

Rapport til kontrollutvalget i Vennesla kommune

Etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser i Vennesla kommune



April
2017

Forord


Agder Kommunerevisjon IKS har undersøkt et utvalg av Vennesla kommunes anskaffelser i forhold til gjennomføring i henhold til anskaffelsesregelverket.

Revisjonen har utført oppdraget på bestilling fra kontrollutvalget i Vennesla kommune, jf. vedtak i kontrollutvalgssak 15/16. Fokus for prosjektet har vært undersøkelse av anskaffelser foretatt under teknisk enhet.

Ferdig rapport er oversendt rådmannen for uttalelse, før den oversendes til kontrollutvalget for videre behandling.

Kristiansand, 11. april 2017


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Hege Holmer
Revisor

0 Sammendrag

Kontrollutvalget i Vennesla kommune har fått henvendelser om anskaffelser av utstyr hos teknisk enhet som angivelig ikke er foretatt i henhold til gjeldende regelverk. Kontrollutvalget bestemte i møte 3. mai 2016 å foreta en gjennomgang av anskaffelser foretatt av kommunen, og vedtok derfor følgende:

«Kontrollutvalget vedtok enstemmig å be revisjonen undersøke saken nærmere og hvordan kommunen overholder reglene om offentlige anskaffelser med et ekstra fokus på enhet for teknisk».

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

Revisjonen har med utgangspunkt i Kontrollutvalgets vedtak undersøkt anskaffelser i Vennesla kommune med et ekstra fokus på teknisk enhet. Det er tatt utgangspunkt i kommunens regnskap for perioden 2015 til 1. halvår 2016, hvor det er valgt ut 13 anskaffelser under teknisk enhet, og fem anskaffelser foretatt av kommunens øvrige seksjoner og enheter.

Hovedproblemstillingen som søkes besvart i denne revisjonen er hvorvidt Vennesla kommune etterlever lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Revisjonen har avgrenset sin gjennomgang til følgende kontrollpunkter:

- At anskaffelsene er kunngjort på korrekt vis.
- At tildelingen er gjort i henhold til tildelingskriteriet som er angitt i utlysningen.
- At kommunen har dokumentert anskaffelsesprosessene.

Gjennomgangen viser at revisjonen har funnet noen avvik i de ulike innkjøpsprosessene. Det er likevel av revisjonens oppfatning at Vennesla kommune har forståelse for grunnleggende hensyn i anskaffelsesregelverket.

Revisjonen har ved sin gjennomgang avdekket tre tilfeller av innkjøp som etter FOA § 4-1 bokstav q, faller inn under definisjonen «*ulovlig direkte anskaffelse*». Dette gjelder ett tilfelle hvor man på anskaffelsestidspunktet ikke forventet langvarig kjøp, men som av ulike årsaker dro ut i tid, slik at anskaffelsen oversteg nasjonal terskelverdi. I ett annet tilfelle er det unnlatt å publisere konkurransen i TED-databasen, for en anskaffelse med anslått verdi over EØS-terskelverdi. Det ble også funnet et tilfelle hvor en leverandør ble benyttet i en årrekke uten at det i forkant var gjennomført konkurranse eller inngått avtale for anskaffelsen.

Revisjonens gjennomgang av anskaffelser viser at det i noen tilfeller er sviktende rutiner vedrørende protokollføring av anskaffelser, iht. bestemmelsene i FOA § 3-2,

samt skriftliggjøring av vurderinger og dokumentering av anskaffelsesprosessene iht. § 3-1, 7. ledd. Skriftlig beskrivelse av alle vesentlige forhold, viktige beslutninger og kommunens vurderinger gjennom anskaffelsesprosessen, er viktig for at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurdering og upartiskhet.

Avslutningsvis vil det nevnes at det med ikrafttredelse 01.01.2017 kom endret lov og forskrift om offentlige anskaffelser, som medfører forenkling i anskaffelsesprosessene for offentlige etater.

Innhold

Forord	2
0 Sammendrag.....	3
1 Innledning.....	7
1.1 Formål med regelverket for offentlige anskaffelser	7
1.2 Regelverkets anvendelsesområde	8
1.3 Problemstillinger.....	8
1.4 Avgrensinger	9
1.5 Metode.....	9
1.5.1 Regnskapsanalyse.....	9
1.5.2 Intervju	9
1.5.3 Dokumentanalyse	9
2 Revisjonskriterier.....	10
2.1 Nærmere om lov om offentlige anskaffelser	10
2.2 Nærmere om forskrift om offentlige anskaffelser	11
2.2.1 Krav som gjelder alle anskaffelser uavhengig av art og verdi	12
2.2.2 Krav som gjelder anskaffelser under EØS-terskelverdi og uprioriterte tjenester 13	
2.2.3 Krav som gjelder anskaffelser over EØS-terskelverdier.....	14
2.2.4 Nærmere om terskelverdier og beregninger av kontraktens anslåtte verdi	14
2.3 Vennesla kommunes interne reglement og retningslinjer.....	15
2.3.1 Økonomireglement	15
2.3.2 Ethiske retningslinjer	16
3 Gjennomgang av anskaffelser i teknisk enhet	17
3.1 Birkeland Grunn og Betong AS – Smååsane trinn 2	17
3.2 Kartevoll AS – Bru Tveite	18
3.3 TT Anlegg AS – Jernbanebro Åsvegen	20
3.4 Otera Infra AS – Oppgradering veglysanlegg	21
3.5 Kartevoll AS – Høydebasseng Homstean.....	21
3.6 ViaNova Kristiansand AS – Jernbanebro Åsvegen	22
3.7 Volvo Maskin AS – Beltegraver (2014)	23
3.8 Volvo Maskin AS – Beltegraver (2016).....	24
3.9 Goodtech Environment AS – Homstean kloakkrensplanlegg.....	25
3.10 Birkeland Grunn og Betong AS – Rehabilitering ledningsnett	26
3.11 Fjellestad & Heggland AS – Transport av steinmasser.....	27

3.12	Ropstad Maskin AS/ CGB Entreprenør AS – brøyting	27
3.13	Trucknor Kristiansand AS - Lastebil	28
4	Gjennomgang av anskaffelser under øvrige enheter	30
4.1	Kruse Smith AS – Svømmehall	30
4.2	Oneco Sør AS – Svømmehall	31
4.3	Enwa Badeanlegg AS – Svømmehall	32
4.4	Helen & Hard AS - konsulenttenester	32
4.5	Noricom Språktjenester – tolk	33
5	Revisjonens merknader og anbefalinger	34
6	Rådmannens høringsuttalelse	37
7	Kilder	38

1 Innledning

Kontrollutvalget i Vennesla kommune har fått henvendelser om anskaffelser av utstyr hos enhet på teknisk som angivelig ikke er foretatt i henhold til gjeldende regelverk. Kontrollutvalget bestemte i sak 15/16 å foreta en gjennomgang av anskaffelser foretatt av kommunen, og vedtok derfor følgende:

«Kontrollutvalget vedtok enstemmig å be revisjonen undersøke saken nærmere og hvordan kommunen overholder reglene om offentlige anskaffelser med et ekstra fokus på enhet for teknisk».

I denne revisjonen er det særlig regelverksetterlevelse som vil være det sentrale vurderingstema, jf. punkt 1.3 som omhandler de problemstillinger som vil bli behandlet i rapporten.

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

Det har kommet endret lov (LOV-2016-06-17-73) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOR-2016-08-12-974) som trådte i kraft 01.01.2017. Henvisninger til lov (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) i denne rapporten gjelder henholdsvis LOV-1999-07-16-69 og FOR-2006-04-07-402 som hadde ikrafttredelse fra 01.01.2007.

1.1 Formål med regelverket for offentlige anskaffelser

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

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

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

1.2 Regelverkets anvendelsesområde

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

Der kommunen gir tilskudd uten å få en eller annen form for gjenytelse dreier det seg altså ikke om en gjensidig bebyrdende kontrakt, og regelverket for offentlige anskaffelser vil ikke komme til anvendelse. Slike offentlige tilskudd kan imidlertid ofte anses å være statsstøtte i henhold til lov om offentlig støtte.¹ Statsstøtteproblematikken vil ikke bli behandlet i dette revisjonsprosjektet.

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

Egenregi kan også foreligge når to ulike rettssubjekt inngår en kontrakt, gitt at følgende tre kriterier er oppfylt (utvidet egenregi):

- Oppdragsgiveren må utøve en tilsvarende kontroll over leverandørselskapet som over egen virksomhet
- Den vesentlige delen av aktiviteten til leverandøren må være knyttet til den kontrollerende oppdragsgiveren (minst 80%)
- Det ikke er private eierinteresser

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

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

1.3 Problemstillinger

Hovedproblemstillingen som søkes besvart i denne revisjonen er hvorvidt Vennesla kommune etterlever lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Revisjonen har avgrenset sin gjennomgang til følgende kontrollpunkter:

- At anskaffelsene er kunngjort på korrekt vis.
- At tildelingen er gjort i henhold til tildelingskriteriet som er angitt i utlysningen.
- At kommunen har dokumentert anskaffelsesprosessene.

