

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

”ANVENDELSE AV REGLER FOR OFFENTLIGE INNKJØP I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE”

2007



UTARBEIDET AV

Vestfold
Kommunerevisjon

INNHOLDSFORTEGNELSE

0. SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	5
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	5
1.2 AVGRENŚING.....	5
1.3 HØRING	5
2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	5
2.1 FORMÅL.....	5
2.2 PROBLEMSTILLINGER.....	6
3. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET	6
4. REVISJONSKRITERIER	6
5. FAKTABEL	7
5.1 ORGANISERING/RUTINER INNKJØP VESTFOLD FYLKESKOMMUNE	8
5.1.1 Organisering innkjøp	8
5.1.2 Rutiner innkjøp	9
5.2 PROBLEMSTILLING 1: ER BENYTTET ANSKAFFELSESPROSEDYRE I HENHOLD TIL REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	9
5.2.1 Er anskaffelsens verdi anslått på forhånd?	10
5.2.2 Er benyttet anskaffelsesprosedyre riktig anvendt?	12
5.2.3 Er direkte anskaffelse riktig benyttet?	13
5.3 PROBLEMSTILLING 2: ER KONKURRANSE KUNNGJORT I HENHOLD TIL REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	14
5.3.1 Fakta – Prosjekt 2017 – Sandefjord VGS ombygg 2005-2006 – engasjement av prosjekt-/byggeledelse	15
5.3.2 Fakta – Prosjekt 2017 – Sandefjord VGS ombygg 2005-2006 – engasjement av delt entreprisetreprenerører	15
5.3.3 Fakta - Prosjekt 2018 – Greveskogen ombygg for GA – engasjement av delt entreprisetreprenerører	16
5.4 PROBLEMSTILLING 3: ER BRUKEN AV KVALIFIKASJONSKRAV I HENHOLD TIL REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	17
5.4.1 Fakta – Prosjekt 2017 – Sandefjord VGS ombygg 2005-2006 – engasjement av delt entreprisetreprenerører	18
5.4.2 Fakta - Prosjekt 2018 – Greveskogen ombygg for GA – engasjement av delt entreprisetreprenerører	19
5.5 PROBLEMSTILLING 4: ER BRUKEN AV TILDELINGSKRITERIER I HENHOLD TIL REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	22
5.5.1 Fakta – Prosjekt 2017 – Sandefjord VGS ombygg 2005-2006 – engasjement av delt entreprisetreprenerører	23
5.5.2 Fakta - Prosjekt 2018 – Greveskogen ombygg for GA:	25
5.6 PROBLEMSTILLING 5: ER PROTOKOLLFØRING I HENHOLD TIL REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	27
5.6.1. Opplysninger protokollen minimum skal inneholde, samt vesentlige forhold og viktige beslutninger	28
5.7 PROBLEMSTILLING 6: ER ANSKAFFELSESPROSEDYREN I SAMSVAR MED DE ETISKE RETNINGSLINJENE FOR VESTFOLD FYLKESKOMMUNE?	29
6. REVISORS ANBEFALINGER	30
7. FYLKESRÅDMANNENS UTTALELSE	32

0. SAMMENDRAG

Vestfold Kommunerevisjon har i denne rapporten undersøkt om offentlige anskaffelser gjennomføres i henhold til regelverket for vilkårlig utvalgte prosjekter/anskaffelser i Vestfold fylkeskommune. Formålet med prosjektet er å gi kunnskap om praktiseringen av regelverket for offentlige anskaffelser i Vestfold fylkeskommune og for å kunne bidra til å sikre overholdelse av regelverket for offentlige anskaffelser i Vestfold fylkeskommune.

Revisor har valgt ut to tilfeldige investeringsprosjekter for undersøkelse. De utvalgte investeringsprosjektene er prosjekt nr. 2017 – *Sandefjord VGS ombygg 2005-2006* og prosjekt nr. 2018 – *Greveskogen ombygg for GA*.

I dette prosjektet har det vært tidkrevende å få inn etterspurt dokumentasjon. Dette har blant annet ført til at vårt arbeid har blitt noe forsinket i tid.

Revisors hovedinntrykk etter undersøkelsen er at regelverket for offentlige anskaffelser i all vesentlighet etterleves i Vestfold fylkeskommune. Vi har imidlertid avdekket avvik fra regelverket som beskrives i rapporten. Oppdaterte rutiner for investeringsprosjekter manglet og dokumentasjonen var i noen tilfeller mangelfull. Dette påvirker etterprøvbareheten for den enkelte anskaffelse. Lov om offentlige anskaffelser stiller en del grunnleggende krav som skal ivaretas. Det bemerkes at manglende etterlevelse av regelverket kan medføre at ressursbruken i Vestfold fylkeskommune blir mindre effektiv og kan videre resultere i erstatningsansvar.

Hovedmålsettingen i prosjektet har vært å få svar på følgende seks problemstillinger:

- **Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**

Utvalgte prosjekter var delt opp i flere anskaffelser/entrepriser.

Prosjekt 2017 – *Sandefjord Videregående Skole ombygg 2005-2006*, bestod av to direkte anskaffelser og to åpne anbudskonkurranser, hvorav den ene var splittet opp i seks entrepriser. Direkte anskaffelse av rådgivende arkitekt og to av konsulentfirmaene, oversteg daværende terskelgrense for anbudsutlysning som var kr 200.000 eks. mva. Direkte anskaffelse av disse firmaene var derfor i strid med regelverket om offentlige anskaffelser. For de øvrige anskaffelsene for dette prosjektet, var benyttede anskaffelsesprosedyrer i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser.

Prosjekt 2018 – *Greveskogen ombygg for GA*, bestod av tre direkte anskaffelser og en åpen anbudskonkurranse, som var splittet opp i fire entrepriser. Alle de benyttede anskaffelsesprosedyrene for dette prosjektet var i tråd med gjeldende regelverk.

- **Er konkurranse kunngjort i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**

Kunngjøringen av ovennevnte *åpne anbudskonkurranser* er tilfredsstillende kunngjort i henhold til opplysninger som forskriften krever at kunngjøringen minst skal innholde. Spesifiseringen, med flere entrepriser, kommer imidlertid ikke så godt frem av kunngjøringene i Doffin.

- **Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**

Undersøkelsene viser at Vestfold fylkeskommune har med de lovpålagte kvalifikasjonskravene i kunngjøringene, nevnt i forrige punkt, og det er tilfredsstillende i henhold til regelverket. Imidlertid har revisjonen registrert at Vestfold fylkeskommune ikke alltid har fulgt opp at de lovpålagte og egendefinerte kvalifikasjonskravene er innlevert fra leverandørene, før anbudene er vurdert. Dette er ikke i tråd med regelverket.

- **Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**

Resultatene fra de to prosjektene vi har undersøkt, viser at tildelingskriterier er definert i kunngjøringene. I tillegg fant vi i alle kontraktene *”Regler om anbudskonkurranser for byggearbeider for Vestfold fylkeskommune”* hvor det fremkom hvilke momenter det skal tas hensyn til ved *Anbudsvurderingen*. Forskriftens §§ 10-2, 1. pkt. og 17-2, 1 pkt. sier at kontraktstildeling 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.”

Revisor vurderer at tildelingen av de ulike entreprisene i de to prosjektene delvis er i tråd med kriteriene som er oppgitt i selve kunngjøringene, da tildelingene stort sett er gitt på bakgrunn av laveste pris, mens kunngjøringene sier at tildelingskriteriene i de to prosjektene skal være *”Det økonomisk mest fordelaktige tilbud”*. Revisor savner gjennomgående en mer utfyllende vurdering av alle kriteriene gitt i *Anbudsvurderingen/”Besteanbudsprinsippet”*, med en eventuell vektning av kriteriene på forhånd og hvor de forskjellige leverandørene er gitt score på de ulike kriteriene. Denne vurderingen bør ligge i fylkeskommunen som underlag for tildeling av kontrakt.

Meddelelsen til de leverandører, som ikke fikk kontrakter, var ikke i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser § 17-3 (2), enten på grunn av manglende begrunnelse for tildeling eller manglende klagefrist.

- **Er protokollføring i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**

I følge forskrift om offentlige anskaffelser §§ 8-1 og 15-1, skal oppdragsgiver føre protokoll fra konkurransen.

De rådgivende konsulentene har for begge de undersøkte prosjektene stort sett nedfelt de viktigste forholdene rundt anskaffelsesprosessene. Revisor savner imidlertid en protokoll for hver av entreprisene, som inneholder minimumskravene i forskriftens §15-1. I tillegg bør dokumentasjon knyttet til vesentlige forhold og viktige beslutninger i anskaffelsesprosessene ligge som vedlegg sammen med protokollen. Det er fylkeskommunens ansvar å sørge for at dokumentasjonen er samlet og tilgjengelig for kontroll i ettertid.

- **Er anskaffelsesprosedyren i samsvar med de etiske retningslinjene for Vestfold fylkeskommune?**

På bakgrunn av de undersøkelsene vi har gjennomført i dette prosjektet, vurderer revisjonen at anskaffelsesprosedyren/praksisen i Vestfold fylkeskommune er i samsvar med de etiske retningslinjene for Vestfold fylkeskommune. Vi har i det kontrollerte området ikke sett tegn på at ansatte har oppnådd personlige fordeler i sitt innkjøpsarbeide som kan påvirke handlinger.

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Generelt

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, jf. Kommuneloven med forskrifter. Kontrollutvalget har ansvar for at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon, og at det utarbeides plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse.

Prosjektet, ”Anvendelse av regler for offentlige innkjøp i Vestfold fylkeskommune”, er bestilt av kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune for gjennomføring av Vestfold Kommunerevisjon.

1.2 AVGRENSING

I dette prosjektet har vi valgt ut to tilfeldige investeringsprosjekter for å undersøke om regelverket for offentlige anskaffelser er etterfulgt. De utvalgte investeringsprosjektene er prosjekt nr. 2017 – *Sandefjord VGS ombygg 2005-2006* og prosjekt nr. 2018 – *Greveskogen ombygg for GA*.

1.3 HØRING

Rapporten har vært forelagt fylkesrådmannen til uttalelse. Fylkesrådmannens uttalelse er lagt inn under punkt 7 bak i rapporten.

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet er å gi kunnskap om praktiseringen og sikre overholdelse av regelverket for offentlige anskaffelser i Vestfold fylkeskommune.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Med bakgrunn i kontrollutvalgets vedtak har revisor utledet følgende problemstillinger:

- **Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**
- **Er konkurranse kunngjort i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**
- **Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**
- **Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**
- **Er protokollføring i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?**
- **Er anskaffelsesprosedyren i samsvar med de etiske retningslinjene for Vestfold fylkeskommune?**

3. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET

Revisjonen har blant annet foretatt:

- Dokumentanalyse
- Regnskapsanalyse
- Intervju
- Gjennomgang av anskaffelsesprosedyren samt de etiske retningslinjene i Vestfold fylkeskommune

4. REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon av kommuner og fylkeskommuner av 15. juni 2004, skal det etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjonsprosjekter. Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for de krav og forventninger revisor bruker for å vurdere funn som undersøkelsen har avdekket. Dvs. revisjonskriterier er de krav revisor reviderer opp mot.

