellom 100.000 og 500.000 kroner ekskl. mva. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen¹ skal minst inneholde følgende opplysninger:

1.1 Virksomhetens navn

1.2 Protokollførers navn

1.3 Kort beskrivelse av hva som skal anskaffes

1.4 Anslått verdi på kontrakten²

1.5 Hvilke tiltak gjennomføres for å sikre reell konkurranse om kontrakten,³ og navn på leverandør(er) som har levert tilbud

1.6 Hvis det ikke skal gjennomføres konkurranse om kontrakten, angi en konkret begrunnelse

1.7 Hvis relevant, begrunnelse for hvorfor leverandører som har skatte- og avgiftsrestanser fikk anledning til å delta i konkurransen

1.8 Kort begrunnelse for valg av leverandør og kontraktsverdi

1.9 Hvis relevant, andre vesentlige forhold og viktige beslutninger som er av betydning for konkurransen

1.10 Dato og protokollførers signatur

1 Oppdragsgiver kan benytte andre typer protokoller eller ha vedlegg til protokollen, så lenge samtlige punkter besvares i den protokollen som benyttes. Denne protokollen finnes elektronisk på Fornyings- og administrasjonsdepartementets hjemmeside.

2 Kontraktens anslåtte verdi skal vurderes i begynnelsen av anskaffelsesprosessen.

3 For eksempel kunngjøring, annonse eller navn på leverandører som er blitt invitert til å gi tilbud.

Vedlegg 4. Protokoll for anskaffelser som overstiger 500.000 kroner ekskl. mva.

Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen¹ skal minst inneholde følgende opplysninger:

1.1 Virksomhetens navn og adresse

1.2 Protokollførers navn

1.3 Beskrivelse av hva som skal anskaffes, eller hvis relevant, hvilke anskaffelser det dynamiske innkjøpssystemet omfatter

1.4 Anslått verdi på kontrakten²

1.5 Hvilke forhold tillater oppdragsgiver å gjøre bruk av prosedyrer som krever særskilt begrunnelse³

1.6 Navn på leverandøren som ønsker å delta i konkurransen, og hvis relevant, leverandører som er valgt ut til å delta i konkurransen og grunnen for utvelgelsen

Navn:

Begrunnelse:

1.7 Hvis relevant, begrunnelse for hvorfor leverandører som har skatte- og avgiftsrestanser fikk anledning til å delta i konkurransen

1.8 Hvis relevant, navn på avviste leverandører og grunnen for avvisning

Navn:

Begrunnelse:

1.9 Navn på alle leverandører som har levert tilbud

1.10 Hvis relevant, grunnen til avvisning av tilbud som anses for å være unormalt lave

Navn:

Begrunnelse:

1.11 Hvis relevant, angi årsak til at oppdragsgiver avlyser konkurransen

1.12 Navn på og begrunnelse for valg av leverandør(er) og kontraktsverdi

Navn:

Begrunnelse:

1.13 Hvis relevant, andel av kontrakt eller rammeavtale som leverandører har til hensikt å overdra til tredjepart

1.14 Hvis relevant, andre vesentlige forhold og viktige beslutninger som er av betydning for konkurransen

1.15 Dato og protokollførers signatur

1 Oppdragsgiver kan benytte andre typer protokoller eller ha vedlegg til protokollen, så lenge samtlige punkter besvares i den protokollen som benyttes. Denne protokollen finnes elektronisk på Fornyings- og administrasjonsdepartementets hjemmeside.

2 Kontraktens anslåtte verdi skal vurderes i begynnelsen av anskaffelsesprosessen.

3 For eksempel anvendelse av unntaksbestemmelsene i § 2-1 annet ledd eller konkurransepreget dialog, konkurranse med forhandling og hasteprosedyre i forskriftens del III.