Med utgangspunkt i Kontrollutvalgets bestilling vil revisjonen hovedsakelig se på anskaffelser gjennomført i regi av enhet for teknisk forvaltning.

¹ Lov om offentlig støtte (LOV-1992-11-27-117)

1.4 Avgrensinger

Revisjonen har i henhold til Kontrollutvalgets vedtak undersøkt anskaffelser i Vennesla kommune med et ekstra fokus på teknisk enhet.

For å begrense rapportens omfang har revisjonen avgrenset tidsperioden for utvalget til å gjelde anskaffelser i investeringsregnskapet foretatt i 2015 og første halvår 2016, og anskaffelser utgiftsført i driftsregnskapet i første halvår 2016.

Revisjonen har begrenset omfanget til et utvalg av 13 anskaffelser under teknisk enhet. For øvrige enheter foretas det et utvalg av tre anskaffelser i investeringsregnskapet og to anskaffelser i driftsregnskapet.

Revisjonen har begrenset rapportens omfang til å undersøke hvorvidt kommunen har kunngjort anskaffelsene i henhold til regelverket, at tildeling av kontrakt er gjort med bakgrunn i tildelingskriteriene som er fastsatt i konkurransegrunnlaget, samt om anskaffelsesprosessene er skriftlig dokumentert i henhold til krav i anskaffelsesregelverket.

Revisjonen har ikke etterprøvd kommunens vurderinger eller beregninger som er gjort i forhold til evaluerings- og anskaffelsesprosessene. Det er heller ikke vurdert hvorvidt kommunen har behov for anskaffelsene som er gjennomgått i denne rapporten.

1.5 Metode

1.5.1 Regnskapsanalyse

For å kartlegge utgifter knyttet til kjøp av entreprenørtjenester har revisjonen gjennomgått kommunens regnskap fra perioden 2015 til første halvår 2016.

1.5.2 Intervju

Revisjonen har hatt møte med enhetsleder for teknisk forvaltning og rådgiver i Vennesla kommune for å belyse enkelte av anskaffelsene.

1.5.3 Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått tilgjengelige dokumenter knyttet til de konkrete anskaffelsene, som for eksempel kunngjøringer, konkurransegrunnlag, tilbud, evalueringer og protokoller.

2 Revisjonskriterier

I denne revisjonen er lov og forskrift om offentlige anskaffelser de sentrale revisjonskriteriene. Videre vil også Vennesla kommune sitt interne økonomireglement kunne anvendes som revisjonskriterium. Revisjonen gjør rede for innholdet i de lokale kildene i punkt 2.3.

2.1 Nærmere om lov om offentlige anskaffelser

Det kom endret lov om offentlige anskaffelser (lov 2016 nr. 73) med ikrafttredelse 01.01.2017. Ved gjennomgang av anskaffelser i denne rapporten er det lagt til grunn gjeldende lov på tidspunkt for gjennomførelse (lov 1999 nr. 69).

Lov om offentlige anskaffelser har sin bakgrunn i direktiv 2004/18 EC, og formålet med loven er å;

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

Loven gjelder for statlige, kommunale, fylkeskommunale og offentligrettslige organer², og reglene kommer til anvendelse ved kjøp av varer og tjenester, samt bygge- og anleggsarbeid. I § 5 gir loven anvisning på grunnleggende krav som offentlige myndigheter **alltid må** hensynta ved inngåelse av kontrakter som omfattes av loven:

«Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Oppdragsgiver skal ikke;

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

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

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

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

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

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

2.2 Nærmere om forskrift om offentlige anskaffelser

Det kom endret forskrift om offentlige anskaffelser (FOR 2016 nr. 974) med ikrafttredelse 01.01.2017. Ved gjennomgang av anskaffelser i denne rapporten er det lagt til grunn gjeldende forskrift på tidspunkt for gjennomførelse (FOR 2006 nr. 402).

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

2.2.1 Krav som gjelder alle anskaffelser uavhengig av art og verdi

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

§ 3-1 *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.

Videre oppstilles det ytterligere krav for anskaffelser over 100 000 kroner:

- **Protokollføring:** alle anskaffelser over 100 000 kroner eks. MVA. skal protokollføres, jf. § 3-2. Dette innebærer at offentlige organer skriftlig må nedtegne alle vesentlige forhold ved anskaffelsen, så som hvilke tiltak som er blitt gjennomført for å sikre reell konkurranse, begrunnelse for valg av leverandør, og anslått verdi på kontrakt.
- **Skatteattest:** frem til 1.juli 2015 var det i tillegg bestemmelse om at det skal kreves skatteattest av alle leverandører som leverer tilbud, jf. tidligere § 3-3. Kravet om skatteattest gjelder fremdeles anskaffelser som overstiger 500.000 kroner eks. MVA, jf. § 8-7.
- **HMS-egenerklæring:** frem til 1. juli 2015 var det også krav om at den valgte leverandør skal fremlegge egenerklæring som bekrefter at leverandøren vil overholde lovbestemte krav innen helse, miljø og sikkerhet, jf. tidligere § 3-4. Krav til HMS-erklæring er nå fjernet fra forskriften.

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

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

Med virkning fra 9. februar 2016 er EØS-terskelverdi 1 750 000 kroner for vare- og tjenestekontrakter³, og 44 000 000 kroner for bygge- og anleggskontrakter⁴.

For anskaffelser under terskelverdi kan den offentlige oppdragsgiver velge mellom åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandlinger, jf. § 5-1.

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

I kapittel 11 er det gitt bestemmelser om hvordan konkurransen skal gjennomføres. I § 11-1 uttales det at «kontrakt skal tildeles på grunnlag av kriterier fastlagt etter § 13-2». I § 13-2 fremkommer det at tildeling av kontrakt skal enten skje på bakgrunn av hvilket tilbud som er det *økonomisk mest fordelaktige*, eller det tilbudet som har *lavest pris*. Der kontrakten skal tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, kan tildeling bare skje på bakgrunn av kriterier som er oppgitt enten i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget.

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

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

³ Tidligere terskelverdier for vare- og tjenestekontrakter gjeldende fra 15.06.14 kr 1,55 mill, fra 01.07.12 kr 1,6 mill og fra 01.03.10 kr 1,6 mill.

⁴ Tidligere terskelverdier for bygge- og anleggskontrakter gjeldende fra 15.06.14 kr 39,0 mill, fra 01.07.12 kr 40,0 mill og fra 01.03.10 kr 40,5 mill

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

2.2.3 Krav som gjelder anskaffelser over EØS-terskelverdier

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

I likhet med anskaffelser under EØS-terskelverdi må oppdragsgiver kunngjøre konkurransen. Anskaffelser over terskelverdi skal offentliggjøres både i Doffin og TED⁵-databasen.

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

2.2.4 Nærmere om terskelverdier og beregninger av kontraktens anslåtte verdi

Beregning av kontraktens verdi er av betydning for hvilken regulering som skal legges til grunn. I FOA § 2-3 er det gitt detaljerte regler om hvordan oppdragsgiver skal beregne anskaffelsens verdi. I den forbindelse er det viktig å påpeke at beregningen av en anskaffelses verdi skal foretas – og være holdbar – på kunngjøringstidspunktet. At det i etterkant viser seg at innkjøpet var dyrere eller rimeligere enn forutsatt på kunngjøringstidspunktet, er uten betydning i denne sammenheng. Det er også viktig å påpeke at oppdragsgiver ikke må dele opp en anskaffelse for å unngå at særskilte bestemmelser kommer til anvendelse.

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

2.3 Vennesla kommunes interne reglement og retningslinjer

2.3.1 Økonomireglement

Vennesla kommunes økonomireglement ble vedtatt av kommunestyret i februar 2009⁶. Kapittel 5 "Utbetalinger og kjøp av varer og tjenester" gir regler for gjennomføring av anskaffelser og kontroll ved varemottak, attestasjon og anvisning. Reglene for gjennomføring av anskaffelser bygger på bestemmelsene i forskrift om offentlige anskaffelser. Det er også vist til kommunens gjeldende etiske retningslinjer.

Reglementet inneholder prinsipper for innkjøpsarbeidet. Konkurransesprinsippet, forutberegnelighet, gjennomsiktighet, etterprøvnbarhet og bruk av objektive kriterier for utvelgelse, er noen av de prinsippene som er omtalt. Reglementet inneholder også et punkt om at saksbehandling og beslutninger ikke bør ivaretas av en og samme person alene ved anskaffelser til en verdi av over 100 000 kroner.

Reglementet inneholder ulike prosedyrer for anskaffelser avhengig av anskaffelsens verdi. Under 100 000 kroner, 100 000 kroner – opp til nasjonal terskelverdi (500 000 kroner), for nasjonal terskelverdi til EØS terskelverdi, og for innkjøp av en verdi over EØS terskelverdi.

I økonomireglementet er også forholdet til Knutepunkt Sørlandet – innkjøp (KnS-i) omtalt. Det gjelder blant annet forhold som kommunen bør vurdere før de tar stilling til om de skal delta i konkurranser som kjøres i regi av KnS-i. Økonomisjefen, eller den han/hun bestemmer, er kommunens kontaktperson i forhold til KnS-i.