Nedenfor følger en oversikt over revisjonskriteriene som er brukt i dette prosjektet:

- Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999 nr. 69
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 07.04.2006 (fra 1.1.2007), Forskrift om offentlige anskaffelser av 15.06.2001
- Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser av 15.11.2002 nr. 1288
- Etiske retningslinjer for Vestfold fylkeskommune
- Nærings og handelsdepartementets veileder Beste praksis – offentlige anskaffelser

- Regler om anbudskonkurranser for byggearbeider i VFK (28.04.99).

Da hovedtyngden av prosjektene som er plukket ut for gjennomgang, er fra før 01.01.07 er den "gamle forskriften" hovedsakelig brukt. Ved henvisninger til forskrift, gjelder da *Forskrift om offentlige anskaffelser av 15.06.2001*. I de tilfeller ny forskrift er benyttet, er dette spesielt presisert.

I kapittel 5 *Faktadel* vil vi redegjøre for revisjonskriteriene hentet fra gjeldende lov- og regelverk for hver problemstilling.

5. FAKTADEL

I dette kapittelet vil vi først presentere hvordan innkjøpsarbeidet er organisert i Vestfold fylkeskommune samt hvilke rutiner de har på området. Videre vil vi belyse problemstillingene. For hver problemstilling redegjør vi først for revisjonskriterier hentet fra gjeldende lov- og regelverk. Videre presenteres fakta hentet fra Vestfold fylkeskommunes dokumenter og til slutt vurderes fakta opp mot revisjonskriterier.

Grunnleggende krav

Formålsparagrafen i lov om offentlige anskaffelser angir at:

"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"

Lov om offentlige anskaffelser § 5 stiller opp visse grunnleggende prinsipper for gjennomføring av anskaffelser. Reglene i forskriften er gjennomgående utslag av disse kravene. Kravene skal sikre at leverandører har lik mulighet til å oppnå kontrakter med det offentlige, samtidig som de skal bidra til at det offentlige foretar effektive anskaffelser og anvender offentlige midler på en økonomisk fornuftig måte.

Vestfold fylkeskommune skal som oppdragsgiver opptre i samsvar med god forretningsskikk. Dette innebærer at leverandører skal behandles likt, det skal ikke tas utenforliggende hensyn og vurderinger skal baseres på objektive kriterier. Leverandørene skal ha tillit til at oppdragsgiver ikke legger vekt på andre typer kriterier slik som personlig kjennskap, egeninteresse eller lignende.

Videre er det et overordnet prinsipp at offentlige anskaffelser skal skje på grunnlag av konkurranse, uten hensyn til hvilken anskaffelsesprosedyre som blir benyttet. Dette innebærer at oppdragsgiver, med få unntak, skal foreta en offentlig forhåndskunngjøring av alle sine anskaffelser og at alle anskaffelser skal foregå på grunnlag av konkurranse mellom et tilstrekkelig antall leverandører.

Hensynet til etterprøvbarehet skal også sikres. Dette betyr at deltakerne i en konkurranse i ettertid skal ha mulighet til å forvise seg om at anskaffelsesprosessen har skjedd i henhold til anskaffelsesprosedurene i regelverket. Det bør derfor i størst mulig grad tas referater fra møter og alle innstillinger og vurderinger bør foreligge skriftlig. Klagenemnda for offentlige anskaffelser skal være et rådgivende organ som skal behandle klager om brudd på lov om

offentlige anskaffelser og forskrifter gitt med hjemmel i denne. I forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6, 2. avsnitt står det følgende om klagefrister:

”Klage kan fremsettes av enhver som har saklig interesse i å få vurdert lovmessigheten av en slik unnlattelse, handling eller beslutning. Klage må fremsettes senest seks måneder etter at kontrakt ble inngått av oppdragsgiver.”

De grunnleggende prinsippene for gjennomføring av enhver anskaffelse oppsummeres slik:

- forretningsmessighet
- likebehandling av leverandører
- konkurranse
- god forretningsskikk og høy forretningsetisk standard
- etterprøvbarehet

5.1 Organisering/rutiner innkjøp Vestfold fylkeskommune

5.1.1 Organisering innkjøp

BTV Innkjøp er innkjøpsenheten til Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuner. BTV Innkjøp har fagansvaret for utvikling av innkjøp og logistikkvirksomheten i fylkeskommunene, herunder ansvaret for inngåelse av rammeavtaler for forbruksvarer og tjenestekjøp, rådgivning og opplæring i innkjøp, samt innføring av egnede IT-systemer for styring av innkjøp og logistikk.

Fylkesrådmannen i Buskerud er gitt fullmakt av fylkesrådmennene i Telemark og Vestfold til inngåelse av innkjøpsavtaler. BTV Innkjøp ledes således fra Buskerud. Enheten har 7 stillinger; 4 i Buskerud, 2 i Telemark og 1 i Vestfold. Personen i Vestfold har kontor på fylkeshuset i Tønsberg. Utover representanten i BTV fra Vestfold er det ingen innkjøpsavdeling i Vestfold fylkeskommune. Revisjonen har fått opplyst at pr i dag kan alle ansatte i prinsippet foreta innkjøp. BTV Innkjøp har ingen kontrollfunksjon overfor fylkeskommunen, men opptre som rådgivere, de informerer på ledermøter, økonomiseminar mv.

I 2003 ble det opprettet innkjøpskontakter på alle virksomhetene i de tre fylkeskommunene. Det ble i den forbindelse utarbeidet retningslinjer for innkjøpskontaktene.

Innkjøp ved større rehabiliterings- og ombyggingsprosjekter ved skolene har vært administrert av *Avdeling for utdanning*, hvor tre rådgivere har hatt ansvaret. Etter en omorganisering høsten 2007 er disse rådgiverne nå underlagt *Avdeling for administrasjon*. Revisjonen har fått opplyst at det er noe variabel praksis på hvordan disse rehabiliteringsprosjektene styres. I noen tilfeller er det administrasjonen ved skolen som engasjerer arkitekt og lager et forprosjekt før den politiske behandlingen. I andre tilfeller blir det kun beregnet et anslag beregnet etter antall m² og m²-pris før den politiske behandlingen. Det er stort sett etter at prosjektene er vedtatt politisk med en økonomisk ramme, at rådgiverne ved avdeling for utdanning starter sitt arbeid. De sørger da for å engasjere konsulenter som tar seg av

anbudsprosessen, med bistand fra rådgiverne i fylkeskommunen og administrasjonen ved den enkelte skole. Revisjonen har også fått opplyst at det kan være korte tidsfrister fra et prosjekt blir vedtatt til oppdraget skal være ferdig, for eksempel på grunn av skolestart. Da er det ikke alltid konsulenttjenestene blir lyst ut på anbud.

5.1.2 Rutiner innkjøp

Generelt

BTV Innkjøp hjelper virksomhetene i Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuner med utlysning og gjennomføring av konkurranser på enkeltanskaffelser. BTV Innkjøp har på sin hjemmeside lagt ut *Maler for gjennomføring av innkjøpsprosesser* som er utarbeidet på bakgrunn av regelverket for offentlige anskaffelser. Dette er maler BTV Innkjøp bruker ved gjennomføring av konkurranser. Disse er også til hjelp for ansatte i Vestfold fylkeskommune som skal foreta anskaffelser. Her finnes maler for flere typer anskaffelser som:

- Gjennomføring av konkurranse på rammeavtale
- Gjennomføring av enkeltanskaffelser over kr 500.000 eks mva
- Gjennomføring av enkeltanskaffelser under kr 500.000 eks mva

Under hver av disse finner man igjen alle trinnene man skal gjennom i anskaffelsesprosessen. Alle anskaffelser over kr 500.000,- eks mva, skal kvalitetssjekkes/godkjennes av BTV Innkjøp før utlysning på Doffin. Den enkelte virksomhet er ansvarlig for at dette blir gjort. Denne godkjenningen har ikke vært nødvendig for anskaffelser over kr 500.000,- som er knyttet til investeringsprosjekter.

På ovennevnte hjemmesiden finnes mye nyttig informasjon samt regelverk, som er til hjelp for ansatte i Vestfold fylkeskommune, som skal foreta anskaffelser.

Rutiner for investeringsprosjekter

Revisjonen har fått opplyst at det ikke finnes oppdaterte rutiner/retningslinjer/prosedyrer for anskaffelser knyttet til rehabiliterings-/ombyggingsprosjekter i Vestfold fylkeskommune. Det finnes en rutine fra 1995, med denne er ikke oppdatert i henhold til dagens regelverk.

5.2 Problemstilling 1: Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?

I henhold til regelverket, (jf. forskriftens kapittel 4), er det fire ulike prosedyrer for anskaffelser (under EØS-terskelverdiene); åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandlinger og direkte anskaffelse. De fire prosedyrene er kort forklart i tabellen på neste side:

Åpen anbudskonkurranse	Anskaffelsesprosedyre som tillater alle interesserte leverandører å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling.
Begrenset anbudskonkurranse	Anskaffelsesprosedyre som bare tillater de leverandører som er invitert av oppdragsgiver å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling.
Konkurranse med forhandling	Anskaffelsesprosedyre hvor oppdragsgiver har adgang til å forhandle med en eller flere leverandører.
Direkte anskaffelse:	Anskaffelse som skjer ved direkte henvendelse til en eller flere leverandører.

Terskelverdier

Terskelverdiene regulerer i stor grad hvilke anskaffelsesprosedyrer man kan benytte seg av ved anskaffelser, i tillegg til at de også regulerer hvilken del av forskriften som skal komme til anvendelse.

Den nasjonale terskelverdien fremgår av gammel forskrifts § 11-2 (1) a, og er kr 200.000, dvs. at det gis anledning til direkte anskaffelser for innkjøp under kr 200.000.

Den nasjonale terskelverdien etter ny forskrift § 2-1 (2) er satt til kr 500.000. Denne hevingen av terskelverdien ble besluttet av regjeringen i statsråd den 9. september 2005, med umiddelbar virkning.

Terskelverdier etter EØS-avtalen gammel forskrift, jfr. § 2-2 (1):

- Kontrakter der den anslåtte verdi, eksklusiv merverdiavgift, er 1,65 mill. kroner eks. mva. for vare og tjenestekontrakter og 41,75 mill. kroner eks. mva. for bygge- og anleggskontrakter.

Terskelverdier etter EØS-avtalen ny forskrift, jfr. § 2-2 (1):

- Kontrakter der den anslåtte verdi overstiger 1,7 mill. kroner eks. mva. for vare- og tjenestekontrakter og 43,5 mill. kroner eks. mva. for bygge- og anleggskontrakter.

Kontraksverdi eller regnskapsført verdi er i dette prosjektet brukt for å vurdere om valgt anskaffelsesprosedyre er riktig. Med kontraksverdi mener vi verdi angitt i kontrakten. Med regnskapsført verdi mener vi utbetaling fra oppdragsgiver til leverandør ført i regnskapet.

