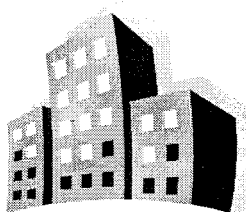


FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

”ANVENDELSE AV REGLER FOR OFFENTLIGE INNKJØP I RE KOMMUNE”

2007



UTARBEIDET AV

Westfold
Kommunerevisjon

INNHOLDSFORTEGNELSE:

0. SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	5
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	5
1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET	5
1.3 HØRING	5
2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	5
2.1 FORMÅL	5
2.2 PROBLEMSTILLINGER.....	5
3. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET	6
4. REVISJONSKRITERIER	6
5. FAKTABEL	7
5.1 ORGANISERING/RUTINER INNKJØP RE KOMMUNE	8
5.1.1 <i>Organisering innkjøp</i>	8
5.1.2 <i>Rutiner innkjøp</i>	8
5.1.3 <i>Politisk behandling av investeringsprosjekter</i>	9
5.2 PROBLEMSTILLING 1: ER BENYTTET ANSKAFFELSESPROSEDYRE I HENHOLD TIL REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	10
5.2.1 <i>Er anskaffelsens verdi anslått på forhånd?</i>	11
5.2.2 <i>Er benyttet anskaffelsesprosedyre riktig anvendt?</i>	12
5.3 PROBLEMSTILLING 2: ER KONKURRANSE KUNNGJORT I HENHOLD TIL REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	13
5.3.1 <i>Fakta – Prosjekt 722, Brår barnehage:</i>	14
5.3.2 <i>Fakta - Prosjekt 743, Kunstgressbanen Bergsåsen:</i>	14
5.3.3 <i>Fakta - Inngåtte rammeavtaler håndverkertjenester/elektriker:</i>	16
5.4 PROBLEMSTILLING 3: ER BRUKEN AV KVALIFIKASJONSKRAV I HENHOLD TIL REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	16
5.4.1 <i>Fakta – Prosjekt 722, Brår barnehage:</i>	17
5.4.2 <i>Fakta - Prosjekt 743, Kunstgressbanen Bergsåsen:</i>	19
5.4.3 <i>Fakta - Inngåtte rammeavtaler håndverkertjenester/elektriker:</i>	21
5.5 PROBLEMSTILLING 4: ER BRUKEN AV TILDELINGSKRITERIER I HENHOLD TIL REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	23
5.5.1 <i>Fakta – Prosjekt 722, Brår barnehage</i>	24
5.5.2 <i>Fakta - Prosjekt 743, Kunstgressbanen Bergsåsen:</i>	25
5.5.3 <i>Fakta - Inngåtte rammeavtaler håndverkertjenester/elektriker:</i>	26
5.6 PROBLEMSTILLING 5: ER PROTOKOLLFØRING I HENHOLD TIL REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER?	26
5.6.1 <i>Opplysninger protokollen minimum skal inneholde, samt vesentlige forhold og viktige beslutninger</i>	27
5.6.2 <i>Protokollføring i henhold til ny forskrift, samt Re kommunes interne rutiner</i>	29
5.7 PROBLEMSTILLING 6: ER ANSKAFFELSESPROSEDYREN I SAMSVAR MED DE ETISKE RETNINGSLINJENE FOR RE KOMMUNE?	30
6. REVISORS VURDERINGER	30
7. REVISORS ANBEFALINGER	32

0. SAMMENDRAG

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

Revisor har valgt ut to tilfeldige investeringsprosjekter for undersøkelse samt vurdert anbudsprosessen for rammeavtaler håndverkertjenester/elektriker. De utvalgte investeringsprosjektene er prosjekt nr. 722, *Utvidelse av Brår Barnehage* og prosjekt nr. 743, *Kunstgressbane i Bergsåsen*.

I dette prosjektet har det vært tidkrevende og til tider vanskelig å få inn etterspurt dokumentasjon fra enkelte av de utvalgte investeringsprosjektene. Noe av den etterspurte dokumentasjonen har revidert enhet/ekstern konsulent ikke klart å fremskaffe. Dette har blant annet ført til at det har vært vanskelig å trekke konklusjoner på enkelte områder og vårt arbeid har blitt noe forsinket i tid. Det er spesielt for prosjektet hvor det er brukt ekstern konsulent at det har vært vanskelig å få inn ønsket dokumentasjon.

Revisors hovedinntrykk etter undersøkelsen er at regelverket for offentlige anskaffelser i all vesentlighet etterlevs i Re kommune. Vi har imidlertid avdekket avvik fra regelverket som beskrives i rapporten. Vi har registrert at det særlig ved de større investeringsprosjektene ble avdekket avvik. Oppdaterte rutiner for investeringsprosjekter manglet, dokumentasjonen av hele anbudsprosessen lå ikke samlet og dokumentasjonen var i enkelte tilfeller vanskelig å fremskaffe. Lov om offentlige anskaffelser stiller en del grunnleggende krav som skal ivaretas. De forhold vi har avdekket i undersøkelsen viser at det ikke i tilstrekkelig grad har blitt tatt hensyn til krav om likebehandling, konkurranse og etterprøvnbarhet ved enkelte av anskaffelsene vi har undersøkt. Vi bemerker også at det ikke er ensartede arkivrutiner i de utvalgte prosjektene. Dette påvirker etterprøvnbarheten for den enkelte anskaffelse. Det bemerkes at manglende etterlevelse av regelverket kan medføre at ressursbruken i Re kommune 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?**

For alle de tre undersøkelsene nevnt over, har Re kommune benyttet riktig anskaffelsesprosedyre i henhold til gjeldende regelverk.

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

To av undersøkelsene viser at kunngjøringen er tilfredsstillende i henhold til regelverket. Den tredje undersøkelsen viser at en del-entreprise ikke er kunngjort.

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

Undersøkelsene viser at Re kommune har med de lovpålagte kvalifikasjonskravene i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget og det er tilfredsstillende i henhold til regelverket. Imidlertid har revisjonen registrert at Re kommune ikke godt nok 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 tre undersøkelsene viser at alle har med tildelingskriterier i konkurransegrunnlaget. Tildelingen skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen. Da revisjonen skulle vurdere hvordan tildelingen av oppdragene hadde skjedd, savnet vi en mer utdypende evaluering av anbudene på de to investeringsprosjektene, gjerne hvor de forskjellige kontraktstildelingskriteriene var vektet opp mot hverandre på forhånd og hvor det for de forskjellige leverandørene er gitt score på de forskjellige tildelingskriteriene. For den inngåtte rammeavtalen på håndverkertjenester/elektriker er det brukt evalueringsskjema hvor tildelingskriteriene er vektet og det er foretatt en totalvurdering av tilbudene, målt opp mot "det økonomisk mest fordelaktige tilbudet." Når en ser bort fra dette prosjektet vil revisor foreslå at det for senere prosjekter blir utarbeidet en ennå fyldigere evaluering hvor de enkelte tildelingskriteriene blir utfyllende evaluert for hver leverandør.

I to av undersøkelsene vurderer revisor meddelelsen til de som ikke fikk oppdraget til å være i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser. I den siste undersøkelsen er det ikke skriftlig meddelt hvem som fikk oppdraget, men kun informert pr telefon. Dette i følge den eksterne konsulenten kommunen har brukt. Dette er ikke i tråd med regelverket.

- **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. Protokollen for inngått rammeavtale håndverkertjenester/elektriker vurderes av revisjonen å være tilfredsstillende utfylt i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser. Det er skrevet protokoll for det ene undersøkte investeringsprosjektet, men denne kunne vært noe mer utfyllende utfylt og evaluering av tilbudene burde vært bedre dokumentert. For det andre undersøkte investeringsprosjektet er det ikke skrevet protokoll.

I den nye forskriften om offentlige anskaffelser av 07.04.2006 § 3-2, er det kommet en ny bestemmelse vedr protokollføring. I forhold til gammel forskrift skal det nå føres protokoll for *alle anskaffelser over kr 100.000,-*. Tidligere var ikke dette beløpsfestet, det var kun et krav om *protokollføring fra konkurransen*. Vi har kontrollert en enkelt-anskaffelse fra 2007 på over kr 100.000,-, som bekrefter at rutinen om tilfredsstillende protokoll er tilrettelagt.

- **Er anskaffelsesprosedyren i samsvar med de etiske retningslinjene for Re kommune?**

På bakgrunn av de undersøkelsene vi har gjennomført i dette prosjektet, vurderer revisjonen at anskaffelsesprosedyren i Re kommune er i samsvar med de etiske retningslinjene for Re kommune. Vi har i det kontrollerte området ikke sett tegn på at ansatte har oppnådd personlige fordeler i sitt innkjøpsarbeide som kan påvirke handlinger eller skade Re kommunes omdømme i lys av etiske retningslinjer.

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 Re kommune”, er bestilt av kontrollutvalget i Re for gjennomføring av Vestfold Kommunerevisjon.