Regelverket omfatter også prosedyrer og bestemmelser for varemottak, attestasjon og anvisning. Ved varemottak skal det kontrolleres at antall kulli stemmer med følgeseddel. Varen leveres til den som har bestilt.

Faktura skal kontrolleres mot pakkseddel eller rekvisisjonsblankett, når slikt foreligger. I de tilfeller hvor det foreligger avtale om kjøp (for eksempel ved rammeavtaler) skal det foretas priskontroll.

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

⁶ Økonomireglementet er ikke revidert etter det ble vedtatt 26.02.09. Endringer i regelverket for offentlige anskaffelser i ettertid, er ikke hensyntatt i gjeldende økonomireglement.

2.3.2 Etske retningslinjer

Vennesla kommune har "Etske retningslinjer for ansatte og folkevalgte" som blant annet gir regler for ansattes adgang til å motta gaver og opptreden ved situasjoner ved personlige interesser.

Generelt

«Vennesla kommune legger stor vekt på redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet jf. kommunens lederprinsipper og organisasjonskultur. Alle ansatte og folkevalgte har et ansvar for at dette prinsippet etterleves. Som forvaltere av innbyggernes fellesmidler stilles det spesielt høye krav til den enkelte medarbeiders etske holdninger.»

Lojalitet og tillit

«Alle plikter å arbeide aktivt for å nå kommunens vedtatte mål. Dette innebærer at alle må forholde seg lojalt til de politiske og administrative vedtak som treffes, og overholde de lover, forskrifter og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet (...).»

Gaver og lignende

«Folkevalgte og ansatte må ikke motta penger, gaver, personlig rabatter ved kjøp av varer og tjenester, provisjon, tjeneste eller annen ytelse som er egnet til å påvirke, eller av giveren ment å påvirke ens handlinger, saksforberedelse, vedtak eller andre tjenestlige handlinger (...).»

Personlig interesse vs. kommunens interesser

«Det er ikke tillatt for kommunens ansatte å utnytte arbeidsforholdet til egen eller andres private vinning. Kommunens folkevalgte og ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser (...).»

3 Gjennomgang av anskaffelser i teknisk enhet

Revisjonen har gjennomgått større investeringsprosjekter under teknisk enhet for regnskapsåret 2015 og første halvår 2016, og valgt ut 13 anskaffelser hovedsakelig på bakgrunn av størrelse.

3.1 Birkeland Grunn og Betong AS – Smååsane trinn 2

Anskaffelsen gjelder bygge- og anleggsarbeid i forbindelse med utførelse av kommunaltekniske anlegg i nytt boligfelt - Smååsane VVA trinn 2.

Konkurransen er kunngjort i Doffin 30. april 2013. Kommunen har valgt åpen anbudskonkurranse som anskaffelsesprosedyre, med laveste pris som tildelingskriteriet.

Det er utarbeidet konkurransegrunnlag datert 29. mai 2013. Det fremkommer av konkurransegrunnlaget at oppdraget er organisert som hovedentreprise.

Rådgivende ingeniør ViaNova Kristiansand AS har ført referat fra anbudsbeifaring, anbudsprotokoll og anbudsinnstilling. Til sammen åtte entreprenører viste interesse, og tok ut anbudsgrunnlaget, i tillegg registrerte seks underleverandører og -entreprenører seg på Doffin. Det ble avholdt anbudsbeifaring 30. mai. 7 anbud ble levert innen fristen.

Av de innleverte anbudene var Birkeland Grunn og Betong AS den som hadde lavest pris. ViaNova skriver i sin innstilling til kommunen: «*Basert på hovedsakelig på pris, men også på en helhetsvurdering, vil vi anbefale oppdragsgiver å innkalle Birkeland Grunn og Betong AS til et møte for å drøfte uavklarte forhold for deretter å inngå kontrakt.*»

Kommunen har utarbeidet protokoll over anskaffelsesprosessen, og av denne fremkommer den anslåtte verdien på kontrakten med 40 millioner kroner. Birkeland Grunn og Betong AS ble valgt som leverandør, med en kontraktsverdi på kr 38,688 millioner kroner ekskl. MVA. Begrunnelsen for valg av leverandør er laveste pris.

Revisjonens vurdering

Det er ført protokoll over anbudsprosessen i henhold til FOA § 3-2, hvor det fremgår at anskaffelsen er estimert til å utgjøre 40 000 000 kroner.

I henhold gjeldende forskrift på anskaffelsestidspunktet var EØS-terskelverdi for bygge- og anleggskontrakter på 40 000 000 kroner iht. § 2-2 (1). Bestemmelsen i § 2-1 (2) lyder; «*for kontrakter hvor den anslåtte verdi overstiger 500.000 kroner ekskl. MVA. men ikke overstiger terskelverdiene angitt i § 2-2 (terskelverdier), gjelder reglene i forskriftens del I og del II.*». Den anslåtte verdien på anskaffelsen overstiger ikke EØS-terskelverdien, og bestemmelsene i forskriftens del 3 kommer ikke til anvendelse.

Kontraksverdien på 38,7 millioner kroner underbygger rimeligheten av et estimat under terskelverdi på 40 millioner kroner. Prosjektet for denne anskaffelsen er ikke ferdigstilt per dags dato. I perioden frem til og med 2016, er det bokført om lag 18,5 millioner kroner ekskl. MVA fra leverandøren på prosjektet.

Anskaffelsen er kunngjort på korrekt vis, og kommunen har derfor sikret konkurranseeksponering av dette kjøpet, jf. FOA § 9-1. Kommunen har valgt åpen anbudskonkurranse som konkurranseform, som er tillatt anskaffelsesprosedyre iht. FOA § 5-1.

Tildelingskriterier er laveste pris i følge kunngjøringen. I følge ViaNovas anbudsinnstilling er det anbefalt å inngå forhandlinger med Birkeland Grunn og Betong AS «*basert hovedsakelig på pris, men også på en helhetsvurdering*». Revisjonen vil gjøre oppmerksom på at dersom tildelingskriteriet er «laveste pris», er det kun spørsmål om å finne frem til tilbudet med lavest pris. Formuleringen i anbefalingen til ViaNovas innstilling er dermed ikke i tråd med tildelingskriteriet.

Kommunen inngikk kontrakt med leverandøren som leverte det laveste anbudet. Etter revisjonens vurdering er inngåelse av kontrakt med Birkeland Grunn og Betong AS således gjennomført i samsvar med tildelingskriteriet.

3.2 Kartevoll AS – Bru Tveite

Anskaffelsen gjelder bygge- og anleggsarbeid i forbindelse med bygging av ny kjørebros, samt opprusting av eksisterende bro til gang- og sykkelveibro. Anskaffelsen inkluderer også utbedring av eksisterende kommunal vei, samt bygging av fortau og veibelysning langs denne. Riving av garasje og forstøtningsmur, og bygging av nye forstøtningsmurer.

Konkurransen er kunngjort i Doffin 11. april 2014. Kommunen har valgt åpen anbudskonkurranse som anskaffelsesprosedyre, og tildelingskriteriet er laveste pris.

Det er utarbeidet anbudsgrunnlag datert 28. april 2014. Det fremkommer av konkurransegrunnlaget at entreprisetilbudet vil bli vurdert på grunnlag av pris (100 %). Det fremgår videre at «*byggherren vil velge det tilbudet som er økonomisk og/eller fremdriftsmessig mest fordelaktig*». Det er i anbudet bedt om pris på «mur 1» i to forskjellige utførelser, henholdsvis armert betong og naturstein.

ViaNova Kristiansand AS har ført anbudsprotokoll som viser innleverte tilbud fra fem leverandører. Det er gitt anbud på «mur 1» i to utførelser, både i armert betong og naturstein. Kartevoll AS har gitt de laveste anbudene for begge utførelser i følge anbudsinnstillingen. ViaNova har anbefalt kommunen å gå i forhandlinger med Kartevoll AS basert på pris, og at det er innlevert påkrevd dokumentasjon.

I følge ViaNovas anbudsinnstilling er det tilsammen 15 firmaer som registrerte interesse på Doffin, hvorav det ble levert fem anbud innen fristen. Kartevoll AS

leverte det laveste anbudet på 6,181 millioner kroner. Det er videre gitt anbud for utførelse av «mur 1» i armert betong og naturstein, hvor Kartevoll AS har gitt laveste anbud for begge utførelser. Det laveste anbudet er utførelse i naturstein på 5,535 millioner kroner.

Det er utarbeidet anskaffelsesprotokoll, og av denne fremkommer den anslåtte verdien på kontrakten på 5,0 millioner kroner. Kontraktsverdien for Kartevoll AS utgjør 5,535 millioner kroner ekskl. MVA.

Revisjonens vurdering

Anskaffelsen er estimert til 5 millioner kroner i følge anskaffelsesprotokollen, som er under EØS-terskelverdien. Anskaffelsen er kunngjort på korrekt vis, jf. FOA § 9-1.

Kommunen har i følge utlysningen valgt å benytte åpen anbudskonkurranse som konkurranseform, med laveste pris som tildelingskriteriet.