For å belyse problemstilling 1 vurderes det om:

- anskaffelsens verdi er anslått på forhånd
- benyttet anskaffelsesprosedyre riktig anvendt

5.2.1 Er anskaffelsens verdi anslått på forhånd?

Det er anskaffelsens verdi som danner grunnlag for valg av anskaffelsesprosedyre. Det er ulike regler for anskaffelser over og under EØS-terskelverdiene. Dette innebærer at verdien må beregnes for å kunne velge rett prosedyre. Det fremgår av forskrift om offentlige anskaffelser § 2-3, at verdien skal beregnes på grunnlag av den samlede verdi av de kontrakter som utgjør anskaffelsen på kunngjøringstidspunktet. Anslaget over anskaffelsens verdi må være forsvarlig på tidspunktet for kunngjøringen. Oppdragsgiver må foreta et forsvarlig skjønn

ved beregningen av anskaffelsens verdi. Tidligere anskaffelser av samme type og andre offentlige oppdragsgiveres anskaffelser og markedsundersøkelser, vil være momenter som er sentrale i en slik vurdering. Ved tvil bør man utarbeide et notat som synliggjør hvilke vurderinger som er foretatt. Dette gjelder særlig hvis man er i tvil om anskaffelsen kommer over eller under aktuelle terskelverdier.

5.2.1.1 Fakta – Prosjekt 2017 - Sandefjord VGS ombygg 2005-2006

Fylkestinget bevilget en ramme på 6,5 mill. kroner til prosjektet den 14.06.2005 (sak 28/05). Dette var utgangspunktet rådgiverne ved avdeling for utdanning hadde å forholde seg til da de startet opp investeringsprosjektet.

Prosjektet ble delt i følgende entrepriser:

- engasjement av arkitekter
- engasjement av prosjekt-/byggeledelse
- engasjement av konsulenter for hvert fagområde
- engasjement av delt entreprisere entreprenører, splittet på følgende entrepriser:
 - K201 - Hovedentreprise – Bygningsmessige arbeider
 - K301 - Ombygging av eksisterende sanitæranlegg
 - K302 - Ombygging av eksisterende varmeanlegg
 - K306 - Ombygging av ventilasjonsanlegg
 - K401 - Lavspendinstallasjon
 - K501 - Tele og automatiseringsinstallasjoner

Revisors vurdering:

Ovennevnte viser at anskaffelsens verdi var anslått for hele prosjektet, da det ble avsatt en rund sum for hele prosjektet. Vi kan imidlertid ikke se, av mottatt dokumentasjon, at anskaffelsens verdi var anslått på forhånd for de ulike entreprisene.

5.2.1.2 Fakta - Prosjekt 2018 - Greveskogen ombygg for GA

Det ble i årsbudsjettet 2006/FT-sak 59/05 bevilget kr 6,8 mill kroner til dette prosjektet. Revisor har fått opplyst at denne økonomiske rammen er beregnet etter antall m² og en m²-pris. I dette tilfellet ble det ikke gjennomført forprosjekt.

Prosjektet ble delt i følgende entrepriser:

- engasjement av arkitekter
- engasjement av prosjekt-/byggeledelse
- engasjement av konsulenter for hvert fagområde
- engasjement av delt entreprisere entreprenører, splittet på følgende entrepriser:
 - K201 – Bygg
 - K301 – Rørlegger
 - K302 – Ventilasjon
 - K401 – Elektro

Revisors vurdering

Ved dette prosjektet ble anskaffelsens verdi også anslått for hele prosjektet, ved at det ble avsatt en rund sum for hele prosjektet. Vi kan imidlertid ikke se, av mottatt dokumentasjon, at anskaffelsens verdi ble anslått på forhånd for de ulike entreprisene i dette prosjektet heller.

5.2.2 Er benyttet anskaffelsesprosedyre riktig anvendt?

Nedenfor vises en oppstilling over hvilke anskaffelsesprosedyrer som ble benyttet i de to utvalgte prosjektene.

Prosjekt 2017 – Sandefjord VGS ombygg 2005-2006:

- engasjement av arkitekter – **direkte anskaffelse**
- engasjement av prosjekt-/byggeledelse – **åpen anbudskonkurranse**
- engasjement av konsulenter for hvert fagområde – **direkte anskaffelser**
- engasjement av delt entreprisere entreprenører - **åpen anbudskonkurranse**, splittet på følgende entrepriser:
 - K201 - Hovedentreprisen – Bygningsmessige arbeider
 - K301 - Ombygging av eksisterende sanitæranlegg
 - K302 - Ombygging av eksisterende varmeanlegg
 - K306 - Ombygging av ventilasjonsanlegg
 - K401 - Lavspendinstallasjon
 - K501 - Tele og automatiseringsinstallasjoner

Prosjekt 2018 – Greveskogen ombygg for GA:

- engasjement av arkitekter – **direkte anskaffelse**
- engasjement av prosjekt-/byggeledelse – **direkte anskaffelse**
- engasjement av konsulenter for hvert fagområde – **direkte anskaffelser**
- engasjement av delt entreprisere entreprenører – **åpen anbudskonkurranse**, splittet på følgende entrepriser:
 - K201 – Bygg
 - K301 – Rørlegger
 - K302 – Ventilasjon
 - K401 – Elektro

Nedenfor vil vi vurdere om de valgte anskaffelsesprosedyrene er tråd med regelverket.

5.2.2.1 Er åpen anbudskonkurranse riktig benyttet?

Åpen anbudskonkurranse er en anskaffelsesprosess som tillater alle interesserte leverandører å gi tilbud, men det er ikke adgang til forhandlinger. Hovedregelen er at det skal benyttes åpen eller begrenset anbudskonkurranse for anskaffelser over EØS-terskelverdiene, jf. forskriften § 4-1. For anskaffelser under EØS-terskelverdiene kan også konkurranse med forhandlinger velges, jf. forskriften § 11-1. En åpen anbudskonkurranse krever en korrekt utlysning. Å henvende seg direkte til potensielle leverandører er ikke tilstrekkelig og dette kan medføre at anskaffelsen i realiteten anses som en direkte anskaffelse. I utgangspunktet står derfor Vestfold fylkeskommune fritt å benytte åpen anbudskonkurranse, uansett om verdien på anskaffelsen ligger over eller under EØS-terskelverdien.

5.2.2.1.1 Fakta – Prosjekt 2017 – Sandefjord VGS ombygg 2005-2006 – engasjement av prosjekt-/byggeledelse

Laveste anbud, som også ble antatt, var på kr 124.500 + mva., altså under den gamle terskelgrensen for anbud på kr 200.000 + mva som gjaldt på anskaffelsestidspunktet. Engasjement av prosjekt-/byggeleder kunne derfor vært direkte engasjert uten utlysning. På den annen side er det ikke forbud mot anbudsutlysning selv om verdien av oppdraget viser

seg å ligge under terskelverdien. I dette tilfelle har det også vært gunstig, da firmaet, som fikk oppdraget, leverte et anbud som lå langt under det nest laveste.

Revisors vurdering:

Den benyttede anskaffelsesprosedyren er tillatt i henhold til forskriften, men ikke nødvendig på grunn av anskaffelses størrelse.

5.2.2.1.2 Fakta – Prosjekt 2017 – Sandefjord VGS ombygg 2005-2006 – engasjement av delt entrepris entreprenører

Vedtatt ramme for hele prosjektet var 6,5 mill kroner. Den totale rammen er over nasjonal terskelverdi men under EØS terskelverdi. Åpen anbudsinnbydelse er da tillatt anskaffelseprosedyre.

Revisors vurdering:

Den benyttede anskaffelsesprosedyren er i tråd med forskriftene.

5.2.2.1.3 Fakta – Prosjekt 2018 - Greveskogen ombygg for GA - engasjement av delt entrepris entreprenører

Vedtatt ramme for dette prosjektet var 6,8 mill kroner og er således over nasjonal terskelverdi, men under EØS-terskelverdiene. Oppdragsgiver kan da etter forskriftens §11-1 velge åpen anbudskonkurranse slik Vestfold fylkeskommune har gjort i dette tilfellet.

Revisors vurdering:

Den benyttede anskaffelsesprosedyren er i tråd med gjeldende regler.

5.2.3 Er direkte anskaffelse riktig benyttet?

Det er adgang til å foreta en direkte anskaffelse dersom vilkårene etter § 11-2 i forskrift om offentlige anskaffelser er oppfylt. I forskriften er det listet opp en rekke ulike vilkår, for eksempel at prisen på anskaffelsen ligger under nasjonal terskelverdi, at anskaffelsen bare kan skje hos en leverandør i markedet, at det foreligger et usedvanlig godt tilbud, at det i den forutgående anbudskonkurransen ikke forelå tilbud osv. For anskaffelser over EØS-terskelverdiene er det ikke tillatt å bruke direkte anskaffelser.

Direkte anskaffelser skjer ved direkte henvendelse til en eller flere leverandører. Begrunnelse for bruk av direkte anskaffelser som prosedyre skal dokumenteres.

Den nye forskriften tillater direkte anskaffelse bare i visse tilfeller etter forskriftens kap. 1, jf. § 2-1 (2) og (3).

5.2.3.1 Fakta – Prosjekt 2017 – Sandefjord VGS ombygg 2005-2006 – engasjement av rådgivende arkitekt og konsulenter

Det rådgivende arkitektfirmaet ble engasjert for en timepris på kr 675 + mva + km-godtgjørelse + andre utlegg. Sluttregningen ble på kr 417.495 eks mva.

Rådgivningsfirmaet innen elektro ga et fastpristilbud på kr 155.000 eks mva + ca 100 timer til møter og befarig med en timespris på på kr 500/600 + mva, uten at antall timer var estimert. Sluttregningen ble på kr 234.716 eks mva.

Rådgivningsfirmaet innen VVS ble engasjert til en timepris av kr 500/600 + mva, uten at antall timer var estimert. Sluttregningen ble på kr 220.125 eks mva.

Revisors vurdering:

Honorarene, både til rådgivende arkitektfirma og de to konsulentfirmaene, oversteg daværende gjeldende terskelgrense for anbudsutlysning som var kr 200.000 + mva. Direkte engasjement av disse firmaene var derfor i strid med regelverket.

5.2.3.2 Fakta – Prosjekt 2018 - Greveskogen ombygg for GA - engasjement av arkitekter, prosjekt-/byggeledelse, konsulenter

Alle de overnevnte konsulentene ble engasjert direkte. Ved engasjement av rådgivende arkitektfirma ble det sendt ut en forespørsel om pristilbud til tre lokale firmaer.

Gjeldende terskelgrense for anbudsutlysning var på dette tidspunkt (januar/februar 2006) kr 500.000 + mva. Honoraret til rådgivende arkitektfirma endte på kr 410.310 + mva. Honorar til byggeleder og øvrige konsulenter endte også godt under terskelverdien.

Revisors vurdering:

Direkte engasjement av rådgivende arkitekt og konsulenter var i tråd med regelverket.

5.3 Problemstilling 2: Er konkurranse kunngjort i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?

Kunngjøring

Kunngjøring er et virkemiddel for å gjøre leverandører oppmerksomme på anskaffelsen. På denne måten blir det større konkurranse om å levere ytelsen, og det offentlige vil kunne få en bedre pris eller ytelse. Kunngjøring vil også gi leverandørene et likt utgangspunkt for konkurransen. Når det gjelder anskaffelser over EØS-terskelverdiene, beskriver forskriftens kapittel 6 kunngjøringens innhold og fremgangsmåte. Kapittel 13 i forskriften beskriver kunngjøringsreglene for anskaffelser under EØS-terskelverdiene. Vi gjengir her § 6-2:

”Oppdragsgiver som ønsker å tildele en kontrakt ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller ved konkurranse ved forhandling, jf § 4-1 (tillatte anbudsprosedyrer) skal gjøre dette kjent i en kunngjøring i samsvar med § 6-4 (framgangsmåte ved kunngjøring).”