1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET

I dette prosjektet har vi valgt ut to tilfeldige investeringsprosjekter for å undersøke om regelverket for offentlige anskaffelser er etterfulgt. I tillegg har vi sett på anbudsprosessen for rammeavtaler håndverkertjenester/elektriker. De utvalgte investeringsprosjektene er prosjekt nr. 722, *Utvidelse av Brår Barnehage* og prosjekt nr. 743, *Kunstgressbane i Bergsåsen*.

1.3 HØRING

Rapporten har vært forelagt rådmannen til uttalelse. Rådmannen har ingen kommentarer til 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 Re kommune.

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 Re kommune?

3. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET

Revisjonen har blant annet foretatt:

- Dokumentanalyse
- Regnskapsanalyse
- Intervju
- Gjennomgang av anskaffelsesprosedyrene samt de etiske retningslinjene i Re kommune

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
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser fra Nærings- og handelsdepartementet.
- Nærings og handelsdepartementets veileder Beste praksis – offentlige anskaffelser
- Innkjøpshåndbok for Re kommune inklusiv etiske prinsipper og retningslinjer
- Reglement for investeringsprosjekter
- Reglement for bygging av kommunale bygg

Da hovedtyngden av prosjektene, som er plukket ut for gjennomgang, er fra før 01.01.07 er den "gamle forskriften" hovedsaklig 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 kapitlet vil vi først presentere hvordan innkjøpsarbeidet er organisert i Re kommune, hvilke rutiner de har på området samt de etiske retningslinjene i Re kommune. Videre vil vi belyse problemstillingene. For hver problemstilling redegjør vi først for revisjonskriterier hentet fra gjeldende lov- og regelverk. Videre presenteres fakta hentet fra enhetenes 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.

Re kommune 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 forvisse 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 (KOFA) 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 forretningskikk og høy forretningsetisk standard
- etterprøvbarehet

5.1 Organisering/rutiner innkjøp Re kommune

5.1.1 Organisering innkjøp

Økonomisjefen er ansvarlig for innkjøp i Re kommune. I tillegg har en person 0,5 stilling som innkjøper. Innkjøperen skal sørge for alle rammeavtaler, dvs. rammeavtaler kun for Re kommune og rammeavtaler gjennom VOIS (Vestfold Offentlige Innkjøpssamarbeid), som Re kommune er tilsluttet. Praksisen i Re kommune er at alle virksomhetene kjøper inn for egen virksomhet etter gjeldende rutiner på området. Anskaffelser i forbindelse med investeringsprosjekter er underlagt bygg- og eiendomsavdelingen.

5.1.2 Rutiner innkjøp

Re kommune har følgende reglement knyttet til innkjøp:

- Innkjøpshåndbok for Re kommune inklusiv etiske prinsipper og retningslinjer – fra 2003 – under endring, ny innkjøpspolitikk er under utarbeidelse
- Reglement for investeringsprosjekter
- Reglement for bygging av kommunale bygg, som har to hensikter:
 1. Beskrive intern arbeids- og ansvarsfordeling ved utbygging av kommunale bygg.
 2. Sikre kvalitet i saksbehandlingen ved utbygging av kommunale bygg. Grunnprinsippet er også her fullført saksbehandling.

Revisjonen har fått opplyst at det er igangsatt et generelt arbeid med gjennomgang og oppdatering av planprogrammet for Re kommune, hvor blant annet behov for endringer/revidering blir tatt opp.

Gjeldende reglement for bygging av kommunale bygg ble vedtatt av kommunestyret i 2002. Siden den gang har kommunen gjennomført mange byggeprosjekter, både store og små. Oppdatering/revidering av dette reglementet vil bli basert på de erfaringer de sitter igjen med etter den store byggeaktiviteten som har vært. I arbeidet vil følgende punkter bli sett spesielt på:

- Politisk behandling før byggestart
- Rapportering til politisk nivå underveis
- Oppfølging av det enkelte prosjekt, spesielt der kommunen setter bort byggeledelse/prosjektledelse

- Rapportering til revisor underveis

5.1.3 Politisk behandling av investeringsprosjekter

Revisjonen har fått opplyst at praksisen i Re kommune i dag ved bygging av for eksempel et nytt kommunalt bygg er følgende:

Gjennom kommunens fireårige økonomiplan med årsbudsjett blir det av rådmannen gitt en ramme til et nytt investeringsprosjekt (med forprosjekt). Denne rammen blir først foreslått/innarbeidet i økonomiplanen og senere eventuelt vedtatt i årsbudsjettet. Det er først når rammen er vedtatt i årsbudsjettet at prosjektet er vedtatt politisk. Revisjonen har fått opplyst at reglementet for bygging av kommunale bygg ikke alltid følges i fasene før investeringsprosjektet er vedtatt. Det er først når rammen er gitt gjennom investeringsbudsjettet at man setter i gang arbeidet (anbudsprosess osv.) og reglementet følges. Erfaringsmessig har det ofte vist seg at beløpene som blir anslått til investeringer har vært for lave, da man ikke har utredet prosjektet skikkelig før man legger det fram for politisk behandling.

I årsbudsjettet er det kommentarer til det enkelte investeringsprosjekt samt at en del av prosjektene er kommentert under hver områdebeskrivelse.

Nedenfor følger en oppstilling over bevilgninger gitt til de utvalgte investeringsprosjektene:

Prosjekt nr. 722 Brår barnehage

2005:

Årsbudsjett 2005: bevilget kr 50.000 (til forprosjekt)

Økonomiplan 2006: forslag kr 5.000.000 (til prosjektet)

2006:

Årsbudsjett 2006: bevilget kr 6.000.000

Tilleggsbevilgning (sak 0034/05) kr 800.000

Tilleggsbevilgning (sak 0035/06) kr 250.000

Prosjekt nr. 743 Kunstgressbane Bergsåsen

Økonomiplan 2006 - 2009: avsatt kr 2.000.000 til prosjektet

Årsbudsjett 2006: bevilget kr 2.000.000 til prosjektet

Kommunestyrevedtak sak 0057/05 :

"Re kommune gjennomfører bygging av kunstgressbane i Bergsåsen innenfor en kostnadsramme for kommunen på inntil kr 2 mill."

Vedlegg til saken var et forprosjekt fra en ekstern konsulent. Anskaffelsens totalverdi var anslått til kr 5.867.451,-. Kostnadene skulle fordeles mellom Re kommune, Ramnes IF samt tilskudd fra spillemidler.

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 nedenfor:

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 regulerer de også 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 tjenstekontrakter 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 tjenstekontrakter og 43,5 mill. kroner eks. mva. for bygge- og anleggskontrakter.

Kontraktverdi eller regnskapsført verdi er i dette prosjektet brukt for å vurdere om valgt anskaffelsesprosedyre er riktig. Med kontraktverdi 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, 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 722, Brår barnehage:

I 2005 ble det bevilget en ramme på kr 50.000 til forprosjekt og foreslått kr 5.000.000 til prosjektet i 2006 gjennom økonomiplanen. Dette var utgangspunktet bygg- og eiendomsavdelingen hadde å forholde seg til da de startet opp investeringsprosjektet i 2005.

Revisors vurdering:

Anskaffelsens verdi er anslått på forhånd og således i tråd med regelverket.

5.2.1.2 Fakta - Prosjekt 743, Kunstgressbanen Bergsåsen:

Kommunestyret vedtok i sak 57/05 til årsbudsjettet 2006, en ramme på kr 2.000.000 til prosjektet. Som vedlegg til nevnte sak fulgte et forprosjekt utarbeidet av ekstern konsulent, hvor anskaffelsens totalverdi på kr 5.867.451,- var anslått. Kostnadene skulle fordeles mellom Re kommune, Ramnes IF samt tilskudd fra spillemidler.

Revisors vurdering

På bakgrunn av den dokumentasjon som foreligger i ovennevnte prosjekt, finner revisor at anskaffelsens verdi er anslått på forhånd i tråd med regelverket.

5.2.1.3 Fakta - Inngåtte rammeavtaler håndverkertjenester/elektriker:

Re kommune har kunngjort "rammeavtaler med håndverkere" i Doffin-databasen. Det går imidlertid ikke frem av kunngjøringen anskaffelsesverdien på kontrakten, men dette kommer frem i konkurransegrunnlaget som er utarbeidet:

"For hvert år regner vi med å kjøpe slike elektrikertjenester for ca kr 500.000,-. Behovet kan variere mye fra år til år,...."

Som grunnlag for beregning av anskaffelsenes verdi er det utarbeidet en liste over kjøp av elektriker tjenester i 2005. Totalt beløp for elektriker tjenester i 2005 er ca kr 3 mill. Det er opplyst fra Re kommune at det i dette beløpet også ligger en del anskaffelser av elektrotjenester til investeringsprosjekter. Fordelingen mellom rene kjøp av elektriker tjenester og kjøp av elektriker tjenester, som en del av investeringsprosjekter, kommer imidlertid ikke frem av dokumentasjonen.

Revisors vurdering:

Re kommune har utarbeidet en oversikt over kjøp av elektriker tjenester som er foretatt i 2005. Verdien på elektriker tjenestene kommer i tillegg frem i konkurransegrunnlaget. Kravene i forskrift om offentlige anskaffelser anses derfor som oppfylt. Beløpet, som er beregnet, er imidlertid vesentlig høyere enn det som kommer frem i konkurransegrunnlaget. Det burde således vært utarbeidet et notat som bekrefter vurderingen av anskaffelsens verdi.

5.2.2 Er benyttet anskaffelsesprosedyre riktig anvendt?

Re kommune har, i to av de tre utvalgte prosjektene, benyttet "konkurranse med forhandlinger" som anskaffelsesprosedyre. I det siste utvalgte prosjektet er "åpen anbudskonkurranse" benyttet.

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. Det 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 Re kommune fritt å benytte åpen anbudskonkurranse, uansett om verdien på anskaffelsen ligger over eller under EØS-terskelverdien.

5.2.2.1.1 Fakta – Inngåtte rammeavtaler håndverkertjenester/elektriker:

Beregnet verdi på "rammeavtale på elektriker tjenester" er i følge konkurransegrunnlaget kr 500.000,-. Rammeavtalens varighet er to år. Total beregnet verdi på avtalen vil da bli kr 1.000.000,- og vil således være over nasjonal terskelverdi, men under EØS-terskelverdien for vare- og tjenestekontrakter. Oppdragsgiver kan da, etter forskriftens §11-1, velge åpen anbudskonkurranse slik Re kommune har gjort i dette tilfellet.

Revisors vurdering:

Den benyttede anskaffelsesprosedyren er i tråd med gjeldende regler.

5.2.2.2 Er konkurranse med forhandlinger riktig benyttet?

Konkurranse med forhandling er en anskaffelsesprosedyre hvor oppdragsgiver har adgang til å forhandle med en eller flere leverandører. For anskaffelser under EØS-terskelverdiene, kan oppdragsgiver selv velge om det skal benyttes åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandlinger, jf. forskriftens § 11-1. For anskaffelser over EØS-terskelverdien skal åpen eller begrenset anbudskonkurranse som utgangspunkt anvendes, men det er adgang til å bruke konkurranse med forhandling dersom vilkårene i forskrift om offentlige anskaffelser §§ 4-2 og 4-3 er oppfylt.

5.2.2.2.1 Fakta – Prosjekt 722, Brår barnehage:

Opprinnelig gitt ramme til byggeprosjektet Brår barnehage var kr 5.050.000 inklusiv forprosjekt, som er over nasjonal terskelverdi, men under EØS-terskelverdien for bygg- og anleggskontrakter. I henhold til forskriftens § 11-1, kan Re kommune i dette tilfellet velge konkurranse med forhandlinger.

Revisors vurdering:

Konkurranse med forhandlinger er en riktig anvendt anskaffelsesprosedyre for byggeprosjektet Brår barnehage i henhold til regelverket.

5.2.2.2.2 Fakta - Prosjekt 743, Kunstgressbanen Bergsåsen:

Total beregnet verdi på bygging av kunstgressbanen i Bergsåsen var stipulert til kr 5.867.451, jf kommunestyrevedtak 57/05. Den totale verdien på prosjektet er over den nasjonale terskelverdien, men under EØS-terskelverdien for bygg- og anleggskontrakter jf §§ 2-1 og 2-2. Konkurranse med forhandlinger er da en tillatt forhandlingsmåte i henhold til forskriftens § 11-1.

Revisors vurdering:

I henhold til gjeldende regleverk har Re kommune benyttet riktig anskaffelsesprosedyre.

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 anbuds konkurranse 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 så langt det er mulig, skal det gjennomføres konkurranse om anskaffelsen.

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. Kunngjøringsskjemaene finnes tilgjengelig i elektronisk format.

Konkurransesgrunnlag

Et konkurransesgrunnlag supplerer og utdyper de opplysningene som oppdragsgiver har angitt i kunngjøringen. I konkurransesgrunnlaget 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 konkurransesgrunnlaget utformes på en klar, tydelig og nøyaktig måte. Sammen med kunngjøringen skal konkurransesgrunnlaget 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 konkurransesgrunnlag

5.3.1 Fakta – Prosjekt 722, Brår barnehage:

Re kommune har kunngjort totalentreprise – Brår barnehage, i Doffin-databasen til Norsk Lysningsblad. Dokumentet som er benyttet er standard dokument som man finner på Norsk lysningsblad. Forskriftens vedlegg 1 punkt 1 beskriver hvilke opplysninger kunngjøring av konkurranse under terskelverdiene minst skal innholde. Denne kunngjøringen inneholder de formelle kravene som vedlegg 1, punkt 1 i forskriften krever. I kunngjøringen vises det til konkurransesgrunnlaget. Frist for forespørsel om deltakelse er satt til 19.09.2005 kl. 13.00. Utsendelse av invitasjon til å inngi tilbud til utvalgte tilbydere er satt til 23.09.2005. Anbudsbrev med anbudsgrunnlag samt vedleggene romskjema, konkurransesgrunnlag, tegninger eksisterende bygg og situasjonsplan for totalentreprise på tilbygg og riving på Brår barnehage, er sendt 5 (6) firmaer som har meldt sin interesse for å gi anbud på totalentreprisen.

Anbudsgrunnlaget inneholder generelle tilbudsbestemmelser, kvalifiserings- og kontraktstildelingskriterier, kontraktsbetingelser, kravspesifikasjon, krav til firmaopplysninger og svarfrister. Konkurransesgrunnlaget inneholder opplysninger om hvilken ytelse som skal anskaffes med diverse krav til blant annet utstyr.

Revisors vurdering:

Konkurransen *Totalentreprise tilbygg Brår barnehage* er kunngjort tilfredsstillende etter reglene om offentlige anskaffelser.

5.3.2 Fakta - Prosjekt 743, Kunstgressbanen Bergsåsen:

Prosjektet "kunstgressbanen Bergsåsen" er lyst ut på Doffin-databasen til Norsk Lysningsblad. Kunngjøringen er utlyst på norsk og inneholder de formelle kravene i henhold til forskriften. Re kommune har i dette prosjektet leid ekstern konsulent som har forestått den aktuelle utlysningen. Ytterligere informasjon og forespørsler er stilt til den eksterne konsulenten.

Følgende går blant annet frem av kunngjøringen:

BYGGE- OG ANLEGG SARBEIDER

Konkurranse med forhandling

Kunstgress på RE

Videre i kunngjøringen står det om betegnelse av avtalen "kunstgress på Re" og beskrivelse av kontraktens gjenstand "ombygging av eksisterende gressbane til 3. gen. kunstgress". Total mengde eller omfang er beskrevet med "totalt 7208 m2 med klasse 1 kunstgress". Ved betingelser knyttet til kontrakten er det vist til konkurransegrunnlaget. Type bygge- og arbeidskontrakt er "prosjektering og utførelse" i samsvar med krav stilt av oppdragsgiver.

Revisor har vært i kontakt med den eksterne konsulenten for å få svar på uavklarte spørsmål. Spørsmålene gikk blant annet på om det var felles kunngjøring for prosjektet eller om det var egen kunngjøring for flomlysanlegget. Vi har gjentatte ganger purret konsulenten vedrørende dette, men ikke klart å få svar tilbake.

Det er i kunngjøringen til prosjektet, vist til ytterligere dokumentasjon i konkurransegrunnlaget. Revisor har i dette prosjektet fått forelagt to sett konkurransegrunnlag. Konkurransegrunnlagene er ikke like. For gjennomgang av kontroll, har revisor tatt utgangspunkt i konkurransegrunnlaget som ligger vedlagt leverandørens innleverte tilbud:

"Konkurransegrunnlag – Konkurranse med forhandling – Anbud nr 2005-114-3 – levering og legging av kunstgressdekke"

Konkurransegrunnlaget inneholder tekniske spesifikasjoner, kontraktsbestemmelser, anbudsbrief, lønns- og arbeidsvilkår i tillegg til konkurranseregler og dekker således kravene i forskriftens § 5-1. Revisor kan ikke se at det er utarbeidet et konkurransegrunnlag for delentreprisen belysning av kunstgressbanen. I dokumentasjonen ligger det imidlertid en tilbudsinnbydelse for "Belysning kunstgressbanen". I denne innbydelsen er det utarbeidet kvalifikasjonskrav og bestemmelser som dekker kravene i forskrift om offentlige anskaffelser. Revisor er imidlertid usikker på om dette dokumentet er sendt ut til leverandørene. I leverandørens innleverte anbud er det kun pristilbud som er dokumentert. Revisor har forespurt ekstern konsulent om forholdet, men har ikke mottatt svar.

Revisors vurdering:

Kunngjøring av prosjektet kunstgressbanen Bergsåsen er lyst ut på Doffin-databasen til Norsk Lysningsblad. Det er benyttet standard skjemaer, slik at de formelle minimumskravene i henhold til loven er oppfylt. Revisor er imidlertid av den oppfatning at kunngjøringen er mangelfull og misvisende, i forhold til hvilke oppdrag som faktisk skal gjennomføres. Det går ikke klart frem av teksten i kunngjøringen at prosjektet er delt inn i tre delentrepriser.

Når det gjelder kunngjøring av flomlysanlegget er revisor av den oppfatning at denne entreprisen ikke omfattes av kunngjøringen. Det er ikke fremlagt dokumentasjon på egen kunngjøring av denne entreprisen. Forskriftens § 6-2 som fastslår at konkurranser skal kunngjøres kan ikke ses fulgt.

Revisor har i dokumentasjonen til dette prosjektet mottatt to forskjellige sett med konkurransegrunnlag. Konkurransegrunnlaget revisor har kontrollert inneholder de kravene

forskriften stiller, men dokumentasjonen som sådan fremstår som lite oversiktlig. Det er også usikkerhet om dokumentet "Tilbudsinnydelse belysning kunstgressbanen" er sendt ut til leverandørene.

5.3.3 Fakta - Inngåtte rammeavtaler håndverkertjenester/elektriker:

Re kommune har kunngjort rammeavtalene for håndverkere i Doffin-databasen til Norsk Lysningsblad. I tillegg til kunngjøringen er det lagt ut annonse på Re kommunes hjemmeside.

Kunngjøringen er utarbeidet på norsk og det er opplyst navn og adresse på oppdragsgiver, hvor man kan henvende seg for ytterligere informasjon samt hvor tilbudet skal sendes. Det er videre opplyst hvilken anskaffelsesprosedyre som vil bli benyttet samt hva anskaffelsen gjelder og CPV-nummer. Aktuelle tidsfrister, kvalifikasjons- og dokumentasjonskrav til leverandøren er oppgitt. Estimert kontraktsverdi går imidlertid ikke frem av kunngjøringen, men kommer frem i konkurransegrunnlaget.

Konkurransegrunnlag er sendt ut til aktuelle leverandører etter forespørsel fra disse. Videre er det utarbeidet et "Tilbudsbrev" som leverandørene har fylt ut ved innlevering av tilbud. Konkurransegrunnlaget inneholder opplysninger om hvilken ytelse som skal anskaffes, hvordan konkurransen skal gjennomføres, den prosedyren som er valgt og hvordan den skal gjennomføres. Det er videre stilt krav til leverandørene og hvordan oppfyllelse av disse kravene skal dokumenteres. Opplysninger om endelig frist for mottak av tilbud, hvor og hvordan det skal leveres, vedståelsesfrist og tildelingskriterier, går også frem av konkurransegrunnlaget.

Revisors vurdering:

Revisor er av den oppfatning at kunngjøring av "rammeavtaler håndverkertjenester" har foregått i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser.

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.

Forskriftens § 12-9 og 12-10 regulerer dokumentasjonskravet og gjelder følgende dokumenter:

- skatteattest for merverdiavgift
- skatteattest for skatt
- HMS – egenerklæring

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 avvising.

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 avvissingsbestemmelsene der oppdragsgiver plikter å avvise, og der oppdragsgiver har en rett til å avvise. Det er like avvissingsregler uavhengig av terskelverdiene.

Forskriftens § 15-12 sier bl.a følgende:

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

5.4.1 Fakta – Prosjekt 722, Brår barnehage:

Følgende kvalifikasjonskrav er stilt til leverandører som skal delta i konkurransen i henhold til utdrag fra Anbudsgrunnlaget:

3.1 Kvalifiseringskriterier

Leverandører som skal delta i konkurransen må oppfylle følgende betingelser/vedlegge forespurt dokumentasjon:

- Attest utstedt av den kompetente myndighet i medlemslandet, som bekrefter at leverandøren/entreprenøren/tjenesteyteren har oppfylt sine forpliktelser med hensyn til betaling av skatter, trygdeavgifter og merverdiavgift (henvendelse til kementerian/kommunekasserer for skjema RF-1244) i samsvar med lovbestemmelsene i landet. Attestene må ikke være eldre enn 6 måneder.
- HMS-egenerklæring i samsvar med forskriften om at leverandøren oppfyller, eller ved eventuell tildeling av kontrakt vil oppfylle, lovbestemte krav i Norge innen helse, miljø og sikkerhet. Egenerklæringen skal være undertegnet av en fra de ansatte i bedriften.
- Fremleggelse av foretakets årsregnskap eller utdrag fra det for siste 2 år.
- Andre relevante kriterier (I følge kommunestyrevedtak 06/03 skal fokus også settes på HMS og arbeidsrettslige forhold regulert i lov og avtaleverk)

I tillegg fremgår det følgende Kravspesifikasjon som leverandørene må oppfylle i anbudsgrunnlaget:

5 KRAVSPESIFIKASJON

5.1 Generelle krav

- Tilbyder vedlegger nødvendig informasjonsmateriell om produkter som beskrives.

5.2 Firmakvalitet og leveringsdyktighet

Begrepet firmakvalitet defineres vi i denne sammenhengen som sannsynligheten for at anbyders organisasjon kan oppfylle og utføre de krav som Re kommune stiller. Følgende krav stilles:

Følgende skal tilbyder oppgi:

- Organisasjonsstruktur
- Hvilke ressurser man råder over, utstyr osv.
- Kompetanse på personell i organisasjonen
- Informasjon om beliggenhet og organisering.

Re kommune mottok 3 anbud i forbindelse med utbygging av Brår barnehage.

Nedenfor vises en oversikt over hvorvidt kvalifikasjonskriteriene er oppfylt av de tre leverandørene.

Kvalifikasjonskrit.	Leverandør A	Leverandør B	Leverandør C
Skatteattest	Lvert, men for sent	Ok levert	Ok levert
Mva-attest	Lvert, men for sent	Ok levert	Ok levert
HMS-erklæring	Lvert ved et tidl. prosjekt, ok godkj.	Ok levert	Ok levert
Regnsk. fra 2 siste år	Ikke levert	Ok, levert	Ikke levert
Andre rel. krit. over	Ikke levert	Ikke levert	Ikke levert
Firmakvalitet/lev.dyktighet	Tidl. kjent	Ikke levert	Tidl. kjent
Referanser	Tidl. kjent	Ok, levert	Tidl. kjent

Revisjonen har fått opplyst at firma A og C er forholdsvis godt kjent for Re kommune, da kommunen har brukt disse firmaene ved tidligere byggeoppdrag, slik at de har god oversikt over deres organisasjon, firmakvalitet, referanser og leveringsdyktighet. Leverandør A viser forøvrig også til bedriftens internettside for ytterligere opplysninger om bedriften.

Dersom anbudet inneholder mangelfull dokumentasjon, skal anbudet under visse forhold avvises. Ikke-kvalifiserte leverandører skal avvises, før kvalifiserte anbud vurderes. Tabellen over viser at Leverandør A, som fikk oppdraget, ikke hadde levert de lovpålagte kravene, som skatte- og mva-attest, ved innlevering av anbudet 14.11.05. Revisor kan ikke se at Re kommune har fastsatt en kort tilleggsfrist for å få inn skatteattest, mva-attest eller HMS-erklæring, som de har anledning til i henhold til regelverket. Kontrakt ble undertegnet 10.02.06 av Re kommune og 16.02.06 av entreprenør. Senere mottatt skatte- og mva-attest er datert 15.02.06.

Revisors vurderinger:

Re kommune har ved bruken av kvalifikasjonskrav ikke helt fulgt reglene for offentlige anskaffelser, da Leverandør A, som fikk oppdraget, ikke hadde levert skatt- og mva.-attest ved anbudsfristens utløp. Re kommune hadde da hatt anledning til å sette en kort tilleggsfrist

for å få inn disse attestene, men vi kan ikke se at det er gjort. Imidlertid kom skatt- og mva-attestene inn en dag før kontrakten ble undertegnet av entreprenøren. Forskriften sier at først skal oppdragsgiver 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. I dette tilfellet har Re kommune gått videre med alle leverandørene, selv om ikke alle kvalifikasjonskravene var på plass. Re kommune bør sørge for at alle kvalifikasjonskriteriene er på plass før man begynner å vurdere anbudene, eventuelt sette en kort tilleggsfrist for å få inn disse. Ikke lovpålagte kvalifikasjonskriterier, som Re kommune har satt i konkurransegrunnlaget, skal også følges opp at innleveres.

5.4.2 Fakta - Prosjekt 743, Kunstgressbanen Bergsåsen:

I tillegg til skatteattest, mva-attest og HMS-erklæring er det i kunngjøringen også bedt om firmaattest, foretakets siste årsberetning og årsregnskap, redegjørelse vedrørende foretakets helse, miljø og sikkerhetspolicy samt redegjørelse vedrørende foretakets kvalitetsikringssystem.

Kvalifikasjonskrav i henhold til konkurransegrunnlaget:

4 Kvalifikasjonskrav til leverandør

Alle anbydere / anbud som oppfyller "kvalifikasjonskravene" vil deretter bli vurdert i trinn 2 – "Tildeling" ihht. de definerte tildelingskriterier.

Leverandørens kvalifikasjoner vil bli vurdert ut fra følgende dokumentasjon (vedlegges anbudet):

4.1 Attest for betalt skatt og trygdeavgift (Lovpålagt)

Attest utstedt av den kompetente myndighet i medlemslandet, som bekrefter at leverandøren har oppfylt sine forpliktelser med hensyn til betaling av skatter og trygdeavgifter (henvendelse til kemner/kommunekasserer for skjema RF-1244) i samsvar med lovbestemmelsene i landet.

4.2 Attest for betalt merverdiavgift (Lovpålagt)

Attest utstedt av den kompetente myndighet i medlemslandet (**), som bekrefter at leverandøren har oppfylt sine forpliktelser med hensyn til betaling av merverdiavgift (henvendelse til skattefogd for skjema RF-1244) i samsvar med lovbestemmelsene i landet (**). Attesten må ikke være eldre enn 6 måneder. (**) hvor leverandøren/entreprenøren hører hjemme.

4.3 HMS-erklæring (Lovpålagt)

HMS-erklæring i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser §§ 5-16 og 12-10.

4.4 ILO-konvensjon nr. 94, om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter

Anbyder aksepterer at arbeidstakerne sikres like lønsvilkår uavhengig av nasjonalitet i tråd med ILO-94

4.5 Godkjenning

Dokumentasjon på at systemet er godkjent for spillemidler.

4.6 Anbyders økonomisk og finansiell stilling

Foretakets siste årsberetning til Brønnøysundregisteret, samt nyere opplysninger som har relevans til foretakets regnskapstill. Revisjonsberetning vedlegges.

Anbyder skal – som en dokumentasjon på firmaets økonomiske stilling – vedlegg garantierklæring fra firmaets bankforbindelse om at garanti i samsvar med kontraktsbestemmelsene kan stilles ved en eventuell kontrakt.

4.7 Anbyders organisatoriske og juridiske stilling

Det kreves at anbyderen har et lovlig etablert foretak. Firmaattest/opplysning om hva slags foretak firmaet er

Manglende dokumentasjon av økonomiske og tekniske minstekrav – kan føre til at anbudet blir avvist

Etter gjennomgang av mottatte tilbud, har vi følgende resultater i forhold til de gitte kvalifikasjonskrav:

Entreprenører:

I følge mottatt dokumentasjon har det kommet inn 3 anbud for delentreprisen "entreprenør".

Kvalifikasjonskrav	Lev. A	Lev. B	Lev. C
Skatteattest	Ok levert	Ok levert	Mangler
Mva-attest	Ok levert	Ok levert	Mangler
HMS- erklæring	Ok levert	Ok levert	Mangler
Firmaattest	Ok levert	Ok levert	Mangler
Siste årsberetning	Ok levert	Ok levert	Mangler
Revisjonsberetning	Ok levert	Ok levert	Mangler
Årsregnskap	Ok levert	Ok levert	Mangler
ILO-konvensjonen	Ok levert	Ikke undertegnet	Ok levert
Garantierkl. bank	Mangler	Ok levert	Ok levert

Leverandør C, som ikke har oppfylt kvalifikasjonskravene, fikk anbudet.

Kunstgress:

I følge mottatt dokumentasjon, har det kommet inn 7 tilbud vedrørende kunstgressentreprisen. Her har revisor imidlertid kun fått forelagt anbudsdocumentene til den leverandøren som fikk tilbudsanslaget:

Kvalifikasjonskrav	Lev. A
Skatteattest	Ok levert
Mva-attest	Ok levert
HMS- erklæring	Ok levert
Firmaattest	Mangler
Siste årsberetning	Mangler
Revisjonsberetning	Mangler
Årsregnskap	Mangler
ILO-konvensjonen	Ikke undertegnet
Garantierkl. bank	Mangler

I konsulentens evaluering av leverandørene blir det opplyst følgende:

"alle leverandører har levert inn foreskrevet dokumentasjon og kan vise til gode referanser"

I revisors mail av 6.11.07, er det bedt om ytterligere dokumentasjon vedrørende kvalifikasjonskrav på innkomne anbud. Mailen er ikke besvart.

Flomlysanlegg kunstgressbanan Bergsåsen

Det er blitt opplyst fra ekstern konsulent, at det ved utlysning av anbudene ikke kom inn tilbud til delentreprisen flomlysanlegg. Det ble derfor tatt direkte kontakt med to leverandører for levering av henholdsvis master og installasjon av belysning til denne entreprisen. Begge leverandørene leverte inn tilbud på forespørselen og fikk tilslag på disse.

I dokumentasjonen til Re kommune ligger det utarbeidet en "Tilbudsinnbydelse" for belysning av kunstgressbanen. I dette dokumentet er det gitt kvalifikasjonskrav. Det er imidlertid usikkerhet om dette dokumentet er sendt ut til tilbyderne. Dokumentasjonen som foreligger fra disse leverandørene er kun av økonomisk art. Det foreligger ikke dokumentasjon på kvalifikasjonskrav.

Revisor har sendt forespørsel om ovennevnte forhold til ekstern konsulent, men har ikke mottatt svar.

Revisors vurderinger:

De fleste kvalifikasjonskravene kommer frem i kunngjøringen, som også er anbefalt i veilederen til forskrift om offentlige anskaffelser. I tillegg kommer total oversikt over alle kvalifikasjonskravene frem i konkurransegrunnlaget. Det har imidlertid i ettetid ikke vært mulig for revisor å kontrollere om alle leverandører har oppfylt fastsatte kvalifikasjonskrav, da vi ikke har fått utlevert disse dokumentene.

Dokumentasjonen, som er blitt fremlagt i dette prosjektet, har revisor fått dels fra Re kommune og dels fra ekstern konsulent og fremstår som lite oversiktlig og mangelfull. Det er i noen tilfeller vanskelig å finne ut av hva som faktisk er sendt ut til leverandørene samt mottatt fra disse ved innlevering av anbud. Revisor vil få påpeke at det er kommunenes ansvar å sørge for at dokumentasjonen er samlet og tilgjengelig for kontroll i ettetid.

Revisor vil også få påpeke at dersom det i en forutgående konkurranse ikke foreligger tilbud, kan oppdragsgiver gjennomføre kjøpet ved direkte anskaffelse. Det er imidlertid en forutsetning at konkurransen allerede har vært utlyst. Det foreligger i slike tilfeller også et krav om konkurranse. Oppdragsgiver må derfor kontakte flere leverandører. Revisor kan ikke se at dette er gjennomført i forbindelse med delentreprisen "belysning kunstgressbanen".

5.4.3 Fakta - Inngåtte rammeavtaler håndverkertjenester/elektriker:

I ovennevnte konkurranse er det gitt følgende krav i *kunngjøringen*:

SEKSJON III: JURIDISKE, ØKONOMISKE, FINANSIELLE OG TEKNISKE OPPLYSNINGER

III.1) Betingelser i tilknytning til kontrakten

III.1.1) Depositum og garantier som kreves
Se anbudsdokumenter og tilbudsbrev

III.1.2) Hovedbetingelser for betaling og finansiering og/eller henvisning til relevante bestemmelser
Se anbudsdokument og tilbudsbrev

III.1.3) Juridisk selskapsform på den gruppering av leverandører som kontrakten tildeles, skal ha
Se konkurransegrunnlaget

III.2) Betingelser for deltagelse

III.2.1) Generelle betingelser
Se konkurransegrunnlaget

III.2.1.1) Juridisk stilling - krav til dokumentasjon
(1) HMS - For arbeid som skal utføres i Norge skal oppdragsgiver kreve at samtlige leverandører fremlegger en egenerklæring om at leverandøren oppfyller, eller ved eventuell tildeling av kontrakt, vil oppfylle, lovbestemte krav i Norge innen helse, miljø og sikkerhet (HMS). Denne bestemmelsen gjelder ikke varekontrakter og ved direkte anskaffelser.

(2) MVA-Attest

(3) Skatteattest

III.2.1.2) Økonomisk og finansiell kapasitet - krav til dokumentasjon

III.2.1.3) Teknisk kapasitet - krav til dokumentasjon

Det er videre i *konkurransegrunnlaget* gitt følgende krav:

2. Kvalifikasjonskrav til firma

Firmaets kvalifikasjoner vil bli vurdert ut fra følgende dokumentasjon :

2.1 Attest for betalt skatt og trygdeavgift (Lovpålagt)

Attest utstedt av den kompetente myndighet i medlemslandet (**), som bekrefter at konsulentfirmaet har oppfylt sine forpliktelser med hensyn til betaling av skatter og trygdeavgifter (henvendelse til **kemner/kommunekasserer for skjema RF-1244**) i samsvar med lovbestemmelsene i landet (*). Attesten må ikke være eldre enn 6 måneder. (*) hvor konsulentfirmaet hører hjemme.

2.2 Attest for betalt merverdiavgift (Lovpålagt)

Attest utstedt av den kompetente myndighet i medlemslandet (**), som bekrefter at konsulentfirmaet har oppfylt sine forpliktelser med hensyn til betaling av merverdiavgift (henvendelse til **skattefogd for skjema RF-1244**) i samsvar med lovbestemmelsene i landet (**). Attesten må ikke være eldre enn 6 måneder. (**) hvor konsulentfirmaet hører hjemme.

2.3 Anbyders økonomiske og finansielle stilling

Foretakets siste årsberetning til Brønnøysundregisteret, samt nyere opplysninger som har relevans til foretakets regnskapstall. Revisjonsberetning vedlegges.

Anbyder skal – som en dokumentasjon på firmaets økonomiske stilling – vedlegg garantierklæring fra firmaets bankforbindelse om at garanti i samsvar med kontraktsbestemmelsene kan stilles ved en eventuell kontrakt.

2.4 HMS-erklæring (Lovpålagt)

HMS-erklæring i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser §§ 5-16 og 12-10

Anbyders organisatoriske og juridiske stilling

Det kreves at anbyder har et lovlig etablert foretak

2.5 Faglige kvalifikasjoner

Firmaet gir en beskrivelse for kompetanse som innehas av firmaet

Firma må minimum ha "Sentral godkjenning" i tiltaksklasse 2, og erfaring i forhold til de oppgaver og analyser som faget krever.

Manglende dokumentasjon av økonomiske og tekniske minstekrav – kan føre til at tilbudet blir avvist. Merk at skjema RF-1244 i pkt.23.1. og 2.2 må fremskaffes fra to instanser.

(minimum "Sentral godkjenning" i tiltaksklasse 2, gjelder ikke elektrikere)

Etter gjennomgang av mottatte tilbud, har vi følgende resultater i forhold til de kvalifikasjonskrav som fulgte med tilbudene:

Kvalifikasjonskrav	A	B	C	D	E	F	G
HMS-erklæring	x	-	x	x	-	x	x
MVA-attest	x	x	x	x	-	x	x
Skatteattest	x	x	x	x	-	x	x
Siste årsberetning Brønnøysund	x	-	x	x	-	-	x
Revisjonsberetning	x	-	x	x	-	x	x
Garantierklæring bankforbindelse	-	x	x	x	-	x	-
Lovlig etablert foretak	x	x	x	x	-	x	x
ILO-konvensjonen nr 94	-	-	x	-	-	x	-
Beskrivelse av kompetanse	x	x	x	x	-	x	x

x = dokumentasjon er levert

I den fremlagte dokumentasjonen til Re kommune, har kvalifikasjonskravene blitt vurdert på tilsvarende måte som ovenstående tabell for skatteattest, mva-attest, økonomisk stilling og HMS-erklæring. I Re kommunes dokumentasjon, er det imidlertid krysset "JA" for at alle leverandører har levert dokumentasjon i forhold til de kvalifikasjonskravene som er satt. Ved forespørsel til eiendomsavdelingen i Re kommune vedrørende dette forholdet, mente de at de aktuelle dokumentene kunne vært kastet eller kommet bort. Manglende dokumenter kunne ikke fremskaffes.

Revisors vurderinger:

Utover lovpålagte kvalifikasjonskrav som skatteattest for skatt og mva samt HMS- erklæring, er det opp til oppdragsgiver å sette kvalifikasjonskravene. Kvalifikasjonskravene skal i hovedsak fremgå av kunngjøringen. Re kommune har de lovpålagte og hovedtyngden av kvalifikasjonskravene med i kunngjøringen. Resterende kvalifikasjonskrav er spesifisert i konkurransegrunnlaget. Kvalifikasjonskravene, i følge gjeldende regelverk, er således ivaretatt.

Hvis tilbudene inneholder mangelfull dokumentasjon, skal disse under visse forhold avvises. I følge dokumentasjonen revisor har blitt forelagt, burde to av tilbudene vært avvist på grunn av manglende dokumentasjon av kvalifikasjonskravene. Det er, i følge fremlagt dokumentasjon, kun leverandør C som fyller alle kvalifikasjonskravene. Leverandør C ble også tildelt oppdraget.

Revisor vil be Re kommune vurdere de interne rutineene rundt oppbevaring av dokumenter. Revisor har fått opplyst at Re kommune oppbevarer anbudsdokumenter i minst 6 måneder etter at kontrakt er inngått. Denne praksisen bygger på forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser (KOFA) sin klagefrist som nevnt tidligere er 6 måneder. Utover dette er det ikke lovpålagt hvor lenge anbudsdokumenter skal oppbevares. Imidlertid er hensynet til sporbarheten forskriftsregulert. Revisor har tatt opp dette med KS-advokatene som anbefaler at anbudsdokumenter oppbevares i 4 år.

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

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.

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 722, Brår barnehage

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

Følgende tildelingskriterier er definert i Anbudsgrunnlaget:

3.2 Kontraktstildelingskriterier

Oppdragsgiver vil velge den tilbyder med det økonomisk mest fordelaktige tilbud ved kontraktstildeling. Kontraktstildelingskriteriene er:

- Planløsning
- Funksjon
- Pris
- Kvalitet
- Estetikk
- Service
- Leveringstid / leveringsbetingelser
- Leveringssikkerhet/-dyktighet
- Brukeropplæring
- Kontraktsvilkår
- Referanser
- Eventuell forbehold fra tilbyder
- Miljøvennlighet (brukermiljø, resirkulering/gjenvinning, bedriftens profil etc)
- Andre relevante kriterier

Kriteriene er ikke oppført i prioritert rekkefølge.

Re kommune har skriftlig meddelt tilbyderne (3 stk) hvem de ønsker å gå inn i nærmere forhandlinger med, jf. § 17-3. Begrunnelsen for dette valget er lavest pris samtidig med at planløsningen og funksjon er gode. Frist for klage er også angitt i henhold til forskriften. I meddelelsesbrevet er det oppgitt at Re kommune ønsker å forhandle med kun en leverandør. Jf. forskriftens § 16-3 (3) står det at det skal forhandles med minst 3 leverandører forutsatt at det finnes et tilstrekkelig antall egnede deltakere i konkurransen. Det skal likevel bare forhandles med leverandører som har reelle muligheter for å få tildelt kontrakt. Revisor har ikke blitt forelagt noen utdypende evaluering av tilbudene.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer i dette tilfellet at det er tilstrekkelig å forhandle kun med en av leverandørene, da det er få deltakere i konkurransen og det bare skal forhandles med leverandører som har reelle muligheter for å få tildelt kontrakt, jf. forskriftens § 16-3 (3). Revisor savner imidlertid en mer utdypende evaluering av tilbudene, hvor de forskjellige kontraktstildelingskriteriene er vektet opp mot hverandre på forhånd og hvor det for de forskjellige leverandørene er gitt score på de forskjellige tildelingskriteriene. Dette bør ligge i kommunen, som underlag for tildelingen av kontrakten, dersom noen av leverandørene ønsker en nærmere begrunnelse for hvorfor de ikke ble valgt som leverandør eller ved en eventuell klage.

Revisor vurderer meddelelsen til de som ikke fikk oppdraget til å være i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser.

5.5.2 Fakta - Prosjekt 743, Kunstgressbanen Bergsåsen:

For ovennevnte prosjekt fremgår det av *kunngjøringen* følgende tildelingskriterier:

Det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av (i uprioritet rekkefølge):

1. leverings- eller ferdigstillingsdato
2. leveringssikkerhet
3. service og teknisk bistand etter levering
4. pris
5. kvalitet

Det er i *konkurransesgrunnlaget* oppgitt følgende tildelingskriterier:

Tildeling av kontrakt skal skje på grunnlag av det økonomiske mest fordelaktige anbud, jf. §10-2 (2) (Lov om offentlige anskaffelser). Tildelingskriteriene er satt opp i vilkårlig rekkefølge og oppdragsgiver står fritt til å rangere kriteriene og deres innbyrdes vekt.

Anbyder kommenterer kriteriene nærmere.

Følgende kriterier legges til grunn:

<ul style="list-style-type: none">• Pris• Kompetanse• Erfaring fra lignende oppdrag• HMS – plan• Leveringstid/framdriftsplan• Kvalitetstest kunstgress	<ul style="list-style-type: none">• Bemanning for oppdraget• Systematisk vedlikehold• Kvalitetssikringsplan• FDV instruks• Utførelsestid kunstgress
---	---

Kriteriene er oppgitt i uprioritert rekkefølge.

Revisor kan ikke se av den fremlagte dokumentasjonen, at leverandørene er skriftlig meddelt vedrørende kontraktstildelingen. Ved forespørsel om dette, ble det opplyst at leverandørene hadde fått meddelt resultatet av kontraktstildelingen pr telefon. Det ble i denne telefonsamtalen også opplyst om en klagefrist på 7 dager.

Revisors vurdering:

Dersom tildeling av kontrakten skal skje på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, skal alle kriterier, som vil bli lagt til grunn, oppgis enten i konkurransesgrunnlaget eller kunngjøringen. Etter revisors vurdering fyller Re kommune dette kravet i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser.

I følge ansvarlig konsulent er det meddelt leverandørene pr telefon hvem som ble tildelt oppdraget. Det ble samtidig gitt en klagefrist på 7 dager. I følge forskrift om offentlige anskaffelser § 17-3, skal beslutningen om hvem som skal tildeles kontrakten meddeles leverandørene skriftlig og i rimelig tid før kontrakt inngås. Det skal i tillegg gis en begrunnelse for valget, samt en frist for leverandørene til å klage. Revisor kan ikke her se at forskriftens § 17-3 er fulgt. Meddelelsen er ikke gitt skriftlig. Det er derfor ikke mulig å etterprøve verken frister som er satt eller begrunnelse for valg av leverandør.

5.5.3 Fakta - Inngåtte rammeavtaler håndverkertjenester/elektriker:

Det går frem av *kunngjøringen* at det er det "økonomisk mest fordelaktige anbudet" som vil bli tildelt kontrakten. Nærmere kriterier er angitt i konkurransegrunnlaget.

I *konkurransegrunnlaget* står det følgende vedr tildelingskriterier:

3 Kriterier for tildeling av oppdrag

Tildeling av kontrakt skal skje på grunnlag av det økonomiske mest fordelaktige tilbud, jf. §10-2 (2) (Lov om offentlige anskaffelser). Tildelingskriteriene er satt opp i vilkårlig rekkefølge og oppdragsgiver står fritt til å rangere kriteriene og deres innbyrdes vekt.

Tilbyder kommenterer kriteriene nærmere.

Følgende kriterier legges til grunn:

<ul style="list-style-type: none">• Pris• Erfaring fra lignende oppdrag• Bemanning/ Kvalifikasjon	<ul style="list-style-type: none">• Administrative ressurser• Forbehold• Responstid
---	---

Kriteriene er oppgitt i uprioritert rekkefølge.

Re kommune har i brev av 19.07.06 meddelt leverandørene hvem som ble tildelt oppdraget. I nevnte brev er det gitt en begrunnelse for valget samt gitt en klagefrist til 10.08.06. Kontrakten som er inngått er datert 18.09.06.

Revisors vurdering:

Da tildeling av kontrakten skjer på grunnlag av "det mest økonomisk fordelaktige" tilbudet, skal tildelingskriteriene komme frem i konkurransegrunnlaget eller kunngjøringen. Re kommune har opplyst i kunngjøringen at tildelingskriteriene er angitt i konkurransegrunnlaget. Tildelingskriteriene, i tillegg til en beskrivelse av disse, kommer frem i konkurransegrunnlaget slik at Forskriftens § 17-2 nr 2 anses for ivaretatt.

Oppdragsgivers beslutning om hvem det skal inngås kontrakt med, skal meddeles alle deltagerne i konkurransen i "rimelig tid" før kontrakt inngås. "Rimelig tid", vil avhenge av hvor komplisert anskaffelsen er. Det er i veilederen til forskriften antydnet at en frist på minimum 10 dager (for anskaffelser over EØS-terskelverdiene) er "rimelig tid". Re kommune har i brev av 19.07.06 meddelt leverandørene hvem de har valgt å inngå kontrakt med. Kontrakten er signert to måneder etter denne dato, noe revisor anser må komme innenfor begrepet "rimelig tid".

Oppdragsgiver skal også i meddelelsen begrunne sine beslutninger for å sikre gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i anskaffelsesprosessene, og dermed leverandørens rettssikkerhet. I Re kommunes meddelelse til leverandørene, er det foretatt en begrunnelse for leverandøren som er valgt. Re kommune oppfylder dermed kravene i forskrift om offentlige anskaffelser på dette punktet.

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 etterprøvbareheten er sikret.

Forskriftens krav om protokollføring er et utslag av generelle gjennomskiktighets- og rettsikkerhetsprinsipper. Dette bidrar til at ulike instanser kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med regelverket. Protokollen gir økt etterprøvbarehet 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 § 8-1 skal protokollen minst inneholde følgende opplysninger:

- oppdragsgivers navn og adresse
- beskrivelse av hva som skal anskaffes
- navn på leverandører
- begrunnelse for valg av tilbud med angivelse av tilbudets verdi
- angivelse av relative fordeler og egenskaper i forhold til de øvrige leverandører

Hva som anses som vesentlige forhold og viktige beslutninger i protokollføringen er til dels en skjønsmessig 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

Vår undersøkelse av kommunens praksis ved protokollføring er todelt:

- først vurderes protokollføringen av anskaffelsesprosedurene i forhold til minimumsopplysningene som er definert i forskriften, jf §§ 8-1 og 15-1
- dernest vurderes det om vesentlige forhold og viktige beslutninger i anskaffelsesprosedurene er protokollført

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

5.6.1.1 Fakta – Prosjekt 722, Brår barnehage:

Benyttet anskaffelsesprotokoll for dette prosjektet er standard dokument hentet fra Nærings- og Handelsdepartementets forslag til protokoll. Av minimumsopplysninger som protokollen minst skal inneholde, er det bare oppdragsgivers adresse som mangler. Når det gjelder hvorvidt vesentlige forhold og viktige beslutninger i anskaffelsesprosedyrene er protokollført, er begrunnelse for valg av anskaffelsesmetode protokollført. I tillegg vises det til egen innstilling når det gjelder evaluering av anbudene, denne foreligger ikke. Det er ikke utarbeidet eget evalueringsskjema med karakter/poeng til firmaene, kun en kladd til internt bruk. Anskaffelsesprotokollen er ellers lite utfyllende utfylt.

Revisors vurdering:

Anskaffelsesprotokollen kunne vært noe mer utfyllende utfylt og spesielt når det gjelder evaluering av tilbudene, bør det dokumenteres.

5.6.1.2 Fakta - Prosjekt 743, Kunstgressbanen Bergsåsen:

Revisor har ikke fått fremlagt protokoll fra prosjektet. Det er opplyst fra ansvarlig konsulent og Re kommune at protokoll ikke er skrevet.

Revisors vurdering:

Det er ikke skrevet anskaffelsesprotokoll fra prosjektet, følgelig er ikke forskriftens § 15-1 oppfylt.

5.6.1.3 Fakta - Inngåtte rammeavtaler håndverkertjenester/elektriker:

Re kommune har utarbeidet anskaffelsesprotokoll ved inngåelse av "rammeavtaler håndverkertjenester". Protokollen, som er brukt, er utarbeidet av departementet og inneholder således de formelle minimumskravene til en anskaffelsesprotokoll.

Utover minimumskravene i forskriften, inneholder protokollen kunngjøringsdato, kunngjøringssted, innleveringsfrist og om det eventuelt er gjennomført konferanser, forhandlinger og/eller befaringer. Det er videre i protokollen opplyst om kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, utsatt innleveringsfrist samt at det er innhentet prisdetaljer fra en leverandør. Eventuelle vesentlige forhold og viktige beslutninger utover dette er ikke beskrevet i protokollen.

Revisors vurdering:

Revisor finner at protokollen inneholder alle nødvendige minimumsopplysninger i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser.

I protokollen skal det, i tillegg til forskriftens minimumskrav, også fremgå vesentlige forhold og viktige bestemmelser. Dette er til dels en skjønsmessig vurdering og det skal i denne vurderingen blant annet legges vekt på om konkurransegrunnlaget, tilbudsåpning og evaluering av tilbudet er protokollført.

Vesentlige forhold og viktige bestemmelser kommer ikke direkte frem av selve anskaffelsesprotokollen. Det er imidlertid ikke spesielle formkrav til protokollføring. Det viktige er at dokumentasjonen er samlet og tilgjengelig. Re kommune har utarbeidet separate dokumenter for konkurransegrunnlaget, tilbudsåpningen samt evaluering av tilbudene. Revisor anser at så lenge den pålagte dokumentasjonen er samlet, tilgjengelig og etterprøvable, fyller Re kommune kravene i henhold til forskriftens regler. Det burde imidlertid, etter revisors skjønn, vært henvist til disse dokumentene i protokollen.

5.6.2 Protokollføring i henhold til ny forskrift, samt Re kommunes interne rutiner

I den nye forskriften om offentlige anskaffelser av 07.04.2006 § 3-2, er det kommet en ny bestemmelse vedrørende protokollføring. I forhold til gammel forskrift skal det nå føres protokoll for *alle anskaffelser over kr 100.000,-*. Tidligere var ikke dette beløpsfestet, det var kun et krav om *protokollføring fra konkurransen*.

Re kommune har i sine interne retningslinjer følgende rutiner for protokollføring:

NYTT fra 01.01.2006:

Re kommune innfører følgende prosedyre med øyeblikkelig virkning :

Kjøp under 50 000,-

For kapitalanskaffelser under 50 000,- (eks hvite/brunevarer o.l som ikke er med på rammeavtaler) skal det hentes tre pristilbud, minst pr telefon, og kjøpet skal dokumenteres med en enkel protokoll. *Se vedlegg enkel protokoll*

Kjøp mellom 50 000,- og 500 000,- .

Pr. idag skal det hentes inn tilbud på alle kjøp (enkelkjøp eller planlagte totalkjøp i budsjettåret) mellom 50 og 500 000,- . Dette skal dokumenteres - også med protokoll. *Se vedlegg anskaffelsesprotokoll u 500'*

Virksomheter som småhandler for over 50 000,- pr år hos en leverandør skal konkurranseutsette og dokumentere med en skriftlig avtale, gjerne flerårig.

Det skal som hovedregel brukes åpen anbudskonkurranse. Dette krever at det lages et enkelt konkurransegrunnlag/beskrivelse av hva som skal anskaffes.

Alle slike innkjøp skal nå offentliggjøres på Re kommunes hjemmesider under kunngjøringer. (se eksempel på tekst) kontakt servicetorget.

Dette skal gjøres for at det lokale næringsliv skal kunne ha mulighet til å delta i konkurransen på en enkelt måte

NB: husk at dokumentene skal arkiveres.

Vi har i dette prosjektet plukket ut en anskaffelse over kr 50.000 for å kontrollere om ovennevnte rutiner følges. I tillegg har vi plukket ut en anskaffelse over kr 100.000 for kontroll av ny forskrift som trådte i kraft 01.01.2007.

Anskaffelser over kr 50.000,-:

Innkjøp av huskestativ/lekeapparater til Ramnes skole kr 75.731,- eks mva. Revisor har fått opplyst at det ikke er skrevet protokoll fra kjøpet.

Revisors vurdering:

Re kommunes interne rutiner som tilsier protokollføring på kjøp over kr 50.000,- er ikke fulgt.

Anskaffelse over kr 100.000,-:

Innkjøp av Miele vaskemaskin til Re sykehjem kr 103.070,- eks mva. Det er skrevet protokoll for dette kjøpet.

Revisors vurdering:

Re kommune har her fulgt reglene i forskrift om offentlige anskaffelser.

5.7 Problemstilling 6: Er anskaffelsesprosedyren i samsvar med de etiske retningslinjene for Re kommune?

Re kommunestyre, vedtok i kommunestyremøte 07.11.02 sak 90:

''Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Re kommune''

De etiske retningslinjene for Re kommune legger stor vekt på redelighet, ærlighet, rettferdighet, tillit og åpenhet i all sin virksomhet. Ansatte og folkevalgte har ansvar for å etterleve dette prinsippet og plikter lojalt å overholde de lover, forskrifter og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet. Videre skal man unngå personlige fordeler og gaver som kan påvirke handlinger, saksforberedelser eller vedtak og unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunes interesser og personlige interesser.

Re kommune 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.

Revisors vurdering:

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. Revisor har registrert at Re kommune har kjøpt varer for betydelige beløp (over terskelverdiene for krav om utlysning av konkurranse) av enkelte leverandører hvert år, uten at det er lyst ut konkurranse. Dette gjelder blant annet Meny Revetal. Vi har tatt opp dette med kommunen og fått til svar at dette er leverandører det er praktisk å handle med, på grunn av tilgjengeligheten. Vi har også fått opplyst at for dagligvarer er det vanskelig å få til rabattavtaler (rammeavtaler), da de har små marginer å gå på. Imidlertid kan ikke Re kommune, i henhold til regelverket, kjøpe dagligvarer eller andre varer over terskelverdiene, uten at det lyses ut konkurranse.

6. REVISORS VURDERINGER

Vestfold kommunerevisjon har i denne rapporten vurdert om offentlige anskaffelser gjennomføres i henhold til regelverket for noen utvalgte prosjekter/anskaffelser i Re kommune. Vi har avdekket avvik fra regelverket for offentlige anskaffelser. Lov om offentlige anskaffelser stiller en del grunnleggende krav som skal ivaretas ved offentlige anskaffelser. De forhold vi har avdekket viser at det ikke i tilstrekkelig grad har blitt tatt hensyn til krav om likebehandling, konkurranse og etterprøvbarehet ved anskaffelsene vi har undersøkt. Manglende etterlevelse av regelverket kan medføre at ressursbruken i Re kommune blir mindre effektiv og kan videre resultere i erstatningsansvar. Vi bemerker at det ikke er ensartede arkivrutiner i de utvalgte prosjektene. Dette påvirker etterprøvbareheten for den enkelte anskaffelse.

Nedenfor følger revisors vurderinger knyttet til problemstillingene.

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

Re kommune har benyttet riktige anskaffelsesprosedyrer, i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser, i de utvalgte anskaffelsene revisor har kontrollert.

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

To av undersøkelsene viser at kunngjøringene er tilfredsstillende i henhold til regelverket. Den tredje undersøkelsen viser at en del-entreprise ikke er kunngjort.

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

Undersøkelsene viser at Re kommune har med de lovpålagte kvalifikasjonskravene i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget og det er tilfredsstillende i henhold til regelverket. Imidlertid har revisjonen registrert at Re kommune ikke godt nok 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 tre undersøkelsene viser at alle har med tildelingskriterier i konkurransegrunnlaget. Tildelingen skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen. Da revisjonen skulle vurdere hvordan tildelingen av oppdragene hadde skjedd, savnet vi en mer utdypende evaluering av anbudene på de to investeringsprosjektene, gjerne hvor de forskjellige kontraktstildelingskriteriene var vektet opp mot hverandre på forhånd og hvor det for de forskjellige leverandørene er gitt score på de forskjellige tildelingskriteriene. For den inngåtte rammeavtalen på håndverkertjenester/elektriker er det brukt evalueringsskjema hvor tildelingskriteriene er vektet og det er foretatt en totalvurdering av tilbudene, målt opp mot "det økonomisk mest fordelaktige tilbudet." Revisor ser det som positivt at det er foretatt evaluering av de innkomne tilbudene, men vil foreslå at det for senere prosjekter blir utarbeidet en ennå fylligere evaluering hvor de enkelte tildelingskriteriene blir utfyllende evaluert for hver leverandør.

I to av undersøkelsene vurderer revisor meddelelsen til de som ikke fikk oppdraget til å være i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser. I den siste undersøkelsen er det ikke skriftlig meddelt hvem som fikk oppdraget, men kun informert pr telefon, i følge den eksterne konsulenten. Dette er ikke i tråd med regelverket.

- **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. Protokollen for inngått rammeavtale håndverkertjenester/elektriker er tilfredsstillende utfylt i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser. Det er skrevet protokoll for det ene undersøkte investeringsprosjektet, men denne kunne vært noe mer utfyllende utfylt og evaluering av tilbudene burde vært bedre dokumentert. For det andre undersøkte investeringsprosjektet er det ikke skrevet protokoll.

I den nye forskriften om offentlige anskaffelser av 07.04.2006 § 3-2, er det kommet en ny bestemmelse vedr protokollføring. I forhold til gammel forskrift skal det nå føres protokoll for

alle anskaffelser over kr 100.000,-. Tidligere var ikke dette beløpsfestet, det var kun et krav om *protokollføring fra konkurransen*. Vi har kontrollert en enkelt-anskaffelse fra 2007 på over kr 100.000,-, hvor det var skrevet tilfredsstillende protokoll i henhold til den nye forskriften.

- **Er anskaffelsesprosedyren i samsvar med de etiske retningslinjene for Re kommune?**

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

7. REVISORS ANBEFALINGER

Revisjonen vil gi følgende anbefalinger, men understreker at forslag til anbefalinger ikke er uttømmende:

- Oppdatere rutiner/retningslinjer for gjennomføring av investeringsprosjekter og sørge for at disse etterleves
- Gjennomføre forprosjekt ved større investeringsprosjekter før politisk behandling
- Bruk av evalueringsskjema ved vurdering av anbudene, hvor tildelingskriteriene vektles på forhånd. Det anbefales at evalueringsskjemaet vedlegges anskaffelses-protokollen.
- 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
- Sørge for at definerte kvalifikasjonskrav, lovpålagte og egendefinerte, blir innlevert før anbudene vurderes
- Anbudsdokumentasjon oppbevares i 4 år
- Gjennomføre konkurranser på alle anskaffelser hvor det antas at forbruket blir mer enn kr 500.000 per år.

Borre, den 1. februar 2008

Arild Lohne
Revisjonssjef

Hanne Britt N. Sveberg
Leder forvaltningsrevisjon