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

I følge anbudsgrunnlaget er det oppgitt at tilbud vil bli vurdert 100% ut i fra pris, som er i samsvar med tildelingskriteriet i henhold til utlysningen; *laveste pris*. Det fremgår imidlertid videre at byggherren vil velge det tilbudet som er «*økonomisk og/eller fremdriftsmessig mest fordelaktig*». Etter revisjonens oppfatning fremstår det dermed som uklart hvilke kriterier Vennesla kommune har lagt til grunn for tildelingen av kontrakt i denne saken; «*laveste pris*», eller det «*økonomisk mest fordelaktige*» anbudet? Denne måten å formulere tildelingsvilkårene på sikrer etter revisjonens oppfatning ikke de grunnleggende hensyn til forutberegnelighet og transparens, jf. LOA § 5 annet ledd.

I § 13-2 fremkommer det at tildeling av kontrakt enten skal skje på bakgrunn av hvilket tilbud som er det *økonomisk mest fordelaktige*, eller det tilbudet som har *lavest pris*. Der kontrakten skal tildeles det *økonomisk mest fordelaktige tilbudet*, kan tildeling bare skje på bakgrunn av kriterier som er oppgitt enten i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Ved tildelingskriteriet «*laveste pris*» er det kun tilbudet med den laveste prisen som er avgjørende.

Det er ført anskaffelsesprotokoll hvor det fremgår at det er inngått kontrakt med Kartevoll AS med bakgrunn i «*korrekt tilbud som tilfredsstillende kravene som fremgår av anbudsgrunnlaget, og som har lavest pris for tjenesten.*» Etter revisjonens vurdering er inngåelse av kontrakt med Kartevoll AS gjort i samsvar med tildelingskriteriet som fremgår av utlysningen i Doffin.

3.3 TT Anlegg AS – Jernbanebro Åsvegen

Anskaffelsen gjelder bygge- og anleggsarbeid i forbindelse med Åsvegen bro; overgangsbro på kommunal vei over Sørlandsbanen, inklusive tilstøtende veiarbeider, kabel, vann- og avløpsarbeider samt veibelysning.

Konkurransen er kunngjort i Doffin 30. oktober 2015. Kommunen har valgt åpen anbudskonkurranse som konkurranseprosedyre, og tildelingskriteriet er laveste pris. Det er utarbeidet konkurransegrunnlag datert 16. oktober 2015.

ViaNova Kristiansand AS har ført anbudsprotokoll og tilbudsinnstilling. Det var 17 leverandører som viste interesse for entreprisen, hvor det ble levert fire tilbud innen fristen. Kruse Smith AS leverte det laveste anbudet på 8,039 millioner kroner ved tilbudsfristens utløp. Den ene av leverandørene ble avvist på bakgrunn av at tilbyderen ikke tilfredsstiller de krav til faglig kompetanse som er satt i tilbudsforespørselen.

Det er gjennomført korreksjoner av tilbudene i forbindelse med evaluering. I følge korrigerede tilbudssummer er det TT Anlegg AS som er det laveste tilbudet på 8,151 millioner kroner. Rett etter kommer Kruse Smith Entreprenør AS med en korrigert sum på 8,180 millioner kroner.

Innstillingen lyder: «*Begrunnet i tilbudspris, forespurt kompetanse og at tilbyder har levert påkrevd dokumentasjon av faglige og økonomiske forhold, vil vi anbefale Vennesla kommune å meddele kontraktsintensjon med TT Anlegg AS*».

Revisjonens vurdering

ViaNova utarbeidet en grovkalkyle for anskaffelsen hvor prosjektet ble estimert til 8 millioner kroner. Den anslåtte verdien ligger under EØS-terskelverdien iht. FOA § 2-2 (1).

Anskaffelsen er kunngjort på korrekt vis, jf. FOA § 9-1. Kommunen har i følge utlysningen valgt å benytte åpen anbudskonkurranse som konkurranseform, med laveste pris som tildelingskriteriet.

Kommunen har valgt å inngå kontrakt med leverandøren som leverte det laveste anbudet, i samsvar med tildelingskriteriet.

Kommunen har ikke utarbeidet en egen anskaffelsesprotokoll slik det kreves etter FOA § 3-2. ViaNova har utarbeidet en tilbudsinnstilling hvor noen av opplysningene fremgår, men denne er ikke fullstendig iht. minstekravene til anskaffelsesprotokoll som er opplistet i forskriftens vedlegg 4.

3.4 Otera Infra AS – Oppgradering veglysanlegg

Anskaffelsen gjelder inngåelse av en felles rammeavtale for kommunene Birkenes, Lillesand, Songdalen, Søgne og Vennesla kommuner. Rammeavtalen gjelder vedlikehold, service og reparasjonsarbeider på kommunale vei- og gatelysanlegg. Varigheten på avtalen er 3 år med opsjon på 1+1 år.

Anskaffelsen er anslått å overstige EØS-terskelverdien. Kunngjøring av konkurranse ble gjort i Doffin 26. mars og i TED-databasen 31. mars 2012. Det er valgt åpen anbudskonkurranse, hvor tildelingskriterier er laveste pris.

ViaNova Kristiansand AS har utarbeidet anskaffelsesprotokoll, hvor det fremgår at det er levert inn tilbud fra fem leverandører. Otera Infra AS ble valgt som leverandør med begrunnelsen: «*Korrekt tilbud som tilfredsstillter kravene som fremgår av anbudsgrunnlaget, og som har lavest pris for tjenesten.*»

Revisjonens vurdering

I følge opplysninger i anskaffelsesprotokollen er anskaffelsen vurdert å overstige terskelverdi på 1,6 millioner kroner iht. § 2-2 (1). Bestemmelsene i FOA del III kommer dermed til anvendelse for anskaffelsen.

Anskaffelsen er kunngjort både i Doffin og TED-databasen, som er i henhold til kunngjøringskrav for anskaffelser som overstiger terskelverdiene, jf. FOA § 18-1.

Det er benyttet åpen anbudskonkurranse som konkurranseform, som er tillatt anskaffelsesprosedyre iht. FOA § 14-1.

Tildelingskriterier er laveste pris iht. utlysningen. Kommunen har i følge anskaffelsesprotokollen valgt å tildele kontrakt til den leverandøren som tilfredsstillte kravene i anbudsgrunnlaget, og hadde den laveste prisen for tjenesten.

3.5 Kartevoll AS – Høydebasseng Homstean

Anskaffelsen gjelder bygge- og anleggsarbeid knyttet til høydebasseng på Homstean. Prosjektet omfatter ledningsanlegg, adkomstvei og bygningsmessige arbeider i forbindelse med byggingen av nytt høydebasseng.

Konkurransen er kunngjort i Doffin 17. juni 2015. Det er benyttet åpen anbudskonkurranse som anskaffelsesprosedyre. Tildelingskriteriet er laveste pris, i følge utlysningen.

Tilbudsgrunnlaget er utarbeidet av COWI AS. I anbudsprotokollen fremkommer det innleverte tilbud fra syv leverandører. I tilbudsinnstillingen anbefales det på bakgrunn av innleverte tilbud og tildelingskriterier (laveste pris) at kommunen avholder kontraktsmøte med Kartevoll AS, som leverte det laveste tilbudet.

Revisjonens vurdering

Vi har fått opplyst fra kommunen at prosjektet i hovedplan for vann var lagt inn i tiltaksplan med 6 millioner kroner. Anskaffelsens verdi ble dermed anslått å være under EØS-terskelverdien iht. FOA § 2-2 (1).

Anskaffelsen er kunngjort på korrekt vis, og man har valgt åpen anbudskonkurranse som konkurranseform.

Kontrakten er tildelt leverandøren som ga det laveste tilbudet, i samsvar med tildelingskriteriet.

Kommunen har ikke utarbeidet anskaffelsesprotokoll slik det kreves etter FOA § 3-2.

3.6 ViaNova Kristiansand AS – Jernbanebro Åsvegen

Anskaffelsen gjelder prosjektledelse knyttet til byggeprosjektet på Åsveien jernbanebro.

Kontrakten er tildelt ViaNova Kristiansand AS på bakgrunn av avrop på rammeavtale om kjøp av teknisk rådgivning.

I kommunens rammeavtale er det bestemmelser om at for avrop med verdi under 250 000 kroner, skal skje basert på rangeringen;

1. ViaNova Kristiansand
2. Rambøll Norge AS
3. Cowi AS

For avrop med estimert verdi over 250 000 kroner skal avrop skje etter gjennomføring av minikonkurranse

Revisjonens vurdering

I avropskjema er samlet honorar estimert til å utgjøre mellom 250-300 000 kroner. Revisjonen har blitt opplyst om at det ikke er gjennomført minikonkurranse, da anskaffelsen ble vurdert å utgjøre inntil 250 000 kroner. Dette er begrunnet med at det er oppført feil beløp i avropskjemaet.