Forskriften krever i utgangspunktet at alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi skal kunngjøres. Dette gjelder både for varekjøp, tjenestekjøp og bygge- og anleggskontraheringer. Dersom anskaffelsen har en anslått verdi som ligger under nasjonal terskelverdi, er det ikke plikt til å kunngjøre anskaffelsen, men forskriftens del I må følges. Det betyr blant annet at det, så langt det er mulig, skal gjennomføres konkurranse om anskaffelsen. Det er likevel tillatt å kunngjøre etter EØS-reglene. Frivillig kunngjøring utløser ikke plikt til å følge de øvrige prosedyrebestemmelsene. Men det må fremgå av kunngjøringen at den er frivillig og at øvrige prosedyrebestemmelser ikke blir anvendt. Som utgangspunkt skal alle offentlige anskaffelser over nasjonal terskelverdi, kunngjøres i den nasjonale Doffin-databasen til Norsk Lysningsblad. Anskaffelser over EØS-terskelverdien skal kunngjøres i EU`s database (TED). Det er utarbeidet egne skjemaer til hver type kunngjøring som oppdragsgiver må benytte. Kunngjørings skjemaene finnes tilgjengelig i elektronisk format.

Konkurransesgrunnlag

Et konkurransegrunnlag supplerer og utdyper de opplysningene som oppdragsgiver har angitt i kunngjøringen. I konkurransegrunnlaget har derfor oppdragsgiver anledning til å fastsette mer detaljerte krav til konkurransen, anskaffelsen eller kontraktsbetingelsene. For å ivareta

kravene til forutberegnlighet, gjennomsiktighet og likebehandling må konkurransegrunnlaget utformes på en klar, tydelig og nøyaktig måte. Sammen med kunngjøringen skal konkurransegrunnlaget gi leverandørene de opplysninger som er nødvendige for at de skal kunne utarbeide et fullstendig og fullverdig tilbud som har reell mulighet til å nå opp i konkurransen.

Vi vurderer på dette grunnlag om det aktuelle utvalget av anskaffelser er kunngjort i henhold til regelverket. Følgende dokumentasjon legges til grunn for våre vurderinger:

- kvittering for konkurransekunngjøring utstedt av Norsk lysingsblad eller
- egen utskrift av kunngjøring etter registrering via Internett.
- utarbeidede konkurransegrunnlag

Nedenfor vil vi presentere de anskaffelser hvor det er lyst ut konkurranser og vurdere disse opp mot regelverket. Anskaffelsene, som er nevnt tidligere, hvor det er foretatt direkte anskaffelser, er ikke med i den videre vurderingen/behandlingen, da disse ikke følger den videre prosessen i regelverket for offentlige anskaffelser.

5.3.1 Fakta – Prosjekt 2017 – Sandefjord VGS ombygg 2005-2006 – engasjement av prosjekt-/byggeledelse

Tilbud på byggeledelse av prosjektet ble utlyst i lokalavisene 26.08.2005 med frist 13.09.2005. Tilbudsdokumenter ble sendt ut etter påmelding.

10 firmaer meldte sin interesse, 4 leverte inn anbud. Laveste anbud, kr 124.500 eks mva, ble valgt. Firmaet som ble valgt som byggeleder har også bistått med noe konsulent- og rådgivningstjenester i forbindelse med prosjektet, men totalen har ikke oversteget kr 200.000 (totalt kr 134.025 for 2005 og 2006).

Revisors vurdering:

Denne formen for utlysning er tillatt i henhold til regelverket, da anskaffelsens verdi var under den nasjonale terskelverdien på kr 200.000 på det tidspunktet. På grunn av kontraktens størrelse kunne man i dette tilfellet valgt direkte anskaffelse, jf forskriftens § 11-2. Revisjonen ser imidlertid positivt på at tilbudet om byggeledelse er lyst ut, da dette fremmer likebehandling.

5.3.2 Fakta – Prosjekt 2017 – Sandefjord VGS ombygg 2005-2006 – engasjement av delt entrepris entreprenører

Vestfold fylkeskommune har kunngjort anbudskonkurransen *Ombyggingsarbeider/nybygg ved Sandefjord videregående skole* i DOFFIN/(Norsk Lysningsblad)-databasen 11.07.2005 samt i lokalaviser den 02.08.05. Dokumentet, som er benyttet på DOFFIN, er standard dokument som man finner på Norsk lysningsblads hjemmeside. Det er Sandefjord Videregående Skole som står som oppdragsgiver, mens firmaet hvor ytterligere opplysninger kan fås fra er opplyst til rådgivende arkitektfirma, som ble engasjert direkte av Vestfold fylkeskommune/Sandefjord Videregående Skole. I annonsen i lokalavisene går det frem at det inviteres til åpen anbudskonkurranse for:

- K201 - Hovedentrepris – Bygningsmessige arbeider
- K301 - Ombygging av eksisterende sanitæranlegg

- K302 - Ombygging av eksisterende varmeanlegg
- K306 - Ombygging av ventilasjonsanlegg
- K401 - Lavspendinstallasjon
- K501 - Tele og automatiseringsinstallasjoner

Det er satt opp forskjellige frister for de ulike entreprisene. Videre går det frem av annonsen hvem som er kontaktperson for de ulike entreprisene. Spesifiseringer, med seks entrepriser nevnt over, de ulike fristene samt kontaktpersonene, kommer ikke klart frem av kunngjøringen på Doffin. I DOFFIN-kunngjøringen vises det kun til hvor dokumentasjon kan fås og hvor man skal sende tilbud eller forespørsel om deltakelse.

Forskriftens vedlegg 1, pkt 1., beskriver hvilke opplysninger kunngjøring av konkurranse under terskelverdiene minst skal inneholde. Kunngjøringen på DOFFIN inneholder de formelle kravene som vedlegg 1, pkt 1. i forskriften krever, men mangler flere av opplysningene som annonsen i avisen inneholder.

Revisors vurdering:

Kunngjøringen av konkurransen *Ombyggingsarbeider/nybygg ved Sandefjord videregående skole* inneholder de opplysninger som forskriften krever at kunngjøringen minst skal inneholde, men vi vurderer kunngjøringen på DOFFIN som noe mangelfull i forhold til opplysningene som fremkommer av kunngjøringen i avisen. Her burde den samme informasjonen fremkommet i begge dokumenter.

5.3.3 Fakta - Prosjekt 2018 – Greveskogen ombygg for GA – engasjement av delt entrepris entreprenører

Vestfold fylkeskommune har kunngjort konkurransen *Greveskogen vgs, Ombygging for GA avdeling* på Doffin-databasen til Norsk Lysningsblad den 23. februar 2006 og i flere lokalaviser (Tønsbergs blad, Sandefjords blad, Gjengangeren og Østlandsposten). Kunngjøringen er utlyst på norsk og inneholder de formelle kravene i henhold til forskriften. Det er Vestfold fylkeskommune, avdeling for utdanning, som står som oppdragsgiver på kunngjøringen, mens adresse hvor dokumenter er tilgjengelige er engasjert prosjekt-/byggeleder, som blant annet har tatt seg av kunngjøringen/(anbudsprosessen) i samarbeid med avdeling for utdanning.

Annonsen (forslag) viser følgende:

”Vestfold fylkeskommune inviterer entreprenører til åpen anbudskonkurranse på ombyggingsarbeider ved Greveskogen videregående skole. Følgende entrepriser omfattes:

*K201 – Bygg
K301 – Rørlegger
K302 – Ventilasjon
K401 – Elektro”*

Spesifiseringer, med fire entrepriser nevnt over, kommer ikke klart frem av selve kunngjøringen på Doffin. I kunngjøringen på Doffin er mengde og omfang av kontrakten beskrevet. Det vises forøvrig til at konkurransegrunnlag og ytterligere dokumenter kan utleveres fra prosjekt-/byggeleder.

Revisors vurdering:

Kunngjøringen av konkurransen *Greveskogen vgs Ombygging til GA avdeling* i DOFFIN inneholder de opplysninger som forskriften krever at kunngjøringen minst skal inneholde. Det kommer imidlertid ikke helt klart frem av kunngjøringen hva slags entrepriser dette er og at det gjelder kunngjøring av fire entrepriser.

5.4 Problemstilling 3: Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?

Kvalifikasjonskrav

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. Formålet med å stille kvalifikasjonskrav er å sikre at leverandøren teknisk, organisatorisk, økonomisk og finansielt har det nødvendige grunnlaget for å gjennomføre kontrakten. Det er fritt for oppdragsgiver å velge hvilke kvalifikasjonskrav som skal stilles. Disse må imidlertid stå i et rimelig og fornuftig forhold til den ytelsen som skal leveres. Kvalifikasjonskravene skal i hovedsak fremgå av kunngjøringen. For å kunne vurdere leverandørens kvalifikasjoner må det også stilles krav til hvordan disse skal dokumenteres. Det er denne dokumentasjonen som skal vise at leverandøren er kvalifisert til å delta i konkurransen.

Det er i loven stilt dokumentasjonskrav som alle leverandører må levere:

- *skatteattest for merverdiavgift* (forskr. § 12-9 (1))
- *skatteattest for skatt* ”
- *HMS – egenerklæring* (forskr. § 12-10)

Dokumentasjonskravene som stilles skal være like for alle leverandører. Det vil være et brudd på likebehandlingsprinsippet å stille ulike dokumentasjonskrav til leverandørene, uavhengig av egen kjennskap til leverandøren.

Dersom en eller flere leverandører ikke har levert HMS-erklæring, kan oppdragsgiver fastsette en kort tilleggsfrist for ettersendelse, jf. § 12-10 nr 3. Velger oppdragsgiver å sette en tilleggsfrist, må den samme muligheten gis til alle deltakerne i konkurransen, slik at leverandørene likebehandles. Oppdragsgiver må vente med å vurdere de innkomne tilbudene til tilleggsfristen er utløpt.

Ved alle anskaffelser er det to slags evalueringer. Først skal oppdragsgiveren vurdere hvilke leverandører som kan være kvalifisert til å delta i selve konkurransen og ikke-kvalifiserte leverandører skal avvises. Deretter skal tilbudene fra de kvalifiserte leverandørene vurderes. Resultatet av kvalifikasjonsvurderingen er aksept eller avvisning. Oppdragsgiver kan i visse tilfeller avvise leverandører på grunn av forhold ved leverandøren eller tilbudet, jf. forskriften §§ 15-10 til 15-12. Man må skille mellom de avvisnings-bestemmelsene der oppdragsgiver plikter å avvise, og der oppdragsgiver har en rett til å avvise. Det er like avvisningsregler uavhengig av terskelverdiene.

Forskriftens §15-12:

- (1) *Oppdragsgiver skal avvise leverandører som:*
- b. har unnlatt å innlevere skatteattest i samsvar med 12-9 (skatteattest), eller*
- c. har unnlatt å innlevere HMS- egenerklæring i samsvar med 12-10 (HMS-egenerklæring).*

5.4.1 Fakta – Prosjekt 2017 – Sandefjord VGS ombygg 2005-2006 – engasjement av delt entrepris entreprenører

I tillegg til de lovpålagte dokumentasjonskravene, som skatteattest, mva-attest og HMS-erklæring, er det i kunngjøringen også bedt om firmaattest.

Da prosjektet er delt inn i seks entrepriser, har vi undersøkt hvorvidt kvalifikasjonskravene er oppfylt for de enkelte entrepriser. *Revisor har kun blitt fremlagt dokumentasjon som gjelder firmaene som fikk oppdragene.*

K 201 Hovedentreprise – bygningsmessige arbeider:

Det rådgivende arkitektfirmaet har laget en *Tilbudsinnstilling* for entreprise K201. Syv entreprenører hadde meldt seg til å gi tilbud, tre leverte og disse ble vurdert slik av rådgivende arkitektfirma: ”*Alle tilbyderne svarte korrekt på forespørselen og er godkjente som tilbud*”. Det er ingen nærmere beskrivelse av hvorvidt de lovpålagte kvalifikasjonskravene er oppfylt. Vi har kontrollert dette for leverandøren som fikk oppdraget. I dokumentasjonen fra rådgivende arkitektfirma tilfredsstiller firmaet som fikk kontrakten alle krav i kunngjøringen. Skatt-/mva-attest fra hjemkommune og mva-attest fra Vestfold Skattefogdkontor er imidlertid datert 13.09.2005, fire dager etter fristen for anbudslevering, da attestene som ble levert sammen med tilbudet var for gamle.

Dersom anbudet inneholder mangelfull dokumentasjon, skal anbudet under visse forhold avvises. Ikke-kvalifiserte leverandører skal avvises, før kvalifiserte anbud vurderes. Senere mottatt skatte- og mva-attest er imidlertid datert 13.09.05. Kontrakt ble undertegnet 26.01.06 av Sandefjord Videregående Skole og 08.02.06 av entreprenør.

Revisors vurdering:

De lovpålagte kvalifikasjonskravene går frem av kunngjøringen. Sandefjord Videregående Skole har ved bruken av kvalifikasjonskrav ikke helt fulgt reglene for offentlige anskaffelser, da leverandøren, som fikk oppdraget, ikke hadde levert gyldig skatt- og mva-attest ved anbudsfristens utløp. Hvorvidt det er gitt en tilleggsfrist kommer ikke frem av dokumentasjonen, men gyldig mva.- og skatteattest har kommet inn få dager etter anbudsfristens utløp.

K 301 Sanitær og K 302 Varme (rørleggerarbeid):

Ved anbudsfristens utløp var det kommet inn to anbud på K 301 og K 302 som begge ble godkjent av rådgivende konsulent. Det er ikke opplyst hvor mange som hadde meldt sin interesse. Den rådgivende konsulenten for VVS har laget en *Anbudsevaluering* for henholdsvis *Ventilasjonsanlegg* og *Rørleggerarbeider*. I dokumentasjonen fra rådgivende konsulent opplyses det at firmaet som fikk kontrakten tilfredsstiller alle krav i kunngjøringen, men kopi av attest for betaling av skatt, mva og trygdeavgifter foreligger ikke. Revisor har tatt kontakt med firmaet og etterlyst disse, men ikke klart å få kontakt med firmaet. Egenerklæring om HMS foreligger.

Revisors vurdering:

De lovpålagte kvalifikasjonskravene går frem av kunngjøringen. Det går imidlertid ikke frem av dokumentasjonen, at lovpålagte kvalifikasjonskrav foreligger. Revisor har ikke fått bekreftet av disse er tilfredsstillende levert.

K 306 Ventilasjonsarbeid:

Ved anbudsfristens utløp var det kommet inn tre tilbud på K 306 som alle ble godkjent av VVS-rådgiver. Det samme rådgivende VVS-firma, som for K 301 og K 302, ble brukt på K 306. Det opplyses også her at leverandøren, som fikk oppdraget, tilfredsstillende kvalitetskravene i kunngjøringen, men kopi av disse foreligger ikke. Revisjonen har etterlyst dokumentasjonen uten å få bekreftelse på at disse er levert.

Revisors vurdering:

De lovpålagte kvalifikasjonskravene går frem av kunngjøringen, men kopi av de lovpålagte kvalifikasjonskravene foreligger ikke.

K 401 Lavspenningsinstallasjoner og K 501 Tele- og automatiseringsinstallasjoner (elektro)

Rådgivende elektroteknisk firma har laget en *Anbudsinstilling* for entrepris K 401 og K501. Seks elektroentreprenører hadde meldt seg til å gi tilbud på K401 og K501, hvorav fire leverte og alle ble godkjent av det rådgivende firma. Etter at tilbudene var kontrollregnet og gjennomgått, ble det konstatert at to av tilbudene hadde summerings- og overføringsfeil. Disse ble korrigert. I dokumentasjonen fra det rådgivende elektrotekniske ingeniørfirmaet ligger, for det firmaet som fikk kontrakten, kopi av følgende: gyldige attester for skatt og mva, HMS-egenerklæring samt firmaattest fra Brønnøysundregisteret.

Revisors vurdering:

De lovpålagte kvalifikasjonskravene går frem av kunngjøringen og er tilfredsstillende oppfylt av leverandøren som fikk oppdraget.

5.4.2 Fakta - Prosjekt 2018 – Greveskogen ombygg for GA – engasjement av delt entrepris entreprenører

I tillegg til de lovpålagte dokumentasjonskravene, som skatteattest, mva-attest og HMS-erklæring er det i kunngjøringen også bedt om firmaattest, erklæring fra foretaket om tilknytning til offentlig godkjent lærlingeordninger som gjelder ved kontraktsgjennomføring, en utskrift av foretakets totale omsetning og dets omsetning de tre siste regnskapsår for de ytelser kontrakten omhandler. Det er også bedt om følgende dokumentasjon i forhold til teknisk kapasitet:

- (1) *Redegjørelse vedrørende foretakets kvalitetssystem/-styringssystem*
- (2) *Bygg- og anleggsarbeider/Tjenester. Bemanning for dette oppdraget (organisasjonsplan) med navn og CV for nøkkelpersoner som skal utføre oppdraget.*
- (3) *Vare og Tjenestekontrakter – Foretakets viktigste leveranser de siste 3 år, inkludert deres verdi, tidspunkt og mottaker.*

I tillegg følger det med anbudsgrunnlaget en *Sjekkliste*, som skal fylles ut komplett av anbyder, undertegnes og vedlegges tilbudet. Sjekklisten er scannet inn nedenfor. Denne *Sjekklisten* ble ikke benyttet ved Prosjekt 2017 - Sandefjord VGS ombygg 2005-2006.

Sjekkliste

skal fylles ut komplett av anbyder, undertegnes og vedlegges anbudet.

(Tall i () er fra anbudsbestemmelsenes (supplementer og presiseri.....osv.) nummerering. Se disse for evt. tilleggsopplysninger.)

Stryk over de svarene som *ikke* gjelder.

- | | | | | |
|----|---|---------------|----------------|------------------|
| .1 | Det er tatt <i>forbehold</i> mot deler av anbudsgrunnlaget og evt. forbehold <u>vedlegges</u> i <i>eget følgeskriv</i> | JA | NEI | NEI |
| .2 | Firmaet har et aktivt <i>Internkontrollsystem</i> ihht. revidert forskrift av 01.01.97 (2.1) som kan fremlegges og samordnes med byggherrens/virksomhetens som en del av dette anbudet | JA | | NEI |
| .3 | Firmaet har <i>yrkesskadeforsikring</i> ihht. lov om denne (2.1) og <i>kopi av bevis</i> kan fremlegges | JA | NEI | NEI |
| .4 | Firmaet er med i <i>ordningen om regionalt verneombud</i> (2.2) og kvittering for betalt kontingent i år kan fremlegges | JA | NEI | NEI |
| .5 | Påtenkt verneombud på oppdraget har <i>40 timers grunnkurs</i> (2.2) og <i>kursbevis</i> vil kunne fremlegges | JA | NEI | NEI |
| .6 | Vi er kjent med eiendomssjefens veiledere (2.3)
- <i>Miljøkrav i byggetiden</i> av oktober 1998
- <i>Byggrenhold</i> av september 1998
- <i>Skjema for register for firmaer og ansatte</i> på byggeplasser (2.4)
- <i>Anti-kontraktør-klausul</i> (2.8) | JA | NEI | NEI |
| .7 | <i>Skatteattest</i> fra kemneren i firmaets registreringskommune (2.7) <u>vedlegges</u> | JA | NEI | |
| .8 | Firmaet er <i>godkjent opplæringsbedrift</i> (4.3) og det <u>vedlegges attest</u> fra Yrkesopplæringsnemnda | JA | NEI | NEI ↗ |

NB! De tre understrekte dokumentene (.1, .7, .8) vedlegges anbudet.

Sjekklisten over mangler lovpålagte krav om *HMS-egenerklæring*. Dette bør for fremtiden innarbeides i *Sjekklisten*.

Da dette investeringsprosjektet er delt inn i fire entrepriser, har vi undersøkt hvorvidt de lovpålagte kvalifikasjonskravene er oppfylt for hver av disse entreprisene. Revisor har kun blitt fremlagt dokumentasjon som gjelder firmaene som fikk oppdragene.

Entreprise K201 – Bygg

Den eksterne konsulenten for bygg har laget en *Anbudssammenstilling* for alle de innkomne anbudene, som bl.a. viser hvem som har lagt inn anbud, priser fra den enkelte og hvilke kvalifikasjonskrav som er oppfylt fra den enkelte leverandør. Det er kommet inn seks anbud i denne konkurransen. Anbudssammenstillingen viser imidlertid ikke til alle kvalifikasjonskravene som kommer frem av kunngjøringen, nevnt over, men de lovpålagte kvalifikasjonskravene er kommentert hvorvidt de er oppfylt eller ikke. Alle de seks leverandørene har levert attest for skatt og mva., mens kun tre leverandører har levert *HMS-egenerklæring*. Leverandøren, som fikk oppdraget, har levert skatt- og mva.-attest, som ikke

er eldre enn 6 måneder, og HMS-erklæring. Sjekklisten, som skulle fylles ut er signert av fire av de seks anbyderne.

Revisors vurdering:

De lovpålagte og egendefinerte kvalifikasjonskravene går frem av kunngjøringen. De lovpålagte kvalifikasjonskravene er tilfredsstillende oppfylt av leverandøren som fikk oppdraget.

Entreprise K301 – Rørlegger

Seks firmaer bad om anbudsdokumenter, mens fem leverte tilbud. Den eksterne konsulenten for rørlegger har laget en oversikt over alle innkomne tilbud med priser samt innstilt på én leverandør. Denne oversikten viser imidlertid ikke til hvorvidt kvalifikasjonskravene i kunngjøringen er oppfylt. I kontraktsmappen, med valgt leverandør, ligger kopier av de lovpålagte kvalifikasjonskravene, som ikke er eldre enn 6 måneder, samt utfylt sjekkliste. Firmaet, som fikk kontrakten, har også lagt ved en bekreftelse på at det er medlem av *Opplæringskontoret for Rørleggerfagene i Vestfold* og derved kan ta inn lærlinger.

Revisors vurdering:

De lovpålagte og egendefinerte kvalifikasjonskravene går frem av kunngjøringen og de lovpålagte kvalifikasjonskravene er tilfredsstillende oppfylt av leverandøren som fikk oppdraget.

Entreprise K302 – Ventilasjon

Fire firmaer hadde fått oversendt anbudsdokumenter og alle leverte tilbud. Den eksterne konsulenten for rørlegger har laget en oversikt over alle innkomne tilbud med priser samt innstilt på én leverandør. Oversikten viser imidlertid ikke til hvorvidt kvalifikasjonskravene i kunngjøringen er oppfylt. Innstillingen viser heller ikke til hvorvidt kvalifikasjonskravene i kunngjøringen er oppfylt. I kontraktsmappen med valgt leverandør, ligger kopier av de lovpålagte kvalifikasjonskravene, som ikke er eldre enn 6 måneder, samt tilfredsstillende utfylt sjekkliste.

Revisors vurdering:

De lovpålagte og egendefinerte kvalifikasjonskravene går frem av kunngjøringen og de lovpålagte kvalifikasjonskravene er tilfredsstillende oppfylt av leverandøren som fikk oppdraget.

Entreprise K401 – Elektro

Revisjonen har fått kopi av brev til Vestfold fylkeskommune fra engasjert konsulent *elektriker-tjenester*, vedrørende innkomne tilbud. Seks firmaer bad om anbudsdokumenter og fem leverte tilbud. Følgende er blant annet kommentert i brevet vedrørende *Mangler ved tilbudene*:

Mangler ved tilbudene:

Anbud nr. 2, 3 og 4 har ikke utfylt sjekkliste.

Anbud nr. 3 og 4 er ikke vedlagt skatteattest

Anbud nr. 3, 4 og 5 er ikke vedlagt bekreftelse på godkjenning som lærebedrift.

Det er altså kun tilbud nr. 1 (dyreste) som ikke har mangler og vi har derfor ikke tatt hensyn til disse mangler i vår vurdering av tilbudene.

Det ble ikke tilbud nr. 1 som fikk oppdraget. For leverandøren som fikk oppdraget, har revisjonen mottatt kopi av skatte- og mva-attester. Disse var imidlertid fra april 2005 og

således 11 måneder gamle (ugyldige) ved anbudfrist 29.03.2006. Utfylt sjekkliste og bekreftelse på at firmaet er godkjent som lærebedrift i elektroinstallasjonsfaget er fremlagt for revisjonen.

Revisors vurderinger:

De lovpålagte og egendefinerte kvalifikasjonskravene går frem av kunngjøringen. Det rådgivende ingeniørfirmaet har imidlertid sett bort fra at de lovpålagte kvalitetskravene skal være på plass. Dette er ikke tråd med regelverket for offentlige anskaffelser.

5.5 Problemstilling 4: Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?

I forskriftens §15-2 *Fremgangsmåte ved valg av leverandører og tildeling av kontrakter* står det følgende:

”Etter at kvalifikasjonene til de leverandører som ikke er avvist er vurdert i samsvar med reglene i §12-6 (kvalifikasjonskrav), skal kontrakt tildeles på grunnlag av kriterier fastlagt etter §17-2 (kriterier for valg av tilbud).”

Formålet med tildelingsvurderingen er å avgjøre hvilken tilbyder som skal vinne konkurransen, basert på hvilket tilbud som etter tildelingskriteriene er best. I følge forskrift om offentlige anskaffelser §§ 10-2,1. pkt og 17-2,1.pkt skal kontraktstildeling:

”skje enten på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.”

§§ 10-2, 2. pkt og 17-2, 2. pkt lyder:

”Dersom tildelingen av kontrakten skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, skal alle kriterier som vil bli lagt til grunn oppgis enten i konkurransegrunnlaget eller i kunngjøringen. Kriteriene skal om mulig angis i prioritert rekkefølge. Det kan benyttes slike kriterier som pris, kvalitet, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, service og teknisk bistand, oppfyllelsestid mv.”

Listen er ikke uttømmende. Oppdragsgiver kan også legge andre kriterier til grunn, dersom kriteriene vil kunne betraktes som objektive. Dette innebærer at man ikke kan stille opp kriterier som vil kunne virke diskriminerende. Videre må kriteriene kunne relateres til hva som er økonomisk mest fordelaktig for oppdragsgiver.

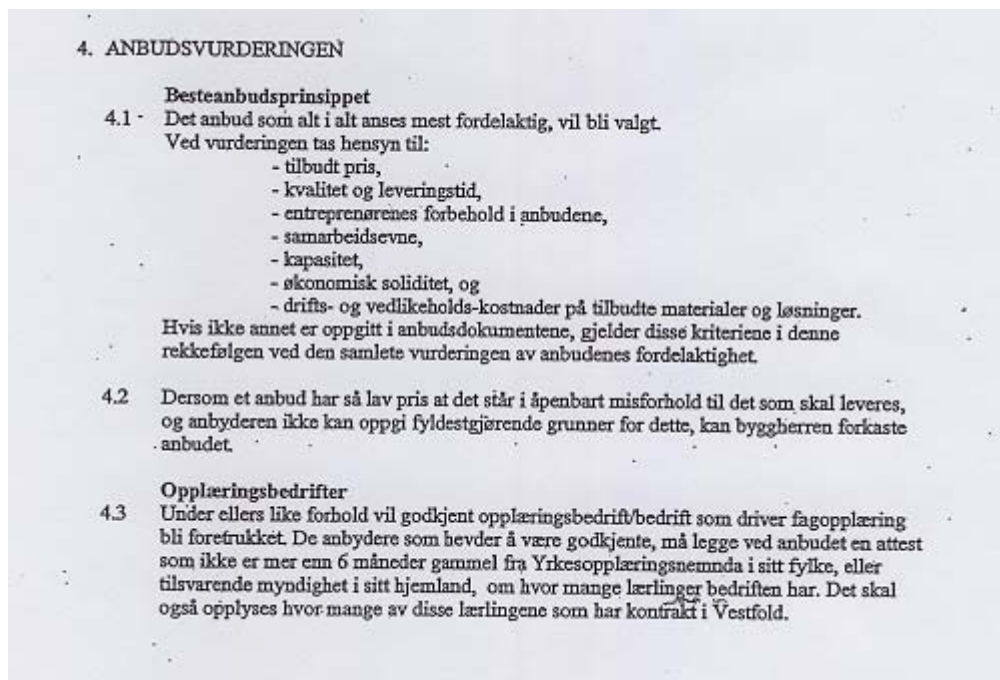
Oppdragsgiver er videre pålagt skriftlig å meddele tilbyderne hvem som tildeles kontrakten innen rimelig tid før kontrakten inngås, jf forskriftens §§ 10-3 og 17-3. Meddelelsen skal inneholde en begrunnelse for valget og angi frist for leverandør til å klage på beslutningen. ”Rimelig tid”, vil avhenge av hvor komplisert anskaffelsen er. Det er i veilederen til forskriften antydnet at en frist på minimum 10 kalenderdager (for anskaffelser over EØS-terskelverdiene) er ”rimelig tid”.

Vi vurderer i det følgende om oppdragsgiver har oppgitt tildelingskriterier på forhånd og meddelt leverandører om kontraktstildelingen i etterhånd for den aktuelle anskaffelsen.

5.5.1 Fakta – Prosjekt 2017 – Sandefjord VGS ombygg 2005-2006 – engasjement av delt entrepris entreprenører

Følgende tildelingskriterier er oppgitt i kunngjøringen: ”*Det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av leveringssikkerhet.*”

I tillegg har Vestfold fylkeskommune ”*Regler om anbudskonkurranser for byggearbeider for Vestfold fylkeskommune*” utarbeidet av Fylkeseiendomssjefen 28.04.1999, som beskriver hvilke momenter det skal tas hensyn til ved *Anbudsvurderingen*:



Ovennevnte går blant annet frem av konkurransegrunnlaget/kontrakten med valgt leverandør.

K 201 Hovedentreprise – bygningsmessige arbeider:

Det rådgivende arkitektfirmaet innstilte den leverandøren som hadde levert det laveste anbudet. Som vedlegg til innstillingen lå en oppstilling over de tre leverandørene med spesifiseringer. Leveringstiden til de forskjellige leverandørene er ikke kommentert i innstillingen. I kontrakten med valgt leverandør, står det at arbeidene på område 1 og 2 skal være ferdigstilt 01.03.2006 og område 3, 07.04.2006. Område 3 er endret i forhold til referat fra kontraktsmøte 06.12.2005, der ferdigstillelse også for dette området var satt til 01.03.2006. I kunngjøringen står det at startdato skal være 3.10.2005 og sluttdato 01.03.2006. Leverandøren som ble innstilt fikk kontrakten.

Revisor kan ikke se at alle punktene under ”*Besteanbudsprinsippet*” nevnt over, er vurdert i innstillingen/tildelingen.

Rådgivende arkitekt sendte skriftlig meddelelse den 29.09.05 til de leverandørene som ikke fikk kontrakt, med følgende begrunnelse: ”*samlet vurdering av anbudene*”. Det er ingen opplysning om klagefrist i meddelelsen. Kontrakt ble undertegnet 26.01.2006.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at tildelingen av kontrakten delvis er i tråd med kriteriene som er oppgitt i selve kunngjøringen da tildeling er gitt på bakgrunn av laveste pris og leveringssikkerhet. Revisor savner en mer utfyllende vurdering av alle kriteriene i ”Besteanbudsprinsippet”, med en eventuell vektning av kriteriene på forhånd og hvor de forskjellige leverandørene er gitt score på de ulike kriteriene. Denne vurderingen bør ligge i fylkeskommunen som underlag for tildeling av kontrakt.

Meddelelsen til de leverandører, som ikke fikk kontrakten, er ikke i henhold til forskriftens § 17-3 (2), da klagefrist ikke er oppgitt. Begrunnelsen kunne vært mer knyttet til kriteriene for valg av tilbud.

K 301 Sanitær og K 302 Varme (rørleggerarbeid) samt K 306 Ventilasjonsarbeid:

Rådgivende konsulent for disse entreprisene har også innstilt på de leverandørene som hadde de laveste anbudet. Ferdigstillelsesdato er ikke kommentert i innstillingen. I kontrakten med valgt leverandør står det at arbeidene skal leveres innen fristen 1.3.2006. Leverandørene som ble innstilt fikk kontraktene.

Revisor savner også for disse entreprisene en vurdering av alle forhold under ”Besteanbudsprinsippet”, tilsvarende revisors kommentar til K 201.

Rådgivende VVS-konsulentfirma sendte ut skriftlig meddelelse til alle leverandører med informasjon om hvilke to firmaer det ville bli igangsatt kontraktsforhandlinger med. Begrunnelse: ingen. Klagefrist var satt til 10 kalenderdager.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer også for disse entreprisene at tildelingen av kontrakten delvis er i tråd med kriteriene som er oppgitt i selve kunngjøringen, da tildeling kun er gitt på bakgrunn av laveste pris. Revisor savner en mer utfyllende vurdering av alle kriteriene i ”Besteanbudsprinsippet”, tilsvarende revisors tilbakemeldinger for K 201.

Meddelelsen til leverandører, som ikke fikk kontrakt, er ikke i tråd med forskriften om offentlige anskaffelser, da begrunnelse mangler.

K 401 Lavspenningsinstallasjoner og K 501 Tele- og automatiseringsinstallasjoner (elektro)

Rådgivende konsulent for disse entreprisene har også innstilt på den leverandøren som hadde det laveste anbudet og lagt ved en utfyllende *Anbudssammenstilling* hvor de fire leverandørene er listet opp med spesifiseringer. Hvorvidt leverandørene kan levere til fristen 1. mars kommer ikke frem av innstillingen. Det står imidlertid i kontrakten med valgt leverandør at arbeidene skal være ferdigstilt 1. mars 2006, slik kravet var i kunngjøringen. Leverandøren som ble innstilt fikk kontrakten.

Revisor savner også for disse entreprisene en vurdering av alle forhold under ”Besteanbudsprinsippet”, tilsvarende revisors kommentar til ovennevnte entrepriser.

Rådgivende elektrokonsulent sendte skriftlig meddelelse til de leverandører som ikke fikk kontrakt. Begrunnelse: ingen. Det var ingen opplysninger om klagefrist i meddelelsen.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer også for disse entreprisene at tildelingen av kontrakten delvis er i tråd med kriteriene som er oppgitt i selve kunngjøringen, da tildeling kun er gitt på bakgrunn av laveste pris. Revisor savner også her en mer utfyllende vurdering av alle kriteriene i ”*Besteanbudsprinsippet*”, tilsvarende revisors tilbakemeldinger for de ovennevnte entrepriser.

Meddelelsene til leverandører, som ikke fikk kontrakt, er ikke i henhold til forskrift og offentlige anskaffelser, da begrunnelse og opplysninger om klagefrist mangler.

5.5.2 Fakta - Prosjekt 2018 – Greveskogen ombygg for GA:

Tildelingskriterier som fremgår av kunngjøringen er følgende:

- A) *Laveste pris:* *Nei*
- B) *Det økonomisk mest fordelaktige anbudet i samsvar med:*
 - B1) *Kriterier som angitt under:* *Nei*
 - B2) *Kriterier som angitt i kontraktsdokumenter:* *Ja*

I kontraktsdokumentene for de ulike entreprisene for dette prosjektet finner vi også ”*Regler om anbudskonkurranser for byggearbeider for Vestfold fylkeskommune*” tilsvarende de reglene vi har presentert i forhold til *Anbudsvurderingen* under pkt. 5.5.1 foran.

Entreprise K201 – Bygg

Den eksterne konsulenten for bygg innstilte den leverandøren som hadde levert det laveste anbudet, selv om firmaet hadde noen mindre forbehold og presiseringer. Som vedlegg til innstillingen lå en utfyllende *Anbudssammenstilling* hvor tilbudene fra alle anbyderne er spesifisert. Leverandøren som ble innstilt fikk kontrakten. Også for dette prosjektet/entreprisen kan ikke revisor se at det er en vurdering av alle kriteriene under ”*Besteanbudsprinsippet*”, med en eventuell vektning av alle kriteriene på forhånd og hvor de forskjellige leverandørene gis score på de ulike kriteriene.

Skriftlig meddelelse til de leverandørene, som ikke fikk kontrakten, ble sendt 05.05.06. I brevet vises det til tidligere utskrift av anbudsprotokoll, med begrunnelse: ”*rimeligste anbud*”. Det er ingen opplysninger om klagefrist.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at tildelingen av kontrakten delvis er i tråd med tildelingskriteriet i kunngjøringen, da tildeling kun er gitt på bakgrunn av laveste pris. Revisor savner en mer utfyllende vurdering av alle kriteriene gitt i ”*Besteanbudsprinsippet*”, tilsvarende kommentarene til prosjekt 2017 foran.

Meddelelsen er ikke i tråd med forskriften om offentlige anskaffelser, da klagefristen ikke er oppgitt.

Entreprise K301 – Rørlegger

Den eksterne konsulenten for rørlegger, innstilte den leverandøren som hadde det laveste anbudet. Lavest anbud fikk kontrakten. Revisor savner også for denne entreprisen en vurdering av alle kriterier gitt i ”*Besteanbudsprinsippet*.”

Skriftlig meddelelse ble 05.05.06 sendt de leverandører, som ikke fikk kontrakt. I meddelelsen vises det til tidligere utsendt utskrift av anbudsprotokoll og vedlagt kontrollregning. Begrunnelse: *"rimeligste anbud"*. Det var ingen opplysninger om klagefrist i meddelelsen.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at tildelingen av kontrakten delvis er i tråd med tildelingskriteriet i kunngjøringen, da tildeling kun er gitt på bakgrunn av laveste pris. Revisor savner en mer utfyllende vurdering av alle kriteriene som nevnt over.

Meddelelsen er ikke i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser, da klagefrist ikke er oppgitt.

Entreprise K302 – Ventilasjon

Her er det brukt samme konsulent som for K 301 og som har innstilt på at laveste anbud skal få jobben. Laveste anbud fikk kontrakten. Revisor har ikke blitt fremlagt oversikt over alle anbudene. Revisor savner i tillegg en vurdering av alle kriterier gitt i *"Besteanbudsprinsippet"*.

Skriftlig meddelelse ble sendt de leverandører, som ikke fikk kontrakt 05.05.06. Det vises også her til tidligere utsendt utskrift av anbudsprotokoll. Begrunnelse: *"rimeligste anbud"*. Det er heller ikke her noen opplysning om klagefrist.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at også tildeling av denne kontrakten til å være delvis i tråd med tildelingskriteriet i kunngjøringen, som for ovennevnte entrepriser. Revisor savner også her en mer utfyllende vurdering av alle kriteriene som nevnt over.

Meddelelsen er ikke i tråd med forskriften om offentlige anskaffelser, da klagefrist ikke er oppgitt.

Entreprise K401 – Elektro

Rådgivende konsulent for elektro har innstilt den leverandøren som har det laveste anbudet. Valgt leverandør leverte det laveste anbud. Også for denne entreprisen savner revisor en vurdering av alle kriteriene gitt i *"Besteanbudsprinsippet"*.

Skriftlig meddelelse ble sendt de leverandører som ikke fikk kontrakt den 05.05.06. Også her vises det til tidligere utsendt avskrift av anbudsprotokoll og vedlagt kontrollregning. Begrunnelse: *"rimeligste anbud"*. Det er ingen opplysning om klagefrist i meddelelsen.

Revisors vurderinger:

Revisor vurderer at også tildeling av denne kontrakten er delvis å være i tråd med tildelingskriteriet i kunngjøringen, som for ovennevnte entrepriser. Revisor savner en mer utfyllende vurdering av alle kriteriene som nevnt over.

Meddelelsen er ikke i tråd med forskriften om offentlige anskaffelser, da klagefrist ikke er oppgitt.

5.6 Problemstilling 5: Er protokollføring i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?

I følge forskrift om offentlige anskaffelser §§ 8-1 og 15-1 skal oppdragsgiver:

”føre protokoll fra konkurransen som skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen.”

Nærmere krav til innhold fremgår av ovennevnte bestemmelser.

Det er intet formkrav til protokollføringen. De nødvendige opplysningene kan samles i et dokument eller de kan framgå av anskaffelsesdokumentet. Det avgjørende er at dokumentasjonen er samlet og tilgjengelig slik at etterprøvnbarheten er sikret. Forskriftens krav om protokollføring er et utslag av generelle gjennomskiktighets- og rettssikkerhetsprinsipper. Dette bidrar til at ulike instanser kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med regelverket. Protokollen gir økt etterprøvnbarhet i anskaffelsesprosessen og kan dermed bidra til å motvirke kameraderi og korrupsjon.

For at protokollplikten skal kunne etterleves på en brukervennlig og kostnadseffektiv måte, har departementet laget skjemaer som oppdragsgiver kan velge å benytte.

I henhold til forskrift om offentlige anskaffelser § 15-1 skal protokollen minst inneholde følgende opplysninger:

- a. oppdragsgivers navn og adresse
- b. inngåtte kontraktens gjenstand og verdi,
- c. navn på leverandører som ikke ble utvalgt til å delta i konkurransen og deltakere som ikke fikk tildelt oppdraget med begrunnelse for avgjørelsen,
- d. navn på leverandøren som ble tildelt oppdraget og begrunnelse for valget med angivelse av tilbudets relative fordeler og egenskaper,
- e. den andel av kontrakten som vil bli tildelt underleverandører dersom dette er kjent,
- f. navn på leverandører som har fått delta i konkurransen og som har restanser i henhold til skatte- og avgiftslovgivningen, sammen med en begrunnelse for avgjørelsen, og
- g. beskrivelse av alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen.

Vår undersøkelse av fylkeskommunens praksis ved protokollføring er todelt:

- a) først vurderes protokollføringen av anskaffelsesprosedyrene i forhold til de minimumsopplysninger som er definert i forskriften, jf §§ 8-1 og 15-1
- b) dernest vurderes det om vesentlige forhold og viktige beslutninger i anskaffelsesprosedyrene er protokollført

Hva som anses som vesentlige forhold og viktige beslutninger i protokollføringen er til dels en skjønnsmessig vurdering. Under dette faller alle forhold og beslutninger som har betydning for en leverandørs mulighet til å nå fram i konkurransen. I forskriften angis en del forhold som skal protokollføres, men dette er ikke uttømmende i forhold til vurdering av hva som er

vesentlige forhold og viktige beslutninger. I undersøkelsen har vi fokusert på opplysninger som blant annet i lovens forarbeider angis som viktige med hensyn til anskaffelsens etterprøvbarehet. Med vesentlige forhold og viktige beslutninger menes følgende:

- valg av anskaffelsesprosedyre
- konkurransegrunnlag
- åpning av innkomne tilbud
- evaluering av tilbud
- invitasjon av leverandører til forhandling
- forhandling
- avslag av tilbud fra leverandør

5.6.1. Opplysninger protokollen minimum skal inneholde, samt vesentlige forhold og viktige beslutninger

5.6.1.1 Fakta – Prosjekt 2017 – Sandefjord VGS ombygg 2005-2006 – engasjement av delt entreprisere entreprenører

Revisor har valgt å omtale alle entreprisene under ett når det gjelder protokollering, da ingen av de fire rådgivende konsulentfirmaene har brukt standardskjema utarbeidet av Nærings- og Handelsdepartementet som protokoll. Alle konsulentene har imidlertid skrevet anbudsprotokoll i forbindelse med anbudsåpningen. Videre har de i sine tilbudsinnstillinger rangert de leverte tilbud etter kontrollregning med eventuelle tillegg og forbehold. Rådgivende arkitektfirma har også tilkjennegitt sitt syn med hensyn til tidligere erfaringer med de firmaene som har levert tilbud på byggleidelse og på bygningsmessige arbeider. Det revisor stort sett etterlyser for alle entreprisene er en ytterligere vurdering av leverandørene knyttet opp mot tildelingskriteriene i ”Besteanbudsprinsippet” (hentet fra reglementet til fylkeskommunen.)

Revisors vurdering:

De rådgivende konsulentene har stort sett nedfelt de viktigste forholdene rundt anskaffelsesprosessene. Revisor savner imidlertid en protokoll for hver av entreprisene, som inneholder minimumskravene i forskriftens §15-1. I tillegg bør dokumentasjon knyttet til vesentlige forhold og viktige beslutninger i anskaffelsesprosessene ligge som vedlegg sammen med protokollen.

5.6.1.2 Fakta - Prosjekt 2018 – Greveskogen ombygg for GA:

Revisor har også for dette prosjektet valgt å omtale alle entreprisene under ett når det gjelder protokollering. Av den fremlagte dokumentasjonen, har revisor kun mottatt kopi av én protokoll. Denne protokollen er standard dokument hentet fra Nærings- og handelsdepartementets forslag til protokoll. Det fremkommer ikke av protokollen hvilken entrepris dette gjelder, men flere av de som fikk oppdrag for ulike entrepriser har skrevet under. Av minimumsopplysninger som protokollen minst skal inneholde, mangler det meste. Oppdragsgivers navn og adresse mangler, beskrivelse av hva som skal anskaffes mangler, navn på leverandører mangler og begrunnelse for valg av tilbud mangler. I protokollen, under feltet for *Tildelingskriterier*, er det krysset av kun for *Laveste pris*. Dette samsvarer ikke med kunngjøringsdokumentet, nevnt under problemstilling 2 foran, hvor det er svart *Nei* for at Laveste pris skal være tildelingskriterium. I protokollen vises det til ”*Se egen innstilling*”. Vi har etterlyst denne innstillingen og får opplyst at konsulentene for hver av entreprisene;

Rørlegger, Ventilasjon, Elektro og Bygningsmessige arbeider, har satt opp en evaluering av anbudene og at det er disse det vises til når det står ”*Se egen innstilling*” i protokollen. Det er disse innstillingene vi har omtalt under problemstillingene *bruken av kvalitetskrav og bruken av tildelingskriterier* foran.

I tillegg til ovennevnte protokoll, har revisor blitt fremlagt en anbudsprotokoll for alle fag for ombygging GA-avdeling. Anbudsprotokollen er fra anbudsåpning entrepriser og viser en oversikt over hvem som har bedt om anbudsgrunnlag, påmeldt nr., åpnet nr., hvem som har levert tilbud og anbudssum inkl. mva.

Revisors vurdering:

De rådgivende konsulentene har også for dette prosjektet stort sett nedfelt de viktigste forholdene rundt anskaffelsesprosessene. Revisor savner imidlertid en protokoll for hver av entreprisene, som inneholder minimumskravene i forskriftens §15-1. Protokollen, som er fremlagt, er mangelfull i forhold til minimumskravene. I tillegg bør dokumentasjon knyttet til vesentlige forhold og viktige beslutninger i anskaffelsesprosessene ligge som vedlegg sammen med protokollen. Det er fylkeskommunens ansvar å sørge for at dokumentasjonen er samlet og tilgjengelig for kontroll i ettertid.

5.7 Problemstilling 6: Er anskaffelsesprosedyren i samsvar med de etiske retningslinjene for Vestfold fylkeskommune?

Administrasjonsutvalget i Vestfold fylkeskommune vedtok i møte 19. august 2004, under sak nr 11/04, et nytt arbeidsreglement for ansatte i Vestfold fylkeskommune. Reglementet er oppdatert pr. november 2006. § 16 omhandler etiske retningslinjer, som er scannet inn på neste side:

§ 16. ETISKE RETNINGSLINJER

(jfr. fylkestingssak nr. 25/92)

1. Vestfold fylkeskommune legger stor vekt på redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet. Fylkeskommunens tilsatte har ansvar for å etterleve dette prinsippet. Som forvaltere av samfunnets fellesmidler stilles det spesielt høye krav til den enkelte medarbeiders etiske holdninger i sin virksomhet for fylkeskommunen.

Alle plikter lojalt å overholde de lover, forskrifter og reglementer som gjelder for fylkeskommunens virksomhet. Dette innebærer også at alle forholder seg lojalt til vedtak som er truffet.

2. Medarbeiderne skal være seg bevisste at de danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til fylkeskommunen. De skal derfor ta aktiv avstand fra og bekjempe enhver uetisk forvaltningspraksis

3.

a) Tilsatte i fylkeskommunen skal unngå personlige fordeler av en art som kan påvirke, eller være egnet til å påvirke, handlinger, saksforberedelse eller vedtak. Dette gjelder allikevel ikke gaver av ubetydelig verdi, så som reklamemateriell, blomster o.l. Gaver omfatter ikke bare materielle gjenstander, men også andre fordeler, f.eks. i form av personlige rabatter ved kjøp av varer og tjenester.

b) Ved tilbud om gaver o.l. som har et omfang som går ut over fylkeskommunens retningslinjer, skal nærmeste overordnede kontaktes. Mottatte gaver skal returneres avsender sammen med et brev som redegjør for fylkeskommunens regler om dette.

c) Modererte former for gjestfrihet og representasjon hører med i samarbeidsforhold og

informasjonsutveksling. Graden av slik oppmerksomhet må imidlertid ikke utvikles slik at den påvirker beslutningsprosessen, eller kan gi andre grunn til å tro det.

d) Reiseutgifter i faglig sammenheng (gjelder pålagt/godkjent tjenestepopdrag), skal dekkes av fylkeskommunen. Unntak fra dette prinsippet kan bare skje etter særskilt vedtak (skriftlig) av nærmeste overordnede.

4. Fylkeskommunens tilsatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom fylkeskommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser.

Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for eller forøvrig deltar i behandlingen av, skal en ta dette opp med overordnede.

5. Bruk av fylkeskommunens maskiner, biler og annet utstyr kan bare skje i samsvar med fastsatte retningslinjer.

6. Fortrolige opplysninger som mottas i forbindelse med behandling av saker i fylkeskommunen, må respekteres og ikke brukes til personlig vinning.

7. All informasjon som gis i forbindelse med virksomhet for fylkeskommunen, skal være korrekt og pålitelig og ikke med hensikt gis tvetydig formulering.

Revisors vurdering:

Det viktigste formålet med etiske retningslinjer er å forhindre at alle som har befattning med valg av rådgivende konsulentfirmaer, byggløsing eller entreprenører mottar personlige fordeler i form av gaver, reiser eller andre ytelser av økonomisk verdi fra noen av de aktuelle firmaene som kan påvirke deres innstilling eller valg. Revisor har i det kontrollerte området ikke sett tegn på at ansatte har oppnådd personlige fordeler i sitt innkjøpsarbeide som kan påvirke handlinger. Konkurranser er stort sett lyst ut for å sikre at leverandører skal behandles likt.

6. REVISORS ANBEFALINGER

- Oppdatere skriftlige rutiner for anskaffelser knyttet til rehabiliterings-/ombyggingsprosjekter og sørge for at disse etterleves
- Kunngjøringen på Doffin bør inneholde de samme opplysninger som eventuelle kunngjøringer i aviser


- Gjennomføre forprosjekt ved større rehabiliterings-/ombyggingsprosjekter før politisk behandling
- Sørge for at definerte kvalifikasjonskrav, lovpålagte og egendefinerte, blir innlevert før anbudene vurderes
- Bruk av evalueringsskjema ved vurdering av anbudene, hvor tildelingskriteriene gitt i ”Besteanbudsprinsippet” vektas på forhånd. Det anbefales at evalueringsskjemaet vedlegges anskaffelses-protokollen
- Sørge for at det alltid blir sendt ut skriftlig meddelelse til alle tilbyderne om hvem som tildeles kontrakten innen rimelig tid før kontrakten inngås. Meddelelsen skal innholde en begrunnelse for valget knyttet til tildelingskriteriene og det skal angis tilstrekkelig klagefrist
- Standard anskaffelsesprotokoll benyttes for alle anskaffelser over kr 500.000
- Anbudsdokumentasjonen oppbevares samlet på ett sted
- Ved bruk av konsulenthjelp til anbudsprosessen; sørge for at konsulenten fremskaffer full dokumentasjon av hele anbudsprosessen i henhold til regelverket
- Anbudsdokumentasjon oppbevares i 4 år
- Gjennomføre konkurranser på alle anskaffelser hvor det antas at forbruket blir mer enn kr 500.000 per år
- Oppdatere *sjekklisten*, slik at alle de lovpålagte kvalitetskravene er med (krav om HMS-egenerklæring mangler i dag)
- Vurdere å inngå rammeavtaler med rådgivende konsulenter for de forskjellige faggruppene (eks. prosjektledelse, arkitekter, bygg, elektro, VVS osv), da flere av disse engasjeres jevnlig av Vestfold fylkeskommune og samlede honorarer overskrider kr 500.000 eks. mva. i løpet av et år

Borre, den 27. februar 2008

Arild Lohne
Revisjonssjef

Hanne Britt N. Sveberg
Leder forvaltningsrevisjon

7. FYLKESRÅDMANNENS UTTALELSE

	FYLKESKOMMUNE		
	Fylkesadministrasjonen Stabsavdelingen	Vår dato 26.02.2008	Vår referanse 2008/00196-6
Vår saksbehandler Age Henriksen/33 34 42 69		Deres dato 15.02.2008	Deres referanse 158/08/hbns

1 av 2

Vestfold Kommunerevisjon
Gannestadveien 2 Herredshuset
3184 HORTEN

Uttalelse til foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport "Anvendelse av regler for offentlige innkjøp i VFK"

Det vises til foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport "Anvendelse av regler for offentlige innkjøp i Vestfold fylkeskommune". Rapporten tar for seg anskaffelser i 2 investeringsprosjekter innen videregående opplæring.

I rapporten framheves flg typer avvik i de 2 undersøkte investeringsprosjektene:

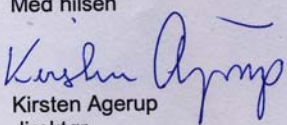
- Tilfeller av at anskaffelser over kr 200 000 ikke er lyst ut slik reglene tilsier
- Kvalifikasjonskrav er ikke tilfredsstillende fulgt opp ift deltakerne i anbudskonkurransene
- Ved tildelingsvurderingen synes "best pris" gjennomgående å ha vært eneste tildelingskriterium til tross for at "det økonomisk mest fordelaktige tilbud" er angitt i konkurransedokumentene
- Meddelelsene til de leverandører som ikke fikk kontrakter, har gjennomgående ikke vært i overensstemmelse med regelverket
- Dokumentasjon av anskaffelsesprosessen er ikke fullt ut tilfredsstillende

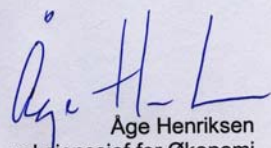
Fylkesrådmannen anser rapporten for å gi et dekkende bilde av hva som har vært avvik i de undersøkte prosjektene og slutter seg til de anbefalinger som er gitt i rapportens avsnitt 6.

Tilfellene med direkte anskaffelser henger sammen med at det har hastet med å gjennomføre prosjektene, men om dette har vært god nok grunn til å fravike kravet om anbudskonkurranse (slik det er anledning til etter forskriftenes §11-2, pkt d) har fylkesrådmannen ikke gjort noen nærmere vurdering av. Uansett skulle denne type vurderinger vært nedfelt i den dokumentasjon som skal følge anskaffelsesprosessen.

Fylkesrådmannen ser alvorlig på de avvik som rapporten dokumenterer og vil arbeide aktivt for å kvalitetssikre framtidige anskaffelser relatert til bygningsmessige arbeider. Det kan opplyses at det nå foreligger standarddokumenter som vil være til god hjelp i dette arbeidet.

Med hilsen


Kirsten Agerup
direktør


Age Henriksen
seksjonssjef for Økonomi

Postadresse Fylkesadministrasjonen Stabsavdelingen Svend Foyns gt 9 3126 TØNSBERG	E-postadresse firmapost@vfk.no	Telefon 33344000	Telefaks 33315905	Bankkonto 7058.06.49260 Organisasjonsnr. 944025391
--	--	----------------------------	-----------------------------	---