I følge avropsskjemaet datert i mars 2016, er varigheten av avtalen opplyst å være frem til november 2016. I 2016 er det bokført fakturaer for byggeledelse på til sammen om lag 183 000 kroner ekskl. MVA på prosjektet. Fakturert beløp underbygger at anskaffelsen vil utgjøre under 250 000 kroner, og således ikke være krav om å avholde minikonkurranse.

ViaNova Kristiansand er rangert som den første leverandøren i tilfeller ved anskaffelser til en anslått verdi under 250 000 kroner. Etter revisjonens vurdering har anskaffelsen skjedd i henhold til bestemmelsene i rammeavtalen, under forutsetning av at det er oppført feil anslått beløpsstørrelse i avropsskjema.

3.7 Volvo Maskin AS – Beltegraver (2014)

Kommunen har i perioden fra begynnelsen av mai 2014 og ut februar 2016 leid en beltegraver⁷, hvor betalt leie til sammen utgjør 1,444 millioner ekskl. MVA. I april 2016 er gravemaskinen kjøpt ut for 95 000 kroner ekskl. MVA. Total anskaffelse for gravemaskinen utgjør 1,539 millioner kroner.

Enhetsleder for teknisk forvaltning har opplyst at man i utgangspunktet hadde tenkt å leie gravemaskin for en kortere periode, og at leiebeløpet ikke ville overstige nasjonal terskelverdi på 500 000 kroner ekskl. MVA. Videre er det opplyst at leieperioden av ulike årsaker ble dradd ut i tid.

Enhetsleder har konkludert med at man i dette tilfelle har leid gravemaskinen for lenge, og dermed brutt anskaffelsesregelverket.

Revisjonens vurdering

Kommunen har leid og kjøpt gravemaskin fra Volvo Maskin AS til en verdi av 1,539 millioner kroner ekskl. MVA uten konkurranseeksponering.

Leien startet i mai 2014. Dersom man ser på inngående fakturaer til kommunen, så oversteg leiebeløpet 100 000 kroner per juni 2014. Videre oversteg man nasjonal terskelverdi på 500 000 kroner per januar 2015. Totalutgiftene for leie og kjøp av gravemaskinen overstiger ikke EØS-terskelverdi.

Kommunen har ikke utarbeidet anskaffelsesprotokoll eller skriftliggjort vurderingene som ble gjort i forbindelse med anskaffelsen.

Iht. FOA § 2-1 (1) vil forskriftens del I gjelde for alle anskaffelser uavhengig av anskaffelsens art og verdi. I henhold til de alminnelige reglene i FOA § 3-1, 7.ledd står det at *«oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføring av konkurranse er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet»*.

Etter revisjonens vurdering skulle vurderingene i forhold til anskaffelsens varighet og størrelse blitt skriftliggjort. I tillegg skulle det blitt innhentet tilbud fra flere leverandører, og utarbeidet anskaffelsesprotokoll, da det basert på fakturert leie er nærliggende å anta at anskaffelsen i det minste ville overstige kr 100.000 ekskl. MVA.

⁷ Volvo ECR145-DL-UM beltegraver

3.8 Volvo Maskin AS – Beltegraver (2016)

12. august 2015 startet leie av gravemaskin med månedsbeløp på 25.000 kroner ekskl. MVA fra Volvo Maskin AS. I følge opplysninger fra enhetsleder for teknisk enhet, oppstod det et umiddelbart behov for gravemaskin i forbindelse med kloakk-oversvømmelse sommeren 2015. Leieavtalen ble inngått 17. juni 2015, og var ment å utløpe ved utgangen av 2015. Det ble ikke gjennomført konkurranse i forbindelse med anskaffelsen. Det foreligger ikke skriftlige vurderinger eller protokollføring knyttet til anskaffelsen.

17. mars 2016 er det kunngjort konkurranse i Doffin for leieavtale av gravemaskin. Anskaffelsen gjelder leie av beltegravemaskin uten fører med mulighet for utkjøp. Det er estimert at kontraktsverdi inkludert opsjon med utkjøp vil utgjøre 1,5 millioner kroner.

I følge konkurransegrunnlaget er det valgt å benytte konkurranse med forhandling, med åpen invitasjon til å levere tilbud. Tildelingskriteriet er det mest fordelaktige tilbudet vurdert på grunnlag av kriteriene:

- Pris – vektet 70 %
 - Leie av maskin per måned
 - Utkjøpskostnaden etter 12 mnd og 24 mnd
 - Opsjon på serviceavtale etter utkjøp

Priser blir vurdert forholdsmessig, hvor beste pris får høyest karakter.

- Kvalitet – vektet 30 %

Funksjonsmessige egenskaper

De enkelte maskinene vil bli vurdert forholdsmessig opp mot andre tilbudte maskiner.

Kommunen har benyttet seg av Odin Prosjekt AS i forbindelse med gjennomføring av anskaffelsesprosessen.

Det er utarbeidet anskaffelsesprotokoll hvor det fremgår at to leverandører leverte tilbud innen fristen. De to tilbudene er evaluert i henhold til tildelingskriteriene. Volvo Maskin AS har fått den høyeste poengsummen, og er tildelt kontrakten.

Gravemaskinen som det ble inngått leieavtale for sommeren 2016, er den samme maskinen som er leid fra august 2015. Revisjonen har blitt informert av enhetsleder om at dette forholdet ikke har kommet Volvo Maskin AS til gunst, i tilknytning til anbudsprosessen. Begrunnelsen for dette er at andre leverandører har samme mulighet til å levere tilbud på brukt maskin, og står dermed likestilt med anbud fra Volvo Maskin AS.

Revisjonens vurdering

Kommunen inngikk i 2015 avtale om leie av gravemaskin uten konkurranseeksponering. Det foreligger en unntaksbestemmelse i FOA § 2-1, 2.ledd bokstav c, hvor det er angitt at for kontrakter som ikke overstiger terskelverdiene, gjelder kun de alminnelige bestemmelsene i del I, dersom: «anskaffelsen på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes i den tiden det tar å gjennomføre en konkurranse».

Bestemmelsene i FOA del I innbefatter blant annet at vurderinger i forhold til anskaffelsen skal være skriftlig, jf. § 3-1 (7), samt at det skal føres anskaffelsesprotokoll iht. § 3-2. Kommunen har ikke skriftliggjort vurderinger eller ført protokoll, slik forskriften krever. Revisjonen mener det er særlig viktig å dokumentere vurderinger som er gjort i de tilfeller hvor man har vurdert en anskaffelse å være omfattet av unntaksbestemmelser.

Anskaffelsen som ble utlyst i mars 2016, ble anslått å utgjøre 1,5 millioner kroner, som er under EØS-terskelverdien iht. FOA § 2-2 (1). Konkurransen er kunngjort på korrekt vis, og kommunen har derfor sikret konkurranseeksponering av dette kjøpet, jf. FOA § 9-1.

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

Tildelingskriteriet er det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Det fremgår av konkurransegrunnlaget hvordan kriteriene vektlegges. Kommunen har valgt å tildele kontrakt til den leverandøren som fikk den høyeste poengsummen.

Kommunen har utarbeidet anskaffelsesprotokoll, iht. FOA § 3-2. Det er ikke opplyst om kontraktsverdien, iht. minstekrav angitt i vedlegg 4 til forskriften.

3.9 Goodtech Environment AS – Homstean kloakkrensaneanlegg

Anskaffelsen gjelder en utvidelse av et eksisterende renseanlegg.

Kommunen har konkludert med at av tekniske årsaker kunne denne leveransen bare forstås av den leverandøren som opprinnelig hadde levert renseanlegget. Alternativt måtte hele renseanlegget skiftes ut, da det var nødvendig å benytte utstyr og styringssystem som var tilpasset eksisterende utstyr.

Goodtech Environment AS var leverandør av eksisterende utstyr, og ble derfor valgt til å videreføre eksisterende renseprosess.

Revisjonens vurdering

Dersom anskaffelsen kun kan foretas hos én leverandør i markedet, kan oppdragsgiver foreta anskaffelsen etter forskriftens del I, jf. FOA § 2-1, 2.ledd, bokstav a.

Det er ikke tilstrekkelig at oppdragsgiver er av den formening at kun én leverandør kan oppfylle dens behov, eller at de kun vet om én leverandør fordi de mangler kunnskap om markedet. Kommunen har, basert på egne erfaringer, vurdert at store deler av bygget ville vært bygd om, og mulig vært revet ved valg av en annen leverandør. Kommunens vurderinger er ikke skriftlig dokumentert.

Etter revisjonens vurdering burde det vært utarbeidet en protokoll hvor det dokumenteres hvilke vurderinger og/ eller undersøkelser som er gjort i forhold til om flere leverandører kunne forestå anskaffelsen. Det vises til krav om skriftlige vurderinger i FOA § 3-1, 7. ledd (jf. kommentar under kap. 3.7) samt krav om protokollføring av anskaffelsesprosessen iht. § 3-2.

3.10 Birkeland Grunn og Betong AS – Rehabilitering ledningsnett

Anskaffelsen gjelder arbeid på vann- og avløpsgrøfter i Kommeren i forbindelse med rehabilitering av vann- og kloakkledninger.

Kommunen har utarbeidet anskaffelsesprotokoll, hvor det fremgår at verdien på kontrakten ble anslått å utgjøre 400 000 kroner.

Det er invitert anbydere til befarings, hvor to av anbyderne som var til stede har levert tilbud. Birkeland Grunn og Betong ble valgt som leverandør som den anbyderen med lavest pris.

Revisjonens vurdering

Anskaffelsens verdi er anslått å være under nasjonal terskelverdi på 500 000 kroner ekskl. MVA, og kan følge forskriftens del I.

Revisjonen har fått opplyst at tre leverandører ble forespurt om å gi tilbud. Dette er i henhold til kommunens interne økonomireglement pkt 5.1.3.

Det er utarbeidet anskaffelsesprotokoll som inneholder minstekravene for anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kroner ekskl. MVA, angitt i vedlegg 3 til forskriften.

Revisjonen har ingen kommentarer i forhold til konkurranseeksponeringen eller dokumentasjon av anskaffelsesprosessen, i forhold til kravene i FOA del I.

3.11 Fjellestad & Heggland AS – Transport av steinmasser

Anskaffelsen gjelder levering av steinmasser til Steinfossen.

Kommunen fikk i 2015 anledning til å få gratis masse fra et privat tomtearbeid i sentrum. Dette var tiltenkt levert til Holtet i forbindelse med vann og avløpsprosjekt, og skulle leveres kostnadsfritt.

På grunn av forsinkelse i planarbeid og avtale med grunneiere, så måtte massene kjøres til eget lager på Steinfossen. Fjellestad & Heggland AS hadde entreprisen på tomtearbeidet og sto derfor for kjøring av massene. Kommunen måtte dekke kostnadene for kjøring til Steinfossen.

Revisjonens vurdering

Fjellestad & Heggland AS har fakturert kommunen for 488 800 kroner ekskl. MVA for leveranse av stein til Steinfoss. Det er ikke gjennomført egen konkurranse i forhold til valg av transportfirma.

I følge enhetsleder for teknisk forvaltning ble det vurdert at det ville være mer kostnadsbesparende å benytte seg av tilbudet om kostnadsfrie steinmasser fra dette tomtearbeidet, og samtidig benytte seg av deres transportfirma.

Det var ikke anledning til å benytte seg av annen transport dersom man ønsket disse massene. Begrunnelsen for dette var at man fikk steinmassene fra et privat tomtearbeid, og man måtte dermed benytte seg av deres transportfirma. Det ble således ikke foretatt egen konkurranse i forbindelse med transporten. Kommunens vurderinger i forhold til dette er ikke skriftliggjort.

Etter revisjonens vurdering burde kommunens vurderinger blitt dokumentert skriftlig iht. bestemmelsene i FOA § 3-1 (7). Ettersom anskaffelsen overstiger 100 000 kroner er det i tillegg krav om protokollføringer iht. FOA § 3-2.

3.12 Ropstad Maskin AS/ CGB Entreprenør AS – brøyting

Anskaffelsen gjelder rammeavtale for vintervedlikehold av veier i Vennesla kommune for perioden 2013-2017.

Den totale anskaffelsen er anslått å utgjøre 2 millioner kroner, men hvor anbudet fordeles på flere roder, og hvor kommunen har vurdert at kontrakt per rode vil være under terskelverdi.

Konkurransen er kunngjort i Doffin 13. mai 2013. Det fremgår av kunngjøringen at det benyttes åpen anbudskonkurranse.

I følge konkurransegrunnlaget skal tildeling av kontrakt skje på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige ut fra følgende kriterier:

- Utførelse/leveranse/kompetanse – vektet 60 %
 - Faglig kompetanse
 - Responstid/gjennomføringsevne
 - Evne til å yte service og utføre tjenesten på en tilfredsstillende måte
 - Egnede utstyr for oppdraget
- Priser – vektet 40 %
 - Beredskapspris
 - Timepris
 - Øvrige kostnader forbundet med å anta tilbudet

Kommunen har utarbeidet anskaffelsesprotokoll, hvor det fremkommer at 11 leverandører har vunnet anbud fordelt på 16 roder. Det ble mottatt fem tilbud for rode 9, hvor Ropstad Maskin⁸ ble valgt som leverandør ut i fra en helhetsvurdering basert på tildelingskriteriene.

Revisjonens vurdering

Kommunen har vurdert at verdi per kontrakt vil være under EØS-terskelverdien iht. § 2-2 (1), og bestemmelsene i forskriftens del 3 kommer dermed ikke til anvendelse.

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

Kommunen har valgt åpen anbudskonkurranse som konkurranseform, som er tillatt anskaffelsesprosedyre iht. FOA § 5-1.

Tildelingskriteriet er det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Det fremgår av konkurransegrunnlaget hvordan kriteriene vektlegges. Kommunen har valgt å tildele kontrakt til den leverandøren som fikk den høyeste poengsummen.

Kommunen har utarbeidet anskaffelsesprotokoll. Det er ikke opplyst om kontraktsverdien, iht. minstekrav angitt i vedlegg 4 til forskriften. Den mottatte protokollen er ikke datert eller signert av protokollfører.

3.13 Trucknor Kristiansand AS - Lastebil

Anskaffelsen gjelder innkjøp av en 3-akslet lastebil med dumperkasse.

Verdien på anskaffelsen er anslått å utgjøre 1,7 millioner kroner i følge anskaffelsesprotokollen, som overstiger gjeldende terskelverdi på anskaffelsestidspunktet. Konkurransen ble kunngjort i Doffin 18. juni 2015, men er ikke publisert i TED-databasen. Det fremgår av kunngjøringen at det benyttes åpen anbudskonkurranse.

⁸ Ropstad Maskin AS ble i 2015 kjøpt opp i sin helhet av CGB Entreprenør AS, og kontrakt på brøyting ble overført til CGB Entreprenør AS

I følge konkurransegrunnlaget skal tildeling av kontrakt skje på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige ut fra følgende kriterier:

- Pris – vektet 20 %
- Kvalitet – vektet 25 %
- Service og vedlikeholdsoppfølging/salgs- og serviceapparat – vektet 20 %
- Leveringstid – vektet 5 %
- Garantiforhold – vektet 10 %
- Funksjonalitet og fører miljø – vektet 20 %

I konkurransegrunnlaget pkt 2.4 er det oppgitt spesifikasjoner av lastebil. Enkelte av disse spesifikasjonene er relativt bestemte, som f.eks. retter seg mot farge og utseende av lastebilen. I følge enhetsleder for teknisk enhet skyldes dette mest sannsynlig kopiering av tekst fra ett annet anbud, og ble ikke vektlagt ved evaluering av tilbudene. Enhetsleder presiserer videre at de fleste leverandørene i markedet har mulighet til å tilby de opplistede spesifikasjonene.

Kommunen har utarbeidet anskaffelsesprotokoll, hvor det fremkommer at anbud ble levert inn av tre leverandører. Trucknor Kristiansand AS ble valgt som leverandør med begrunnelsen; «*laveste anbyder etter vekting*».

Revisjonens vurdering

I følge opplysninger i anskaffelsesprotokollen er anskaffelsen vurdert å overstige terskelverdi på 1,55 millioner kroner iht. § 2-2 (1). Bestemmelsene i FOA del III kommer dermed til anvendelse for anskaffelsen.

Anskaffelsen er kunngjort i Doffin, men er ikke publisert i TED-databasen, som er et kunngjøringskrav for anskaffelser som overstiger terskelverdiene, jf. FOA § 18-1.

Det er benyttet åpen anbudskonkurranse som konkurranseform, som er tillatt anskaffelsesprosedyre iht. FOA § 14-1.

Tildelingskriteriet er det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Det fremgår av konkurransegrunnlaget hvordan kriteriene vektlegges. Kommunen har valgt å tildele kontrakt til den leverandøren som fikk den høyeste poengsummen.

Kommunen har utarbeidet anskaffelsesprotokoll iht. minstekrav angitt i vedlegg 4 til forskriften, hvor anskaffelsesprosessen er skriftlig dokumentert.

4 Gjennomgang av anskaffelser under øvrige enheter

Revisjonen har gjennomgått større leverandørreskontroer i drifts- og investeringsregnskapet for første halvår 2016, og valgt ut tre anskaffelser i investeringsregnskapet og to anskaffelser fra driftsregnskapet.

4.1 Kruse Smith AS – Svømmehall

Anskaffelsen gjelder bygningsmessig arbeid i forbindelse med bygging av ny svømmehall.

Konkurransen for utførelse av svømmehallen ble opprinnelig kunngjort i Doffin 12. mars 2014 og TED-databasen. Etter gjennomført konkurranse mottok kommunen klager på tildelingene. Tildelingsvilkårene var ikke utformet på en tilstrekkelig klar og utvetydig måte, og som et resultat av dette ble konkurransen avlyst. Ny konkurranse ble kunngjort i Doffin og TED-databasen 30. september 2014.

Det fremgår av konkurransegrunnlaget at prosjektet er organisert som delt entrepriser, med følgende inndeling av fag:

- B1 Bygningsmessig arbeider
- V1 Rørleggerarbeider
- V3 Luftbehandling
- V3 Vannbehandling
- E1 Elektro
- E2 Heis

Det er valgt åpen anbudskonkurranse. I følge tilbudsgrunnlaget skal tildeling av kontrakt skje på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige ut fra følgende kriterier:

- Pris: vekt 95%
Ved evaluering av pris vil tilbyder med lavest pris få karakteren 10. Øvrige tilbydere får et fratrukk i poeng som tilsvarer prosentvis avstand fra laveste tilbyder. Laveste poengsum er 0.
- Kompetanse til nøkkelpersonell: vekt 5%
For kompetanse til nøkkelpersonell gis det poeng i forhold til hverandre. Det gis poeng på utdannelse og erfaring. Tilbyder med best kompetanse på hvert av disse får 5 poeng. Det er maksimalt mulig å få 10 poeng. De andre vurderes i forhold til beste tilbyder på en skala fra 1-5 på utdannelse og erfaring.

Kommunen har utarbeidet anskaffelsesprotokoll hvor det fremgår at det er levert tilbud fra seks leverandører. Kruse Smith AS er leverandøren som hadde det mest fordelaktige tilbudet basert på tildelingskriteriene. Korrigert tilbudssum utgjør 62,689 millioner kroner ekskl. MVA i henhold til meddelelse om kontraktstildeling som er sendt til alle tilbydere.

Revisjonens vurdering

I følge opplysninger i anskaffelsesprotokollen er anskaffelsen vurdert å overstige EØS-terskelverdi iht § 2-2 (1). Bestemmelsene i FOA del III kommer dermed til anvendelse for anskaffelsen.

Anskaffelsen er kunngjort både i Doffin og TED-databasen, som er i henhold til kunngjøringskrav for anskaffelser som overstiger terskelverdiene, jf. FOA § 18-1.

Det er benyttet åpen anbudskonkurranse som konkurranseform, som er tillatt anskaffelsesprosedyre iht. FOA § 14-1. Tildelingskriteriet er det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

Det er sendt melding til alle tilbydere om kontraktstildeling, hvor det fremgår at kommunen har valgt å tildele kontrakt til den leverandøren som fikk den høyeste poengsummen.

Kommunen har utarbeidet anskaffelsesprotokoll. Det er ikke opplyst om anslått verdi på anskaffelsen i kontrakten, iht. minstekrav angitt i vedlegg 4 til forskriften. Det fremgår imidlertid at anskaffelsen er anslått å overstige EØS-terskelverdi.

4.2 Oneco Sør AS – Svømmehall

Anskaffelsen gjelder elektroinstallasjoner i forbindelse med bygging av ny svømmehall.

Konkurransen er utlyst som delt entreprise, jf. pkt 4.1 Svømmehall – Kruse Smith AS.

Kommunen har utarbeidet anskaffelsesprotokoll hvor det fremgår at det er levert tilbud fra tre leverandører. OneCo Sør AS er leverandøren som hadde det mest fordelaktige tilbudet basert på tildelingskriteriene. Korrigert tilbudssum utgjør 6,308 millioner kroner ekskl. MVA i henhold til meddelelse om kontraktstildeling som er sendt til alle tilbydere.

Revisjonens vurdering

Kunngjøring er vurdert under pkt 4.1.

Det er sendt melding til alle tilbydere om kontraktstildeling, hvor det fremgår at kommunen har valgt å tildele kontrakt til den leverandøren som fikk den høyeste poengsummen.

Kommunen har utarbeidet anskaffelsesprotokoll. Det er ikke opplyst om anslått verdi i kontrakten, iht. minstekrav angitt i vedlegg 4 til forskriften. Det fremgår imidlertid at anskaffelsen er anslått å overstige EØS-terskelverdi.

4.3 Enwa Badeanlegg AS – Svømmehall

Anskaffelsen gjelder vannbehandlingsanlegg i forbindelse med bygging av ny svømmehall.

Konkurransen er utlyst som delt entreprise, jf. pkt 4.1.

Kommunen har utarbeidet anskaffelsesprotokoll hvor det fremgår at det er levert tilbud fra tre leverandører. ENWA ABC Tech AS er leverandøren som hadde det mest fordelaktige tilbudet basert på tildelingskriteriene. Korrigert tilbudssum utgjør 3,322 millioner kroner ekskl. MVA i henhold til meddelelse om kontraktstildeling som er sendt til alle tilbydere.

Revisjonens vurdering

Kunngjøring er vurdert under pkt 4.1.

Det er sendt melding til alle tilbydere om kontraktstildeling, hvor det fremgår at kommunen har valgt å tildele kontrakt til den leverandøren fikk den høyeste poengsummen.

Kommunen har utarbeidet anskaffelsesprotokoll. Det er ikke opplyst om anslått verdi i kontrakten, iht. minstekrav angitt i vedlegg 4 til forskriften. Det fremgår imidlertid at anskaffelsen er anslått å overstige EØS-terskelverdi.

4.4 Helen & Hard AS - konsulenttenester

Anskaffelsen gjelder mulighetsstudie for utvidelse av voksenopplæringen.

I forbindelse med bygging av nytt bibliotek og kulturhus ble det gjennomført en begrenset plan og design konkurranse, som ble utlyst i Doffin 17. juni 2008. Det var 60 firmaer som meldte sin interesse, og fem av disse ble invitert til å delta. Juryen kåret Arkitektfirma Helen & Hard som vinner av konkurransen. Det ble inngått avtale signert av arkitektfirmaet 25. august og av kommunen 3. september 2009.

Kommunen har opplyst at prosjektet omfattet tilpasninger til tilstøtende bygninger; samfunnshuset og voksenopplæring. På bygget for voksenopplæring er både planløsning og fasader berørt. Mulighetsstudie for utvidelse av voksenopplæringen ble vurdert å berøre både konkurransen og det ferdige prosjektet i så stor grad at det hadde vært unaturlig at andre arkitekter skulle gjennomføre dette.

Ved anskaffelsen ble det vurdert at «verket» til en viss grad var beskyttet av åndsverksloven, og at eier av bygget ikke står fritt til å gjøre endringer. Helen & Hard hadde enerett og råderett over material i form av datamodeller, teknisk informasjon om bygget og tegningsmateriale. På denne bakgrunn ble det vurdert at det var økonomisk svært u hensiktsmessig å måtte bygge opp nye database for å visualisere ulike forslag.

Revisjonens vurdering

Helen & Hard AS har fakturert Vennesla kommune for 200 000 kroner ekskl. MVA for mulighetsstudiet. Med utgangspunkt i at anskaffelsens verdi er under nasjonal terskelverdi, så kan forskriftens del I følges.

Kommunen har i tillegg vurdert at unntaksbestemmelser i forskriftens § 2-1 er gjeldende for denne anskaffelsen. Unntaksbestemmelsen innebærer at for anskaffelser under terskelverdiene angitt i § 2-2, vil kun de alminnelige bestemmelsene i del I gjelde. Bestemmelsen i forskriften § 2-1, 2.ledd bokstav a lyder: *«anskaffelsen kan bare foretas hos én leverandør i markedet, for eksempel av tekniske eller kunstneriske årsaker, eller for å beskytte en enerett mv.»*

Vennesla kommune har ikke skriftliggjort sine vurderinger av anskaffelsen eller ført protokoll over anskaffelsesprosessen, slik det kreves i FOA §§ 3-1 og 3-2. Revisjonen mener det er spesielt viktig å sikre god dokumentering av vurderingene som blir gjort dersom kommunen konkluderer med å unnlate egen konkurranseeksponering av en anskaffelse.

4.5 Noricom Språktjenester – tolk

Kommunen har kjøpt tolketjenester fra Noricom Språktjenester i en årrekke. De siste årene har kjøpene vært i størrelsesordenen mellom 500 000 til 600 000 kroner årlig.

Vennesla kommune har ikke tidligere hatt innkjøpsavtale for tolketjenester. I møte med KnS-i i januar 2016, ble behovet for å få tolketjenester lagt ut på anbud tatt opp. Songdalen kommune publiserte konkurransen på Doffin 27. april 2016 på vegne av Songdalen, Birkenes, Lillesand, Søgne og Vennesla kommuner. Konkurransen ble også publisert i TED-databasen.

Rammeavtale er inngått med Noricom Språktjenester AS, signert og datert av Songdalen kommune 12. juni og Noricom Språktjenster AS den 18. juli 2016, etter fullmakt fra Vennesla kommune datert 11. februar 2016.

Revisjonens vurdering

Kommunen har i flere år kjøpt tolketjenester fra Noricom Språktjenster AS, uten at denne type innkjøp har vært utsatt for konkurransedisponering.

Forholdet er i 2016 tatt hånd om ved at det er gjennomført anbudsprosess i regi av Songdalen kommune på vegne av Knutepunkt Sørlandet, og inngått rammeavtale for tolkingstjenester som omfatter Vennesla kommune.

Konkurransen er utlyst i Doffin og TED, som er iht. FOA del III for anskaffelser som overstiger EØS-terskelverdi. Revisjonen har ikke etterprøvd konkurranseprosessen, da dette er foretatt i regi av Songdalen kommune.

5 Revisjonens merknader og anbefalinger

Revisjonen har gått gjennom 18 anskaffelser av ulik art og verdi, og revisjonens hovedinntrykk er at Vennesla kommune i det vesentligste ivaretar de grunnleggende krav til offentlige anskaffelsesprosedyrer.

Som gjennomgangen viser har revisjonen funnet noen avvik i de ulike innkjøpsprosessene. Det er likevel revisjonens oppfatning at Vennesla kommune har forståelse for grunnleggende hensyn i anskaffelsesregelverket.

Ulovlig direkte anskaffelse er i FOA § 4-1 bokstav q) definert som «*en anskaffelse hvor oppdragsgiver i strid med reglene i denne forskrift ikke har kunngjort konkurransen, eller en anskaffelse hvor oppdragsgiver bare har kunngjort i Doffin når det etter denne forskriften foreligger enn plikt til å kunngjøre i TED-databasen.*»

Revisjonen har ved sin gjennomgang avdekket følgende anskaffelser som vil falle inn under definisjonen som *ulovlig direkte anskaffelser* i henhold til forskriften:

- Leie/kjøp av beltegraver i perioden 2014-2016 på totalt kr 1,539 mill fra Volvo Maskin AS ble ikke konkurranseeksponert (jf. pkt. 3.7)
- Kjøp av lastebil fra Trucknor Kristiansand AS hadde en anslått verdi som oversteg EØS-terskelverdi, men som ikke ble kunngjort i TED-databasen (jf. pkt. 3.13)
- Det har blitt kjøpt inn tolketjenester fra Noricom Tolketjenester AS i flere år uten at det var foretatt konkurranse⁹ eller inngått avtale (jf. pkt. 4.5).

Revisjonen anbefaler at det ved planlagte anskaffelser gjøres en skriftlig vurdering av størrelse og omfang, som det er sannsynlig at anskaffelsen vil kunne utgjøre. Beregning av anskaffelsens anslåtte verdi er regulert i FOA § 2-3. Den estimerte størrelsen bør etter revisjonens vurdering nedfelles i et skriftlig dokument, hvor det videre gjøres skriftlige vurderinger i forhold til hvilke utlysningskrav og anskaffelsesprosedyrer som vil kunne komme til anvendelse i henhold til forskriftens bestemmelser.

Revisjonen anbefaler også at Vennesla kommune bør ha økt fokus på oppfølging av leverandører som benyttes hyppig av kommunen med hensyn til om dette har vært konkurranseeksponert i henhold til forskriften, samt at det foreligger gyldig avtale mellom partene som blant annet regulerer avtalt pris.

Gjennomgangen viser at Vennesla kommune i noen tilfeller har sviktende rutiner vedrørende protollføring av anskaffelser. Protokollplikten er nedfelt i FOA § 3-2. Her fremkommer det at en protokoll skal «*beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen*».

⁹ Samarbeidsprosjektet Knutepunkt Sørlandet har gjennomført konkurranse og inngått rammeavtale med leverandør for tolketjenester i 2016, hvor Vennesla kommune er avtalepart.

De grunnleggende krav som gjelder alle anskaffelser i § 3-1 har også bestemmelser i 7.ledd som lyder: «*oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen 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*»

Det er flere formål med å dokumentere anskaffelsesprosessene:

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

Eksemplene for manglende dokumentasjon av anskaffelsesprosessene gjelder i flere anskaffelser hvor kommunen har vurdert at unntaksbestemmelser kommer til anvendelse. Det vises her blant annet til følgende anskaffelser:

- Leie av beltegraver fra Volvo Maskin AS, hvor det oppstod en hastesak i forbindelse med kloakkoversvømmelse, og dermed ikke ble gjennomført konkurranse (jf. pkt 3.8)
- Goodtech Environment AS sin utførelse av utvidelse av eksisterende renseanlegg, hvor det ble vurdert at anskaffelsen kun kunne foretas hos én leverandør i markedet (jf. pkt 3.9)
- Transport av steinmasser utført av Fjellestad & Heggland AS, grunnet deres entreprise på privat tomtarbeid hvor de kostnadsfrie massene skulle transporteres fra (jf. pkt. 3.11).
- Mulighetsstudie for utvidelse av voksenopplæringen som ble utført av Helen & Hard AS, på bakgrunn av deres arkitekttjenester i forbindelse med nytt bibliotek og kulturhus (jf. pkt. 4.4)

Etter revisjonens vurdering er det spesielt viktig at vurderinger knyttet til denne typen anskaffelser blir dokumentert og skriftliggjort, slik at tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av kommunens vurderinger og upartiskhet.

Det presiseres at kommunens egne vurderinger i forhold til ovennevnte anskaffelser ikke er etterprøvd av revisjonen i forbindelse med denne revisjonsrapporten.

Det foreligger heller ikke protokollføring av de tidligere nevnte direkte anskaffelsene knyttet til leie/kjøp av beltegraver i perioden 2014-2016, eller for kjøp av tolketjenester i perioden før inngåelse av rammeavtale i 2016.

Revisjonen har for øvrig registrert to tilfeller hvor det er unnlatt å utarbeide egen anskaffelsesprotokoll ved anskaffelsene knyttet til bygge- og anleggsarbeid ved jernbanebro Åsvegen (jf. pkt 3.3) og Høydebasseng Homsetan (jf. pkt 3.5). Det foreligger i disse tilfellene tilbudsinnstillinger som er utarbeidet av innleide rådgivere,

som inneholder enkelte av minimumsopplysningene iht. forskriftens krav til protokoller.

Revisjonen vil understreke at det er Vennesla kommune sitt ansvar å påse at kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser blir ivaretatt.

Revisjonens gjennomgang viser at det for de tilfellene hvor det utarbeides anskaffelsesprotokoll, har blitt benyttet standardiserte maler som bidrar til å sikre at minimumsinhold i forskriften blir ivaretatt, jf. FOA § 3-2, 2.ledd og forskriftens vedlegg 3 og 4. Benyttelse av maler som inneholder minimumskravene er et godt tiltak etter revisjonens vurdering.

Kommunen har benyttet det rådgivende ingeniørfirmaet ViaNova Kristiansand AS, i forbindelse med noen av de utvalgte anskaffelsesprosessene. Revisjonens gjennomgang viser at ViaNova sine formuleringer i anbudsgrunnlag og -innstillinger, i enkelte tilfeller kan gjøre det uklart hvilket tildelingskriterium som legges til grunn ved anskaffelsene. Det er viktig at tildelingsvilkår utformes på en klar og utvetydig måte, slik at alle potensielle leverandører skal ha klarhet i hva oppdragsgiver vektlegger ved utvelgelse av kontraktspart.

Anbefalinger

Revisjonen anbefaler at:

- Ved planlegging av anskaffelser gjøres skriftlige vurderinger og dokumentering av størrelse og omfang, som det er sannsynlig at anskaffelsen vil kunne utgjøre.
- Vurderinger som har betydning for gjennomføring av konkurransen dokumenteres og skriftliggjøres.
- Det føres en skriftlig protokoll som samler vesentlige forhold for gjennomføring av anskaffelsen.
- Kommunen har økt fokus på oppfølging av leverandører som benyttes hyppig, med hensyn til konkurranseeksponering og om det foreligger gyldig avtale med leverandøren.

6 Rådmannens høringsuttalelse

I forhold til gjennomgangen bemerker revisjonen at man har funnet noen avvik i de ulike innkjøpsprosessene, men revisjonen skriver like fullt at de er av den oppfatning at Vennesla kommune har forståelse for grunnleggende hensyn i anskaffelsesregelverket.

Rådmannen mener rapporten er grundig og god. Rådmannen er samtidig glad for at det konkluderes med at kommunen synes å ha en grunnleggende forståelse av anskaffelsesregelverket. Regelverket er komplisert, og det er derfor mange muligheter for at det kan skje feil underveis.

Noe av det som fremkommer er mangler i forhold til protokollføring ved valg av tilbyder. Dette vil administrasjonen notere seg og jobbe med å få forbedret.

Konkrete kommentarer kapittel 5

- Når det gjelder anskaffelse av Volvo gravemaskin, så er dette en sak som rådmannen tidligere har beklaget. Anskaffelsen ble tatt opp i forbindelse med behandling av politisk sak om kjøp av biler/maskiner. Administrasjonen kan ikke annet enn igjen å beklage denne.
- Kjøp av Lastebil fra Trucknor. Feil i utlysningen, skulle vært utlyst i TED. I ny utgave av Doffin skal denne type feil ikke være mulig. På utlysningstidspunktet var det mulig å skrive hvor stor anskaffelsen skulle være med bokstaver, og en fikk ikke opp feilmelding om at denne anskaffelsen skal i TED. Det er beklagelig at denne feilen skjedde, hadde vi oppdaget feilen så hadde vi selvsagt utlyst i TED.

7 Kilder

Lov om offentlige anskaffelser (lov 1999 nr. 69)

Forskrift om offentlige anskaffelser (for 2006 nr. 402)

Anskaffelsesdirektivet (Directive 2004/18/EC)

Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder