

FORVALTNINGSREVISJON

Offentlige anskaffelser

Bø kommune

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Bø kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i kommunen. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften) § 7 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Bø kommune, jf. kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften kapittel 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

KomRev NORD takker de involverte for samarbeidet i forbindelse med gjennomføring av prosjektet.

Tromsø, 14.2.2017

Knut Teppan Vik

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Carina Fyhn Hansen

Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Margrete Mjølhus Kleiven

*Ansvarlig for kvalitetssikring,
forvaltningsrevisor*

Ørjan Martnes

*Prosjektmedarbeider,
regnskapsrevisor*

Sammendrag

KomRev NORD IKS har etter bestilling fra kontrollutvalget i Bø kommune gjennomført forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser. Forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i følgende spørsmål:

Etterlever Bø kommune sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket med hensyn til konkurranse og etterprøvbarhet når det gjelder anskaffelser fra 2014 og 2015?

Som offentlig oppdragsgiver er Bø kommune forpliktet til å følge regler i lov og forskrift om offentlige anskaffelser når kommunen kjøper varer og tjenester. Reglene skal bidra til at det offentlige velger sine leverandører på en måte som sikrer mest mulig effektiv ressursbruk, samtidig som leverandørene likebehandles. Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse, og oppdragsgiver må informere leverandører og avholde konkurranse om de varer og tjenester som skal kjøpes etter bestemmelser som er nedfelt i forskrift om offentlige anskaffelser.

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling retter undersøkelsene i denne forvaltningsrevisjonen seg mot anskaffelser av *entreprenørtjenester innen teknisk etat, kjøp av konsulenttjenester, IKT-anskaffelser og anskaffelser innen helse- og sosialfeltet*. Vi har undersøkt til sammen ti anskaffelser, hvorav seks er gjennomført av teknisk etat. Vi identifiserte aktuelle anskaffelser gjennom kommunens regnskap for årene 2014 og 2015. Enkelte av anskaffelsene går imidlertid lengre tilbake i tid i den forstand at selve anskaffelsen ble foretatt før 2014, mens utbetalingene som vi identifiserte i regnskapet fortsatt pågikk i 2014 og/eller 2015. Kommunen hadde blant annet inngått fireårige rammeavtaler for flere tjenester innen teknisk etat med varighet frem til 2016.

Revisors samlede konklusjon er at Bø kommune i 2014 og 2015 i flertallet av de undersøkte anskaffelsene har brutt sentrale bestemmelser om konkurranse og etterprøvbarhet i regelverket om offentlige anskaffelser.

Konklusjonen bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

For flertallet av de undersøkte anskaffelsene har kommunen kunngjort eller på annen måte informert leverandører om den planlagte anskaffelsen. Revisor oppfatter at kommunen i hovedsak har gjort forsøk på å legge til rette for en form for konkurranse.

Innenfor teknisk etat er samtlige av de undersøkte anskaffelsene kunngjort. En av anskaffelsene er imidlertid kun kunngjort nasjonalt, mens regelverket også stiller krav om kunngjøring i hele EØS-området. Vi finner videre at kunngjøringene for samtlige av anskaffelsene fra teknisk etat er gjort med henvisning til feil del av regelverket og/eller har motstridende opplysninger i konkurransedokumentene om hvilken del av regelverket og/eller hvilken anskaffelsesprosedyre som legges til grunn. For samtlige av de undersøkte anskaffelsene fra teknisk etat er kommunens opplysninger om tildelingskriterier ikke entydige i konkurransedokumentene. Dette innebærer at det ikke er mulig for leverandører å vite hvilke kriterier som legges til grunn for valg av leverandør. Oppdragsgivers opplysninger om hvilke konkurransevilkår som gjelder har betydning for leverandørers vurdering av hvorvidt det er mulig (eller ønskelig) for dem å være med og konkurrere om oppdraget. Uklare vilkår, herunder tildelingskriterier, vil også gjøre det vanskelig for kommunen å vurdere og evaluere leverandørenes tilbud.

Innenfor helsesektoren er det foretatt direkte kjøp av medisinsk forbruksmateriell fra én leverandør for beløp på nær 900 000 kroner både i 2014 og 2015. Dette må anses som brudd på anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om konkurranse. For den andre utvalgte anskaffelsen innenfor helse- og sosial; arbeid som ble utført på heisen på Bøheimen, la kommunen til rette for konkurranse ved å kontakte flere leverandører.

Når det gjelder kommunens kjøp av konsulenttjenester har det vært konkurranse om noen av anskaffelsene vi undersøkte, mens det er gjort direkte anskaffelser uten noen form for konkurranse av andre konsulenttjenester.

For de undersøkte IKT-anskaffelsene finner vi at kjøp av nytt forsystem ble gjennomført av Samordna innkjøp i Salten (SIIS) på vegne av kommunen. Vi har dermed ikke undersøkt anskaffelsen nærmere, utover å konstatere at det er samsvar mellom anslått verdi og den del av regelverket som er lagt til grunn, samt at den har vært kunngjort både i Doffin og Ted-databasen. Ved kjøp av programvare til eiendomsskatteprosjektet la kommunen i noen grad til rette for konkurranse ved å henvende seg til to leverandører i markedet.

Flertallet av de undersøkte anskaffelsene oppfyller ikke fullt ut kravene til etterprøvbarehet som regelverket stiller opp. Det er ikke ført anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelsene, og de protokoller som *er* fremlagt inneholder i all hovedsak kun opplysninger om *åpning* av innsendte tilbud (navn på leverandører og tilbudt pris). Ifølge regelverket skal en anskaffelsesprotokoll beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen.

Det bemerkes også at Bø kommunes vedtatte innkjøpsreglement etter revisors vurdering har enkelte bestemmelser som står i motstrid til lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Avslutningsvis nevnes at nytt regelverk for offentlige anskaffelser trådte i kraft 1.1.2017. I det nye regelverket heves nasjonal terskelverdi fra kr 500 000 til kr 1,1 mill., det gjøres også endringer på flere punkter i regelverket. Det nye regelverket får ikke betydning for vurderingene som er gjort i denne forvaltningsrevisjonen.

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	7
2	PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	8
2.1	Problemstilling	8
2.2	Revisjonskriterier	8
3	METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENŚING.....	13
4	ETTERLEVELSE AV REGELVERK.....	16
4.1	Anskaffelser gjennomført av teknisk etat.....	16
4.1.1	<i>Rammeavtale brøyting.....</i>	<i>16</i>
4.1.2	<i>Rammeavtale tekniske tjenester</i>	<i>18</i>
4.1.3	<i>Rehabilitering fasade og tak Straume skole</i>	<i>20</i>
4.1.5	<i>Vannledning Haugsnes</i>	<i>23</i>
4.1.6	<i>Gang- og sykkelvei Eidet</i>	<i>25</i>
4.2	Anskaffelser innen helse- og sosialområdet	27
4.2.1	<i>Heis Bøheimen.....</i>	<i>27</i>
4.2.2	<i>Medisinsk forbruksmateriell</i>	<i>28</i>
4.3	Anskaffelser av IKT og konsulenttjenester	28
4.3.1	<i>Kjøp av nytt lønnssystem</i>	<i>28</i>
4.3.2	<i>Kjøp av konsulenttjenester og programvare i forbindelse med eiendomsskatteprosjektet.....</i>	<i>29</i>
5	OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON	32
6	HØRING	33
7	ANBEFALINGER.....	36
8	REFERANSER.....	36

1 INNLEDNING

Bakgrunn

Kontrollutvalget i Bø kommune vedtok i møte 01.03.2016 (sak 4/16) å bestille forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser. Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å

- sikre at Bø kommune har rutiner og prosedyrer som er egnet til å sikre at kommunen følger gjeldende regelverk om offentlige anskaffelser og foretar økonomisk fordelaktige innkjøp
- bidra med kunnskap om offentlige anskaffelser i kommunens egen organisasjon
- bidra til at kommunen blir bevisstgjort betydninga av å ha gode prosesser, rutiner og regelverk for gjennomføring av offentlige anskaffelser

Kontrollutvalget ba om at undersøkelsen skulle rettes inn mot anskaffelser av *entreprenører til teknisk etat, konsulenttjenester, IKT-anskaffelser og anskaffelser innen helse- og sosialfeltet*. Innenfor rammen av dette var det videre ønskelig at undersøkelsen ble rettet mot anskaffelser fra de *mest benyttede leverandører*.

Innkjøp i Bø kommune

Det fremgår av Bø kommunes innkjøpsreglement¹, samt øvrig informasjon kommunen har formidlet til revisor, at ansvar for innkjøp er delegert til etatsnivå. I innkjøpsreglementets punkt 2.1 *Ansvarsforhold/ organisering* heter det at «*Bø kommune har en desentralisert organisasjonsform for innkjøp. Rådmannen delegerer budsjett og innkjøpsansvar, slik at den enkelte etatsleder er ansvarlig for de midler enheten har til rådighet og foreta innkjøp innenfor de gitte budsjettrammer.*» Videre fremgår det at det er mulig å overføre etatsleders innkjøpskompetanse videre ned i organisasjonen, men det må da opprettes en skriftlig innkjøpsfullmakt til en navngitt person (dersom beløpet er lavere enn kr 20 000 trenger en ikke slik fullmakt). Det slås fast at «*Etatsleder er ansvarlig for at gjeldende lover og regler om innkjøp i kommunen følges og plikter å sørge for at inngåtte rammeavtaler benyttes.*».

¹ Innkjøpsreglement for Bø kommune, saksnummer 12/211, 29.02.2012

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstilling

Etterlever Bø kommune sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket med hensyn til konkurranse og etterprøvbarehet når det gjelder anskaffelser fra 2014 og 2015?

Med *anskaffelsesregelverket* forstår vi lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Anskaffelsesregelverket stiller krav til hvordan statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal foreta anskaffelser. Grunnleggende krav er blant annet at det skal være *konkurranse* om anskaffelser, og at anskaffelsesprosesser skal være *etterprøvbare*. I henhold til problemstillingen skal vi undersøke etterlevelsen av *sentrale bestemmelser* som skal sørge for ivaretagelse av konkurranse- og etterprøvbarehetskravet. *Anskaffelsesregelverk* kan også innbefatte kommunens eget skriftlige reglement for innkjøp. Bø kommune vedtok i 2012 et innkjøpsreglement. Dette inneholder både «generelle bestemmelser», «organisering av innkjøp», «prosedyrer for offentlige anskaffelser» med mer. Enkelte deler av innkjøpsreglementet er, slik revisor vurderer det, ikke i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og har dessuten bestemmelser som står i motstrid til hverandre. For å besvare problemstillingen om etterlevelse av anskaffelsesregelverket utleder vi revisjonskriterier kun fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til.

Lov om offentlige anskaffelser² (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser³ (FOA) gjelder ved tildeling av offentlige kontrakter om levering av varer, tjenester eller utførelse av bygge- og anleggsarbeider. Nevnte regelverk er en kombinasjon av EU/EØS-rett og nasjonal rett. Flertallet av bestemmelsene er begrunnet i våre forpliktelser etter EØS- avtalen, men Norge har i tillegg innført nasjonale regler som går lengre enn det EU/EØS- retten krever. Lov om offentlige anskaffelser inneholder grunnleggende krav for alle offentlige anskaffelser. Øvrig regulering skjer i forskrift om offentlige anskaffelser, og det er derfor primært *forskriften* brukerne av regelverket må forholde seg til.

Forskriften er delt inn i ulike deler, og anskaffelsens art og verdi avgjør hvilken del av forskriften som kommer til anvendelse. Oppdragsgiver må forholde seg til ulike *terskelverdier*:

² Lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser

³ Forskrift 7. april nr. 402 om offentlige anskaffelser

Tabell 1: Regelverk som kommer til anvendelse for **vare- og tjenestekjøp** (bygg- og anleggskontrakter i parentes) gjennomført av kommuner/ fylkeskommuner. Gjeldende terskelverdier per desember 2016. Andre terskelverdier gjelder for statlige myndigheter.

Anskaffelsens (samlede) verdi eks. mva.	Regelverk som kommer til anvendelse
Kr 100 000 – kr 500 000	Lov om offentlige anskaffelser Forskrift om offentlige anskaffelser del I
NASJONAL TERSKELVERDI: KR 500 000 eks. mva.	
Kr 500 000 - kr 1,75 mill. (for bygg- og anleggskontrakter: kr 500 000 - kr 44 mill.)	Lov om offentlige anskaffelser Forskrift om offentlige anskaffelser del I og del II Krav om utlysning i Doffin ⁴
EØS-TERSKELVERDI: KR 1,75 MILL. (BYGG- OG ANLEGG: KR 44 MILL.) eks. mva.	
Høyere enn kr 1,75 mill. (for bygg- og anleggskontrakter: høyere enn kr 44 mill.)	Lov om offentlige anskaffelser Forskrift om offentlige anskaffelser del I og del III Krav om utlysning i Doffin og TED ⁵

Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at forskriften kommer til anvendelse⁶.

Anskaffelser med verdi under kr 100 000 ble 1. juli 2015 unntatt forskriften, men oppdragsgiver måtte likevel ivareta anskaffelsesregelverkets prinsipper om god forretningsskikk, konkurranse, gjennomsiktighet mv.⁷. For anskaffelser med anslått verdi på mellom kr 100 000 og nasjonal terskelverdi gjelder loven og del I av forskrift om offentlige anskaffelser. For anskaffelser med anslått verdi mellom den nasjonale terskelverdien og EØS-terskelverdi gjelder loven samt forskriftens del I og del II. For anskaffelser over EØS-terskelverdi gjelder loven og forskriftens del I og del III. Mens den nasjonale terskelverdien var den samme fra 2005 til og med 2016 (kr 500 000), har EØS-terskelverdien blitt justert med jevne mellomrom. I februar 2016 ble EØS-terskelverdien sist justert, da til kr 1,75 mill. for vare- og tjenestekjøp. For bygg- og anleggskontrakter fastsettes en egen EØS-terskelverdi, denne ligger betydelig høyere enn for vare- og tjenestekjøp, jf. tabell 1 over. Tabellen viser terskelverdiene som var gjeldende da denne forvaltningsrevisjonen ble gjennomført, og som i all hovedsak var gjeldende for de konkrete anskaffelsene vi har undersøkt i Bø kommune.

Nytt regelverk for offentlige anskaffelser trådte i kraft 1. januar 2017. I den nye forskriften angis nye terskelverdier, nasjonal terskelverdi er økt fra kr 500 000 til kr 1,1 mill. eks. mva., mens EØS-terskelverdi fortsatt er på kr 1,75 mill. eks. mva. for vare- og tjenestekjøp gjennomført av kommuner/fylkeskommuner. For bygg- og anleggskontrakter er EØS-terskelverdi fortsatt kr 44 mill. eks. mva. I tillegg til endrede terskelverdier gjøres det også endringer på flere punkter i regelverket. **Det nye regelverket får ikke anvendelsene på anskaffelsene som inngår i dette**

⁴ Doffin er den norske databasen/kunngjøringstjenesten for offentlig innkjøpsinformasjon

⁵ TED (Tenders Electronic Daily) er EUs offisielle kunngjøringstjeneste for offentlige anskaffelser i hele EØS-området

⁶ Jf. FOA § 3-1 (3)

⁷ I henhold til nytt regelverk som trådte i kraft 1. januar 2017 er anskaffelser under kr 100 000 nå helt unntatt regelverket (både lov og forskrift)

forvaltningsrevisjonsprosjektet, og vi redegjør derfor ikke nærmere for endringene som gjelder fra og med 1.1.2017.

Nedenfor redegjør vi for konkrete krav og bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser som skal sikre oppfyllelse av grunnleggende krav om *konkurranse-* og *etterprøvbarhet*, og som er relevante for denne forvaltningsrevisjonen⁸.

Konkurranse

Det er et grunnleggende krav i lov og forskrift om offentlige anskaffelser at enhver anskaffelse så langt det er mulig skal være basert på konkurranse uansett hvilken anskaffelsesprosedyre som benyttes.

Anskaffelsesprosedyrer

Regelverket angir ulike anskaffelsesprosedyrer som kan eller skal benyttes, avhengig av hvilken type anskaffelse som gjøres og hvilken verdi den har.

Ved anskaffelser under nasjonal terskelverdi på kr 500 000 er det i stor grad opp til oppdragsgiver å avgjøre hvordan konkurransen om anskaffelsen skal gjennomføres. Det avgjørende er at oppdragsgiver legger til rette for konkurranse.

For anskaffelser som i tillegg skal gjøres etter reglene i forskriften del II, skal anskaffelsen foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse⁹ eller ved konkurranse med forhandling¹⁰.

Anskaffelser etter forskriften del III skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse. Dersom nærmere bestemte vilkår er oppfylt, har oppdragsgiver mulighet til å benytte prosedyrene konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling for anskaffelser etter del III.

Uavhengig av anskaffelsens art og verdi, er oppdragsgiver som har informert om, annonsert eller kunngjort en valgt konkurranseform, bundet av sitt valg av konkurranseform. Det innebærer at man må følge reglene for den valgte anskaffelsesprosedyre gjennom hele konkurransen.

Informasjon til leverandører om anskaffelsen¹¹

For at det skal bli faktisk konkurranse om en anskaffelse, er det avgjørende at leverandører blir informert om at en bestemt oppdragsgiver skal foreta en anskaffelse.

For anskaffelser under kr 500 000 er det ikke krav om at konkurransen må kunngjøres. Oppdragsgiver kan for disse anskaffelsene velge å annonsere konkurransen i aviser, på internett eller foreta en frivillig kunngjøring i Doffin. Oppdragsgiver kan også invitere leverandører til å delta i konkurransen. Antall leverandører som inviteres bør være tilstrekkelig til å sikre en reell konkurranse. En «tommelfingerregel» er at oppdragsgiver henvender seg/sender tilbudsforespørsel til tre leverandører.

⁸ Dette innebærer at vi i det videre viser til nasjonal terskelverdi på kr 500 000 fordi denne var gjeldende på det tidspunkt anskaffelsene vi undersøker ble gjennomført.

⁹ Ved *åpen anbudskonkurranse* kan alle interesserte leverandører gi tilbud, ved *begrenset anbudskonkurranse* er det bare de leverandører som etter en innledende prekvalifisering er invitert av oppdragsgiver som kan gi tilbud.

¹⁰ I visse unntakstilfeller har oppdragsgiver adgang til å gjøre anskaffelsen etter forskriften del I, selv om den i utgangspunktet omfattes av del II, jf. FOA § 2-1 annet ledd bokstav a til g og tredje ledd.

¹¹ Reglene om kunngjøring fremgår av FOA §§ 9-1 og 18-1

Anskaffelser med verdi over kr 500 000 må gjøres kjent gjennom en kunngjøring i Doffin (den norske databasen /kunngjøringstjenesten for offentlig innkjøpsinformasjon).

For anskaffelser over EØS-terskelverdi er det i tillegg krav om publisering i TED-databasen (EUs offisielle kunngjøringstjeneste for offentlige anskaffelser i hele EØS-området).

Beskrivelse av konkurransen og kontrakten¹²

Oppdragsgiver må beskrive for leverandørene hvilke krav og kriterier som gjelder for konkurransen og for kontrakten.

For anskaffelser under kr 500 000 er det ikke stilt opp krav til hvordan oppdragsgiver beskriver konkurransen eller kontrakten.

For anskaffelser over kr 500 000 angir forskriften § 8-1 (1) og § 17-1 at dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen, skal oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag. Dette skal opplyse om hva som skal anskaffes og hvordan konkurransen skal gjennomføres. Konkurransegrunnlaget skal minst opplyse blant annet om anskaffelsesprosedyre, frister og tildelingskriterier. 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.

Krav til leverandøren¹³

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. Noen krav er oppdragsgiver pålagt å stille til leverandørene, mens andre krav er valgfrie. Oppdragsgiver kan stille krav til leverandørenes tekniske kvalifikasjoner, og til leverandørenes finansielle og økonomiske stilling. Krav til leverandørenes kvalifikasjoner skal i hovedtrekk angis i kunngjøringen og kan utdypes i eget kvalifikasjonsgrunnlag. Oppdragsgiver må ved evalueringen av leverandørene benytte seg av lovlige, og for leverandørene, på forhånd kjente kvalifikasjonskrav.

Kriterier for valg av tilbud¹⁴

Tildelingskriterier er de kriterier leverandørenes tilbud vurderes etter. Tildeling 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. Dersom tildeling skjer etter andre kriterier enn laveste pris, skal disse oppgis i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget, om mulig i prioritert rekkefølge. Ved evaluering av tilbud har oppdragsgiver ikke lov til å vektlegge andre kriterier enn de som er oppgitt. Når kontrakt skal tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, skal tildelingskriteriene ha tilknytning til kontraktens gjenstand og være egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

Etterprøvdhet

Oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen, er skriftlige, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet¹⁵.

¹² Reglene for konkurransegrunnlag følger av FOA §§ 8-1 og 17-1

¹³ FOA §§ 3-3, 3-4, 8-4, 8-5, 11-10, 17-4, 17-5 og 20-12

¹⁴ FOA § 13-2 og § 22-2

¹⁵ FOA § 3-1 (7)

Oppdragsgiver plikter å føre protokoll for anskaffelser som overstiger kr 100 000 eks. mva.¹⁶. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av forskriftens vedlegg 3 (gjelder anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kroner eks. mva.) eller 4 (gjelder anskaffelser som overstiger 500 000 kroner eks. mva.). Protokollen skal blant annet opplyse om virksomhetens navn, hva som skal anskaffes, anslått verdi på kontrakten, hvilke tiltak som gjennomføres for å sikre reell konkurranse, navn på leverandører som har levert tilbud og kort begrunnelse for valg av leverandør og kontraktsverdi. Protokollen skal også påføres dato og protokollførers signatur.

På grunnlag av foranstående utleder vi som revisjonskriterier for undersøkelsen at:

Bø kommune skal - så langt det er mulig og i henhold til anskaffelsens verdi - gjennomføre konkurranse ved å:

- Benytte tillatt anskaffelsesprosedyre og gjennomføre konkurranse i henhold til denne
- Informere leverandører om anskaffelsen
 - ved annonse eller direkte forespørsel til et tilstrekkelig antall leverandører for anskaffelser under kr 500 000
 - ved kunngjøring i Doffin for anskaffelser over kr 500 000
 - ved kunngjøring i Doffin og i TED for anskaffelser med anslått verdi over gjeldende EØS-terskelverdi¹⁷
- Beskrive konkurransen og kontraktsvilkårene
 - ved bruk av konkurransegrunnlag for anskaffelser over kr 500 000
- Evaluere leverandørene
 - på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene kjente kvalifikasjonskrav
- Tildele kontrakt
 - på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene kjente tildelingskriterier

Videre skal Bø kommunes anskaffelser være etterprøvbare ved at kommunen:

- Fortløpende sikrer at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig
- Fører anskaffelsesprotokoll for anskaffelser over kr 100 000
- I protokollen beskriver alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlet de brukes i.

¹⁶ FOA § 3-2

¹⁷ EØS-terskelverdien blir justert med jevne mellomrom. Fra 1.7.2012 var gjeldende EØS-terskelverdi kr 1,6 mill. for vare- og tjenestekjøp og kr 40 mill. for bygg- og anlegg, denne ble 15.6.2014 justert til kr 1,55 mill. for vare- og tjenestekjøp og kr 39 mill. for bygg – og anlegg. Fra 9.2.2016 ble EØS-terskelverdien justert opp til kr 1,75 mill. for vare- og tjenestekjøp og kr 44 mill. for bygg- og anlegg I undersøkelsene våre legger vi til grunn de terskelverdiene som var gjeldende på det tidspunkt den enkelte anskaffelse ble gjort.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon¹⁸.

Forvaltningsrevisjonen gjelder, i tråd med kontrollutvalgets bestilling, anskaffelser gjort i 2014 og 2015. Spørsmålet om hvorvidt kommunen har etterlevd regelverket besvarer vi gjennom å undersøke et *utvalg av anskaffelser* foretatt av Bø kommune, der vi har brukt kommunens drifts- og investeringsregnskap for 2014 og 2015 som grunnlag for å identifisere aktuelle anskaffelser. Ved utvelgelsen av anskaffelser for nærmere undersøkelse la vi til grunn kontrollutvalgets bestilling der det ble angitt *hvilke områder* vi skulle undersøke (*teknisk etat, IKT, helse- og sosialfeltet, konsulenttjenester*) samt at undersøkelsene skulle rette seg mot *de mest benyttede leverandører*.

Teknisk og helse- og omsorg er egne etater, og vi har identifisert kjøp som er belastet disse etatene. IKT-avdelinga er en del av stabsfunksjonene i kommunen. For *IKT-anskaffelser* og *konsulenttjenester* har vi valgt utbetalinger som er identifiserbare gjennom kommunens bruk av tekst og/eller art i regnskapet, uavhengig av hvilken etat som har gjort innkjøpene. Hyppighet og størrelse på utbetalinger fra kommunen til enkeltleverandører har vært avgjørende for hvilke anskaffelser vi har tatt med i utvalget, jf. kontrollutvalgets føring om at undersøkelsen skal rette seg mot «de mest benyttede leverandører».

Følgende ti anskaffelser/prosjekter/utbetalinger inngår i utvalget vi har undersøkt¹⁹:

Tabell 2: Utvalg

Anskaffelse / prosjekt / utbetaling	Leverandør	Utbetalt 2014 (eks. mva.)	Utbetalt 2015 (eks. mva.)
<i>Teknisk etat</i>			
Rammeavtale ²⁰ brøyting	Ottar Bergersen & Sønner AS	2 593 673,60	3 116 490,40
Rammeavtale tekniske tjenester ²¹	Ottar Bergersen & Sønner AS	Ikke mulig for revisor å identifisere	Ikke mulig for revisor å identifisere
Rehabilitering fasade og tak Straume skole	Straumbygg AS	1 149 573,30	
Liggekai Straumsjøen	Vestlandsbryggen AS		866 000
Vannledning Haugsnes	Ottar Bergersen & Sønner AS	784 270,60	1 210 080,40
Gang- og sykkelvei Eidet	Ottar Bergersen & Sønner AS		2016: 4 230 773,20 ²²

¹⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011

¹⁹ Enkelte av utbetalingene i 2014 og 2015 knytter seg til anskaffelser eller prosjekter som ble igangsatt før 2014

²⁰ En rammeavtale er en avtale mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som skal inngås i løpet av den perioden rammeavtalen varer. Kontraktsvilkårene vil typisk være om hva som skal leveres, priser, leveringsbetingelser og annet som er relevant for den ytelsen rammeavtalen omfatter.

²¹ Det er ikke mulig for revisor å identifisere hvilke utbetalinger som er gjort innenfor rammen av denne avtalen, jf. kap. 4.1.2

²² Prosjektet ble forsinket og utbetalingene ble derfor i det alt vesentlige gjort først i 2016, jf. kap. 4.1.6. Beløpet i tabellen viser utbetalinger pr. medio desember 2016.

Helse- og omsorg			
Heis Bøheimen	OTIS AS		266 183
Medisinsk forbruksmateriell	Helseservice Engros AS	873 905,95	888 237,69
IKT og konsulenttjenester			
Nytt lønssystem	Evry AS	766 787	243 629
Eiendomsskatteprosjektet	Konsulenttjenester Tone Kristensen		187 380
	Helge Høve		165 096
	Eskan AS		135 000
	Norconsult Infosyst. AS		145 917

Flertallet av de utvalgte anskaffelser er fra teknisk etat, da det er her det er gjort flest anskaffelser med høy verdi i årene 2014 og 2015. Ifølge kommunens regnskap ble det gjort få kjøp knyttet til IKT og konsulenttjenester disse årene, og vi har valgt ut de anskaffelsene vi identifiserte på disse områdene som var av noe høyere verdi. På helse- og sosialområdet valgte vi ut *medisinsk forbruksmateriell* fordi dette var kjøp som gjentok seg, som svært ofte ble gjort hos samme leverandør, og som beløp seg til større summer totalt sett. For å supplere utvalget på helse- og sosialområdet la vi til *heis Bøheimen*, der det ble kjøpt tjenester fra en bestemt leverandør for arbeid og utskifting av elektronikk på heisen.

En anskaffelsesprosess starter med en behovsvurdering og avsluttes med signering av kontrakt med valgte leverandør. Anskaffelsesprosesser skal, som vi redegjorde for i kapittel 2, være dokumenterte og etterprøvbare. Det innebærer at for alle faser i anskaffelsesprosessen skal oppdragsgiver kunne legge fram dokumentasjon som gir en tredjeperson (her: revisor) en forståelse av prosessen. Det er derfor i hovedsak skriftlig dokumentasjon Bø kommune har utarbeidet gjennom anskaffelsesprosessen, som er *relevante data* for revisjonens undersøkelse. Likeså er dokumentasjon som kommunen har mottatt fra leverandører og tilbydere relevante data. For alle anskaffelsene (kjøp fra leverandørene) nevnt i tabellen ovenfor ba vi Bø kommune om å sende oss dokumentasjon som belyser hele anskaffelsesprosessen; fra kunngjøring av konkurranse til kontraktsinngåelse. Bø kommune har oversendt en del dokumentasjon per e-post. Revisor har også innhentet informasjon om noen av anskaffelsene på Doffin.no som er den norske databasen/kunngjøringstjenesten for offentlig innkjøpsinformasjon. Den 17.11.2016 avholdt vi et møte med administrasjonen i kommunen hvor oversendt dokumentasjon ble gjennomgått og supplert.

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingen. Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Anskaffelsens verdi har betydning for hvilke bestemmelser i anskaffelsesregelverket kommunens kjøp skal vurderes opp mot. For å belyse anskaffelsens verdi har blant annet informasjon om utbetalinger fra kommunen til leverandøren relevans. Vi har innhentet slike opplysninger direkte fra kommunens regnskap, og disse dataene må anses som nøyaktige og pålitelige²³. Etter vår vurdering har vi med utvalget av anskaffelser et grunnlag for å identifisere nokså sterke indikasjoner på

²³ Vi har ikke undersøkt om føringene i regnskapet er korrekte, altså om utbetalinger er ført på riktig art og ansvar.

hvorvidt kommunen har etterlevd regelverket for offentlige anskaffelser i 2014 og 2015 på de områdene kontrollutvalget ønsker undersøkt.

Etter datainnsamlinga har vi fremlagt vår faktabeskrivelse for kommunen for verifisering, og for eventuell korrigerende av faktafeil. På denne bakgrunn vurderer revisjonen at datamaterialet som presenteres under «revisors funn» i kapittel 4 oppfyller krav til gyldige og pålitelige data.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssystem.

4 ETTERLEVELSE AV REGELVERK

Etterlever Bø kommune sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket med hensyn til konkurranse og etterprøvbarhet når det gjelder anskaffelser fra 2014 og 2015?

Bø kommune skal - så langt det er mulig og i henhold til anskaffelsens verdi - gjennomføre konkurranse ved å:

- Benytte tillatt anskaffelsesprosedyre og gjennomføre konkurranse i henhold til denne
- Informere leverandører om anskaffelsen
 - ved annonse eller direkte forespørsel til et tilstrekkelig antall leverandører for anskaffelser under kr 500 000
 - ved kunngjøring i Doffin for anskaffelser over kr 500 000
 - ved kunngjøring i Doffin og i TED for anskaffelser med anslått verdi over gjeldende EØS-terskelverdi
- Beskrive konkurransen og kontraktsvilkårene
 - ved bruk av konkurransegrunnlag for anskaffelser over kr 500 000
- Evaluere leverandørene
 - på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene kjente kvalifikasjonskrav
- Tildele kontrakt
 - på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene kjente tildelingskriterier

Videre skal Bø kommunes anskaffelser være etterprøvbare ved at kommunen:

- Fortløpende sikrer at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig
- Fører anskaffelsesprotokoll for anskaffelser over kr 100 000
- I protokollen beskriver alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen for anskaffelser over kr 100 000

Jf. Lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser og Forskrift 7. april nr. 402 om offentlige anskaffelser

4.1 Anskaffelser gjennomført av teknisk etat

4.1.1 Rammeavtale brøyting

Revisors funn

Ifølge Bø kommunes regnskap har firmaet Ottar Bergersen & Sønner AS fått utbetalt tilsammen kr **5 710 164 eks. mva.** for brøyting i løpet av 2014 og 2015. Kommunen har opplyst at nevnte firma har rammeavtale med kommunen om brøyting for perioden 2012 – 2016.

Bø kommune har kunngjort konkurranse om «Rammeavtale brøyting Bø kommune» i Doffin 04.07.2012. Det fremgår av kunngjøringa at anskaffelsen gjøres med henvisning til forskrift om offentlige anskaffelser *del I og II*, og at oppdraget er å anse som bygge- og anleggsarbeid. Senere i kunngjøringsteksten beskrives oppdraget som «brøyting og vintervedlikehold kommunale veier». Videre fremgår det at rammeavtalen skal ha en varighet på fire år, og skal inngås med kun én leverandør. Konkurransen gjennomføres ifølge kunngjøringa som åpen anbudskonkurranse. Den

samlede verdien av rammeavtalen er oppgitt til både kr 7 000 000 og kr 8 000 000 eks. mva. (henholdsvis under pkt. II.2.1 og II.1.4 i kunngjøringa).

I konkurransegrunnlaget vises det til at forskrift om offentlige anskaffelser *del I og III* gjelder for anskaffelsen, altså andre deler av regelverket enn det som oppgis i kunngjøringa. Som konkurransegrunnlag har kommunen tilsynelatende benyttet en mal for konkurransegrunnlag som bare er utfyllt på noen få punkter. Flertallet av punktene er ikke utfyllt, og fremstår med eksempel-/veiledningstekster som malen stiller opp. Det angis noe konkret informasjon i konkurransegrunnlaget, herunder benyttet anskaffelsesprosedyre, frist for å gi tilbud og adresse for levering av tilbud. I tilknytning til konkurransegrunnlaget foreligger det flere andre omfattende dokumenter der brøyteroder, areal og plassering på kart angis, med videre.

Det stilles opp en del kvalifikasjonskrav i kunngjøringa. Disse knytter seg til tilbyders organisatoriske og juridiske stilling, økonomisk og finansielle kapasitet, samt tekniske og faglige kvalifikasjoner. Som dokumentasjon for at tilbyder fyller kvalifikasjonskravene skal skatteattester, HMS-egenerklæring, og årsregnskap sendes inn sammen med tilbudet. Det angis dessuten at tilbyder skal dokumentere forhold knyttet til foretakets bemanning, utstyr/maskinpark og viktigste leveranser de siste år for å oppfylle kvalifikasjonskravene.

Kunngjøringa angir videre at tildelingskriterier vil være «det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vektning fastsatt i konkurransegrunnlaget». Konkurransegrunnlagets opplysninger om tildelingskriterier er utformet slik at det ikke er mulig for revisor å slå entydig fast hvilke tildelingskriterier oppdragsgiver har lagt til grunn for konkurransen. I konkurransegrunnlaget, punkt 2.2.2.5 om tildelingskriterier, stilles det opp gjensidig utelukkende alternativer med støtteteksten «stryk/ slett det alternativ som ikke passer», der oppdragsgiver ikke har slettet noen av alternativene.

Revisor har fått oversendt en protokoll, datert 10. september 2012, der det fremgår at firmaet Ottar Bergersen & Sønner AS var eneste tilbyder i konkurransen. Protokollen inneholder ingen opplysninger utover navn på tilbyder og tilbudt pris. Hverken protokoll eller øvrig dokumentasjon gjør det mulig for revisor å belyse hvorvidt kommunen har vurdert om leverandøren oppfylte kvalifikasjonskravene. Kommunen har lagt frem leverandørens tilbud, av dette fremgår at Ottar Bergersen & Sønner AS tilbyr en pris på kr. 2 482 980,65 eks. mva. per år. Samtidig har leverandøren lagt ved «et forslag til alternativt oppsett» som de «ber Byggherren om å vurdere». I dette presenteres et alternativt prisoppsett/tilbud pålydende kr. 2 784 500 eks. mva. per år, altså noe høyre enn det som oppgis som tilbudt pris innledningsvis i tilbudet. Det vises deretter til at det alternative tilbudet inkluderer en del punkter som ikke er inkludert i det billigste tilbudet, blant annet «strøing av alle roder ved behov», «alt forbruk av strøsand» og «friksjonsmålinger ved behov». Bø kommune har lagt frem for revisor inngått kontrakt for rammeavtale brøyting, av denne fremgår det at det har vært gjennomført kontraktsforhandlinger mellom kommunen og leverandøren 28.9.12, der man har kommet frem til en pris per år på kr. 2 386 713 eks. mva., samt at det betales tillegg /kompensasjon for oktober måned (for år 2012 er denne på kr 41 000 eks. mva., mens den for de tre påfølgende år er på kr 164 000 eks. mva.).

Revisors vurdering

Anskaffelsens art og verdi er bestemmende for hvilke deler av forskrift om offentlige anskaffelser som kommer til anvendelse for vurdering av kommunens anskaffelse av rammeavtale om brøyting. Bø kommune hadde anslått verdien til kr 7-8 millioner, men vi fant motstridene opplysninger i konkurransedokumentene om hvilke regler som skulle gjelde for anskaffelsen. Revisor oppfatter at

«brøyting og vintervedlikehold av kommunale veier»²⁴ må forstås som en tjenstekontrakt, ikke en bygg- og anleggskontrakt. For tjenstekontrakter var gjeldende EØS-terskelverdi fra 1.7.2012 kr 1,6 mill. eks. mva., og revisor legger til grunn at anskaffelsen skal vurderes etter bestemmelser i forskrift om offentlige anskaffelser del I og III.

Vår vurdering er at Bø kommune oppfyller revisjonskriteriet om å benytte tillatt anskaffelsesprosedyre, jf. FOA § 14-1 som angir at åpen anbudskonkurranse er tillatt for anskaffelser etter forskriften del III.

Revisjonskriteriet om at kommunen skal informere leverandører om anskaffelsen ved kunngjøring i Doffin og Ted for anskaffelser over EØS-terskelverdi vurderes som ikke oppfylt da utlysning kun er gjort i Doffin. Ifølge forskriften § 4-1 bokstav q er en anskaffelse som bare er kunngjort i Doffin når det etter forskriften foreligger plikt til å kunngjøre i TED-databasen en ulovlig direkte anskaffelse.

Det foreligger et skriftlig konkurransegrunnlag som omfatter utførlige tekniske beskrivelser, men det har for øvrig uklare og/eller mangelfulle beskrivelser av konkurransen og kontraktsvilkårene. Vår vurdering er derfor at revisjonskriteriet om at kommunen skal beskrive konkurransen og kontraktsvilkårene ved bruk av konkurransegrunnlag for anskaffelser over kr 500 000 er delvis oppfylt, jf. FOA § 17-1.

Dokumentasjonen som kommunen har fremlagt for anskaffelsen gir ikke revisor grunnlag for å vurdere om Bø kommune evaluerte leverandøren i henhold til de kunngjorte kvalifikasjonskrav, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 20-1.

Som følge av at kommunen fikk inn kun ett tilbud gjør vi ikke vurderinger av revisjonskriteriet om at Bø kommune må tildele kontrakt på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene kjente tildelingskriterier. Revisor bemerker imidlertid at det hefter uklarhet ved hvilke tildelingskriterier som gjelder for anskaffelsen.

Bø kommune har for anskaffelse av rammeavtale brøyting lagt frem en anskaffelsesprotokoll. Verken protokollen eller øvrig dokumentasjon beskriver vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom anskaffelsesprosessen. Etter revisors vurdering har Bø kommune derfor ikke oppfylt de tre revisjonskriteriene om etterprøvbarehet, jf. FOA §§ 3-2 og 3-1(7).

4.1.2 Rammeavtale tekniske tjenester

Revisors funn

Bø kommune har opplyst at det også er inngått rammeavtale om tekniske tjenester med firmaet Ottar Bergersen & Sønner AS for perioden 2012 – 2016. Ettersom en rekke tjenester er lagt inn i denne rammeavtalen, jf. beskrivelsen nedenfor, har det ikke vært mulig for revisor å identifisere i kommunens regnskap hvilke utbetalinger som er gjort under denne kontrakten.

Kommunen har lagt frem dokumentasjon på at det ble kunngjort konkurranse om «rammeavtale tekniske tjenester» i Doffin 04.07.2012. Det fremgår av kunngjøringa at anskaffelsen gjøres med henvisning til forskrift om offentlige anskaffelser *del I og II*, og at oppdraget er å anse som bygge- og anleggsarbeid. Senere i kunngjøringsteksten beskrives oppdraget som «arbeider innenfor vei, vann, avløp og bygg». I konkurransegrunnlaget, punkt 3.1.2, omtales «anskaffelsens formål» slik:

²⁴CPV-kode 90620000 «snørydding og brøyting», jf. forskriftens vedlegg 5: prioriterte tjenester, kategori (16).

«Drifte og vedlikehold av kommunaltekniske anlegg som sommervedlikehold av kommunale veger, kommunal vann- og avløpsanlegg, kommunale bygninger / hus, kommunal bistand bedrifter og teknisk bistand». Konkurranses grunnlaget oppgir en omfattende liste over hva slags nærmere spesifiserte ytelser som inngår i rammeavtalen, som eksempel nevner vi *åpne dette kommunale kloakker, kvalitetskontroll av eksisterende ledninger og anlegg, kirkegårdsdrift, kommunal bistand (til) private, tekniske vurderinger*. Den samlede verdien av rammeavtalen anslås i kunngjøringa til kr 8 000 000 eks. mva. Videre fremgår det at det skal inngås rammeavtale med én leverandør, og at konkurransen gjennomføres som åpen anbudskonkurranse. Kunngjøringa opplyser også om kvalifikasjonskrav til tilbydere, disse er likelydende som de som oppstilles i utlysninga av rammeavtale brøyting, jf. punkt. 4.1.1 over. Tildelingskriterier oppgis å være «det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vekting fastsatt i konkurranses grunnlaget».

En del av punktene i konkurranses grunnlaget fremstår med eksempel-/ veiledningstekster som ikke angir eksakt hva som kreves for denne anskaffelsen. Enkelte opplysninger står i motstrid til hverandre ved at ulike opplysninger om samme tema gis på ulike steder i konkurranses grunnlaget. Eksempelvis gis det forskjellige opplysninger om hvilke tildelingskriterier som gjelder under tre forskjellige punkter i dokumentet (henholdsvis punkt 3.6.2 «tildelingskriterier», punkt 5.2 «kriterier som legges til grunn ved tildeling av kontrakt» og punkt 8 «kriterier ved utvelgelse»). I punkt 3.6.2 nevnes fem ulike kriterier med tilhørende vekting, i punkt 5.2 nevnes tolv ulike kriterier uten noen form for vekting, og i punkt 8 nevnes tre «hovedforhold» som vil vektlegges. Ut fra kommunens beskrivelser i kunngjøring og konkurranses grunnlag er det ikke mulig å entydig slå fast hvilke tildelingskriterier oppdragsgiver har lagt til grunn for konkurransen.

Bø kommune har lagt frem en protokoll for anskaffelsen; protokollen er udatert og inneholder kun informasjon om navn på tilbyder og tilbudt pris for henholdsvis tre og fem år. Det fremgår at det kun var én tilbyder; firmaet Ottar Bergersen & Sønner AS. Revisor har fått oversendt tilbudet som nevnte leverandør sendte inn. I tilbudet angis en pris på kr 1 670 200 eks. mva. per år. Kommunen har ikke lagt frem kontrakten som formodentlig er inngått med Ottar Bergersen & Sønner AS for denne anskaffelsen.

Revisors vurdering

Revisor oppfatter at Bø kommune med utlysning av denne konkurransen har hatt til hensikt å inngå rammeavtale om flere (og dels ulike) tjenester. Ut fra kommunes oppdragsbeskrivelser i konkurranses grunnlaget er revisor i tvil om kontrakten er en bygge- og anleggskontrakt eller tjenestekontrakt, jf. FOA § 4-1 bokstav c og d som definerer henholdsvis bygge- og anleggskontrakter og tjenestekontrakter. Med anslått verdi på kr 7-8 millioner er kontraktstype avgjørende for hvilke deler av forskriften oppdragsgiver skal gjennomføre anskaffelsen etter.

For vår vurdering av *anskaffelse av rammeavtale tekniske tjenester* legger vi til grunn Bø kommunes klassifisering av kontrakten som bygge- og anleggskontrakt, og gjør vurderinger etter forskrift om offentlige anskaffelser del II.

Ved å kunngjøre en åpen anbudskonkurranse i Doffin har Bø kommune oppfylt revisjonskriteriene om å benytte tillatt anskaffelsesprosedyre og å informere leverandører om anskaffelsen, jf. forskriften §§ 5-1 og 9-1.

Det foreligger et skriftlig konkurranses grunnlag som inneholder beskrivelser av oppdraget, men det inneholder ikke alle opplysninger som påkrevd etter forskriften, jf. § 8-1. Revisjonskriteriet om at kommunen skal beskrive konkurransen og kontraktsvilkårene ved bruk av konkurranses grunnlag for anskaffelser over kr 500 000 vurderes derfor som delvis oppfylt.

Dokumentasjonen som kommunen har fremlagt for anskaffelsen gir ikke revisor grunnlag for å vurdere om Bø kommune evaluerte leverandøren i henhold til de kunngjorte kvalifikasjonskrav, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 11-1.

Bø kommune fikk kun ett tilbud og vi gjør derfor ikke vurderinger av revisjonskriteriet om at Bø kommune skal tildele kontrakt på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene kjente tildelingskriterier. Revisor bemerker imidlertid at det hefter uklarhet ved hvilke tildelingskriterier som gjelder for anskaffelsen.

Revisjonskriteriene knyttet til etterprøvbarhet; at kommunen skal sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, at det føres anskaffelsesprotokoll for anskaffelser over kr 100 000, og at protokollen beskriver alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen, vurderes som ikke oppfylt, jf. §§ 3-2 og 3-1(7).

4.1.3 Rehabilitering fasade og tak Straume skole

Revisors funn

Av regnskapet til Bø kommune for 2014 fremgår det at **kr 1 149 573 eks. mva.** er utbetalt til Straumbygg AS, ført på «ENØK Straume skole».

Bø kommune kunngjorde 28.3.2014 i Doffin konkurranse om totalentreprise av «rehabilitering av fasade og tak Straume skole». Det fremgår av kunngjøringa at anskaffelsen gjøres med henvisning til forskrift om offentlige anskaffelser *del IV*²⁵, og at oppdraget gjelder *konsesjonskontrakt om offentlige bygge- og anleggskonsesjoner*. Revisor har spurt kommunen hvorfor kontrakten er klassifisert som konsesjonskontrakt, og kommunen har opplyst at det må bero på en feil fra deres side. Anskaffelsens totalverdi anslås til kr 800 000 eks. mva. Kunngjøringa gir ingen opplysninger om eventuelle kvalifikasjonskrav til tilbyderne. I konkurransegrunnlaget ber kommunen om at entreprenør og underentreprenør må legge frem gyldig skatteattest, og at det skal fremlegges HMS-erklæring.

I konkurransegrunnlaget angis det at anskaffelsen gjøres på grunnlag av *del I og III* av forskrift om offentlige anskaffelser, altså andre deler av regelverket enn det som oppgis i kunngjøringa. Det opplyses videre om at prosedyren som benyttes er åpen anbudskonkurranse. Videre gis det detaljert informasjon og tekniske spesifiseringer for bygge-/ rehabiliteringsarbeidet som skal gjøres i prosjektet. Når det gjelder tildelingskriterier oppgir konkurransegrunnlaget noe ulik informasjon på ulike steder i dokumentet; på side 4 står det at «tildeling av kontrakt er basert på lavest pris og byggetid», og på side 8 at «*erfaring* og byggetid vil være avgjørende sammen med pris når anbudene skal vurderes» (revisors kursivering). Det opplyses for øvrig om at det vil avholdes befaring på Straume skole 23.4.14. Bø kommune har lagt frem referat fra denne befaringa, der det fremgår at kun ett firma, Fasadetjenester AS, deltok.

Kommunen har lagt frem en protokoll for anskaffelsen, datert 5.5.2014, av denne fremgår det at det kun var én tilbyder; Straumbygg AS. Protokollen inneholder ingen opplysninger utover tilbyders navn og adresse samt tilbudt pris og byggetid. Revisor har fått tilgang til tilbudet fra Straumbygg AS, datert 5.5.2014. I tilbudet tilbyr leverandøren en pris på kr 1 408 127 eks. mva., altså vel kr

²⁵ Del IV av forskriften har overskriften «Øvrige prosedyrer» og inneholder regler for plan- og designkonkurranser, bygge- og anleggskonsesjoner og bygge- og anleggskontrakter for sosiale formål.

600 000 høyere enn verdien kommunen har anslått i kunngjøringa. Kommunen har lagt frem kontrakten som ble inngått med Straumbygg AS, denne viser at pris i kontrakt er lik pris i tilbudet som Straumbygg AS leverte.

Revisors vurdering

Anskaffelsens art og verdi har betydning for hvilke deler av forskrift om offentlige anskaffelser Bø kommune som oppdragsgiver skal følge. Kommunen har selv gitt motstridene opplysninger i konkurransedokumentene om hvilke regler den mener gjelder for anskaffelsen. Ut fra kommunens oppdragsbeskrivelser, anskaffelsens anslåtte verdi og kontraktssum legger revisor til grunn at verken forskriften del IV eller del III, som opplyst av kommunen, gjelder for anskaffelsen. Revisor legger til grunn at kommunens anskaffelse må regnes som en bygg- og anleggskontrakt, jf. FOA § 4-1 bokstav d, og at oppdragsgiver skulle følge forskrift om offentlige anskaffelser del I og del II.

Oppdragsgiver blir imidlertid bundet av valg av konkurranseform, og da Bø kommune kunngjorde konkurranse etter FOA del IV, måtte kommunen gjennomføre anskaffelsen i henhold til dette²⁶. For anskaffelser som skal følge del IV gjelder krav om kunngjøring, jf. FOA 24-1(1). Bø kommune kunngjorde anskaffelsen i Doffin, og revisjonskriteriet om at leverandører må informeres om anskaffelsen gjennom kunngjøring er derfor oppfylt.

Revisor kan ikke se at Bø kommune i det videre har gjennomført konkurranse i henhold til valgte anskaffelsesprosedyre. I veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 90 framkommer det at dersom oppdragsgiver ønsker å endre konkurranseformen er hovedregelen at konkurransen avlyses før ny igangsettes.

Ut fra fremlagt dokumentasjon kan revisor ikke se at Bø kommune fullt ut har sikret at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, herunder at det føres anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket. Revisors vurdering er derfor at revisjonskriteriene om etterprøvbarehet delvis er oppfylt, jf. FOA § 3-1(7) og § 3-2.

4.1.4 Liggekai Straumsjøen

Revisors funn

Bø kommunes regnskap for 2015 viser at Vestlandsbryggen AS fikk utbetalt kr 866 000 eks. mva. ført på «Flytebrygge Straumsjøen».

Kommunen kunngjorde 6.10.2015 i Doffin konkurranse om totalentreprise for levering og montering av liggekai i Straumsjøen. Det fremgår av kunngjøringa at anskaffelsen skal gjøres i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser *del I og II*, og at oppdraget er å anse som bygge- og anleggsarbeid. Anskaffelsens totalverdi anslås til mellom kr 700 000 og 1 000 000 eks. mva., og anskaffelsesprosedyren er angitt til åpen anbudskonkurranse. Kommunen har i kunngjøringen oppstilt en del kvalifikasjonskrav til tilbyderne, disse knytter seg til tilbyders organisatoriske og juridiske stilling, økonomisk og finansielle kapasitet, samt tekniske og faglige kvalifikasjoner. Som dokumentasjon for at kvalifikasjonskravene oppfylles skal blant annet firma- og skatteattest, årsberetning, HMS-egenerklæring, organisasjonsplan og «foretakets viktigste leveranser de siste fem årene» fremlegges. Videre viser kunngjøringa til følgende tildelingskriterier under punkt IV.2.1:

²⁶ Jf. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 90

«Det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriteriene listet under

1. Pris. Vekting 8
2. Byggetid. Vekting 1
3. Erfaring tilsvarende prosjekt. Vekting 1»

Om hvilke regler som skal gjelder for konkurransen, har kommunen i konkurransegrunnlaget opplyst at «anbudet skal gis på grunnlag» av *del I og III* av forskrift om offentlige anskaffelser, altså andre deler av regelverket enn det kommunen opplyste i kunngjøringa. Det er i konkurransegrunnlaget detaljert informasjon og tekniske spesifiseringer for bygge-/rehabiliteringsarbeidet som skal gjøres i prosjektet. Tildelingskriterier omtales flere steder i konkurransegrunnlaget, på noe ulikt vis; på side 4 heter det at «tildeling av kontrakt er basert på lavest pris og byggetid» og på side 12 står det at «tildeling av kontrakt basert på lavest pris, kvalitet og byggetid». Det gjøres ikke nærmere rede for hva som ligger i kriteriet «kvalitet». Ut fra disse beskrivelsene er det ikke mulig for revisor å entydig slå fast hvilke tildelingskriterier Bø kommune la til grunn for konkurransen.

Kommunen har lagt frem en protokoll for anskaffelsen, datert 6.11.2015. Av denne fremgår at det var tre tilbydere på prosjektet; Marina Solutions AS, Vestlandsbryggen AS og Vik Ørsta AS. Ifølge kommunens protokoll leverte de tre tilbyderne følgende tilbud²⁷:

	Anbudssum eks. mva.	Anbudssum inkl. mva.	Byggetid	Opsjon 70 m. inkl. mva.
Marina Solutions AS	Kr 796 900	Kr 996 125	23.11.15- 1.1.16	Kr 1 304 375
Vestlandsbryggen AS	Kr 886 000	Kr 1 082 500	7.12.15- 18.12.15	Kr 1 267 500
Vik Ørsta AS	Kr 1 030 000	Kr 1 287 500	23.11.15- 15.3.16	Kr 1 547 500

Protokollen inneholder opplysninger om hvem som var tilstede ved tilbudsåpning, samt navn og tilbudt pris med og uten opsjon for de tre tilbyderne. Bø kommune har oversendt revisor tilbudene fra Marina Solutions AS og Vestlandsbryggen AS, men ikke fra Vik Ørsta AS. Kommunen tildelte kontrakten til Vestlandsbryggen AS, og revisor har fått oversendt inngått kontrakt. Revisor har også fått oversendt kopi av e-postkorrespondanse mellom kommunen og tilbyderne i forbindelse med at en av tilbyderne etterlyste utsending av åpningsprotokoll. I e-postkorrespondansen opplyser kommunen at den har kontrollregnet på de tre innkomne tilbud, og at én av leverandørene²⁸ ikke har fylt ut alle punkter / tatt med alle kostnader²⁹. Kommunen har selv lagt inn priser for de punktene som leverandøren ikke har fylt ut (20 timer kranleie a kr 3200, og 25% påslag på varekjøp á kr 100 000), og oppgir i e-posten hvilken totalpris kommunen oppfatter som riktig for hver av tilbyderne. Ut fra kommunens utregning er Vestlandsbryggen AS den billigste leverandøren med en pris på kr 1 220 000 inkl. mva. Av kommunens protokoll fremgår det at Vestlandsbryggen har oppgitt den korteste byggetiden av de tre leverandørene. I e-postkorrespondansen med de tre

²⁷ Av selve tilbudet fra Vestlandsbryggen ser vi at tilbudt pris uten opsjon og eks. MVA. er kr 866 000 (ikke 886 000 som kommunen har oppgitt i protokollen). Øvrige priser som oppgis for Vestlandsbryggen i protokollen er sammenfallende med tilbudet

²⁸ Kommunen omtaler denne leverandøren som «Ørsta Marina», det er uklart hvilken leverandør det siktes til

²⁹ Gjelder punkt 7.1 i anbudsskjemaet der diverse regningsarbeider skal prissettes per time

leverandørene 9.11.15 konkluderer kommunens kontaktperson med at Bø kommune vil «innlede kontraktsforhandlinger med Vestlandsbryggen». Pris for oppdraget i kontrakten er lik den prisen Vestlandsbryggen AS har oppgitt i sitt tilbud.

Revisors vurdering

Bø kommune har oppgitt motstridene opplysninger i konkurransedokumentene om hvilke regler som skal gjelde for anskaffelsen ved å vise til ulike deler av forskriften i henholdsvis kunngjøring og konkurransegrunnlag. En bygg- og anleggskontrakt med en anslått verdi på mellom kr 700 000 og 1 000 000 eks. mva. skal vurderes etter forskriftens del I og II. Den skal kunngjøres i Doffin, og tillatt anskaffelsesprosedyre er åpen eller begrenset anbudskonkurranse, eller konkurranse med forhandling.

Revisjonskriteriet om at kommunen skal benytte tillatt anskaffelsesprosedyre og gjennomføre konkurranse i henhold til denne vurderes som oppfylt, da prosedyren åpen anbudskonkurranse er (kunngjort og) benyttet, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 5-1.

Revisjonskriteriet om at kommunen skal informere leverandører om anskaffelsen ved kunngjøring i Doffin for anskaffelser over kr 500 000 vurderes som oppfylt, jf. FOA § 9-1.

Etter revisors vurdering er revisjonskriteriet om at kommunen skal beskrive konkurransen og kontraktsvilkårene ved bruk av konkurransegrunnlag for anskaffelser over kr 500 000, jf. FOA § 8-1, delvis oppfylt. Det foreligger et skriftlig konkurransegrunnlag, men som omtalt under revisors funn er det noe uklart når det gjelder tildelingskriterier.

Dokumentasjonen som kommunen har fremlagt for anskaffelsen gir ikke revisor grunnlag for å vurdere om Bø kommune evaluerte leverandørene i henhold til de kunngjorte kvalifikasjonskravene, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 8-4.

Som følge av konkurransegrunnlaget ikke var entydig om hvilke tildelingskriterier som gjaldt, er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at kommunen skal tildele kontrakt på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene kjente tildelingskriterier ikke oppfylt.

Ved at protokollen som kommunen har lagt frem ikke inneholder opplysninger utover hvem som var tilstede ved tilbudsåpning, samt navn og tilbudt pris for de tre tilbyderne, vurderer vi revisjonskriteriet om at det skal føres protokoll som ikke fullt ut oppfylt, jf. FOA § 3-2. Kommunens dokumentasjon inneholder informasjon om noen av kommunens vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1(7). Men som følge av at dokumentasjonen ikke gir grunnlag for å vurdere kommunens bruk av kunngjorte kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier er vår vurdering at revisjonskriteriet om at kommunen skal sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, er delvis oppfylt, jf. forskriften § 3-1(7).

4.1.5 Vannledning Haugsnes

Revisors funn

Av Bø kommunes regnskap for 2014 og 2015 fremgår det at kr 1 994 351 eks. mva. er utbetalt til Ottar Bergersen & Sønner AS over to år for «Haugsnæs I og II – vannledning».

Bø kommune kunngjorde 22.7.14 i Doffin konkurranse om «graving og legging av vannledning inkl kum og armaturer» på Haugsnes i Bø kommune. Det fremgår av kunngjøringa at anskaffelsen gjøres

i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser *del I*, og at oppdraget er klassifisert som bygge- og anleggsarbeid. Totalverdien av anskaffelsen anslås til mellom kr 500 000 og 1 000 000 eks. mva. Når det gjelder benyttet anskaffelsesprosedyre oppgis det under punkt IV.1.1 i kunngjøringa: «Type prosedyre: Med prekvalifisering». Revisor har spurt kommunen hvorfor de har oppgitt «med prekvalifisering» som prosedyre, og kommunen har opplyst at det beror på en feil. Konkurranses grunnlaget opplyser videre om at det vil avholdes anbudsbehandling 22.8.14. I konkurranses grunnlaget finner vi andre opplysninger om hvilke regler som skal gjelde for anskaffelsen: det vises det til at anskaffelsen gjøres med henvisning til forskriftens *del I og III* og at anskaffelsen skal gjennomføres som åpen anbudskonkurranse.

I konkurranses grunnlaget har kommunen beskrevet prosjektets art og omfang med opplysninger av mer teknisk karakter. Det er ingen omtale av kvalifikasjonskrav eller tildelingskriterier i kunngjøringa, men i konkurranses grunnlaget opplyses innledningsvis i dokumentet at «entreprenør og underentreprenørene» må legge frem gyldig skatteattest samt HMS-egenerklæring, uten at dette omtales som kvalifikasjonskrav. Tildelingskriterier er omtalt flere steder, på noe ulikt vis. På side 4 heter det: «tildeling av kontrakt er basert på lavest pris og byggetid», og på side 8: «anbyder tilbyr erfaring, byggetid og ferdigstillelsesdato. Erfaring og byggetid vil være en del av konkurransen og vil være avgjørende sammen med pris når anbudene skal vurderes». Videre på side 13 står det: «Presisering: tildeling av kontrakt basert på lavest pris og byggetid». Det er ut fra kommunens beskrivelse ikke mulig å slå entydig fast hvilke tildelingskriterier oppdragsgiver legger til grunn for konkurransen.

Kommunen har lagt frem protokoll for anskaffelsen, datert 29.8.14. Denne viser at det var to tilbydere på oppdraget; Ottar Bergersen & Sønner AS med pris på kr 856 000 eks mva. og byggetid 1.10.14 -1.11.14, og Rognan Maskin AS med pris på kr 1 716 000 eks mva. og byggetid november 14 – januar 15. Protokollen har ingen opplysninger utover navn på tilbydere og tilbudt pris og byggetid, samt navn på de som var tilstede under åpning av tilbudene. Kommunen har oversendt revisor begge tilbudene som ble levert inn.

Kommunen har i tillegg lagt frem en e-post som er sendt til begge tilbyderne 1.9.14, som viser pris på de to innkomne tilbud, og som videre orienterer om at anbyder med lavest anbudssum og byggetid blir foretrukket, og at «Bø kommune innbyr firma Ottar Bergersen & Sønner til kontraktsforhandlinger». Av kontrakten som kommunen inngikk med Ottar Bergersen & Sønner AS om oppdraget fremgår det at avtalt pris er den samme som leverandøren innga i sitt tilbud, altså kr 856 000 eks. mva.

Revisor har spurt kommunen hvorfor utbetalingene til valgt leverandør (kr 1 994 351 eks. mva.) ble så mye høyere enn prisen som er oppgitt i tilbudet og kontrakten. Kommunen har forklart at arbeidet ble mer omfattende enn først antatt. Dette skyldes at man underveis i prosjektet oppdaget at de eksisterende rørene som skulle koples på en ny tilførselsledning ikke var i den tilstand og etter de dimensjoner man hadde trodd. Bakgrunnen var at kommunen hadde overtatt to private vannverk, og derfor ikke hadde full oversikt over rørenes tilstand da de utlyste konkurransen og inngikk kontrakt om arbeidet, ifølge kommunen.

Revisors vurdering

Bø kommune har oppgitt motstridende opplysninger i konkurransedokumentene om hvilke regler som skal gjelde for anskaffelsen ved å vise til ulike deler av forskriften, og ulike anskaffelsesprosedyrer, i henholdsvis kunngjøring og konkurranses grunnlag. Anskaffelsens art og verdi innebærer at anskaffelsen *Vannledning Haugsnes* må vurderes etter forskrift om offentlige anskaffelser del II, og ikke kun del I, som angitt i kunngjøringen.

Kommunen har i sin kunngjøring i Doffin forpliktet seg til å gjennomføre begrenset anbudskonkurranse («med prekvalifisering»). Revisor oppfatter imidlertid at Bø kommune i praksis har benyttet åpen anbudskonkurranse. Revisjonskriteriet om å benytte tillatt anskaffelsesprosedyre og gjennomføre konkurranse i henhold til denne, vurderes derfor som ikke oppfylt.

Revisjonskriteriet om at kommunen skal informere leverandører om anskaffelsen ved kunngjøring i Doffin for anskaffelser over kr 500 000 vurderes som oppfylt, jf. FOA § 5-1. Det foreligger konkurransegrunnlag, men som følge av uklar informasjon om reglene for konkurransen og tildelingskriterier vurderer vi at revisjonskriteriet om at kommunen skal beskrive konkurransen og kontraktsvilkårene ved bruk av konkurransegrunnlag for anskaffelser over kr 500 000 ikke er oppfylt.

Dokumentasjonen som kommunen har fremlagt for anskaffelsen gir ikke revisor grunnlag for å vurdere om Bø kommune evaluerte leverandørene i henhold til de kunngjorte kvalifikasjonskravene, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 8-4. Som følge av konkurransegrunnlaget ikke var entydig om hvilke tildelingskriterier som gjaldt, er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at kommunen skal tildele kontrakt på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene kjente tildelingskriterier ikke er oppfylt.

Som følge av at kommunens dokumentasjon for anskaffelsen ikke gir revisor forståelse for oppdragsgivers vurderinger er revisors vurdering at revisjonskriteriene om etterprøvbarehet ikke er fullt ut oppfylt jf. FOA § 3-1(7). Vi legger også vekt på at anskaffelsesprotokoll ikke er i henhold til forskriftens krav til innhold, jf. FOA § 3-2.

4.1.6 Gang- og sykkelvei Eidet

Revisors funn

Av Bø kommunes regnskap fremgår det at Ottar Bergersen & Sønner AS har fått utbetalt til sammen kr 4 230 773 eks. mva. per desember 2016 for prosjektet «Gang- og sykkelvei Eidet».

Bø kommune kunngjorde 8.6.2015 i Doffin konkurranse om totalentreprise for etablering av gang- og sykkelvei gjennom Eidet i Bø kommune. Det fremgår at anskaffelsen gjøres i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser *del I og II*, og at oppdraget er å anse som bygge- og anleggsarbeid. Det opplyses i kunngjøringa at arbeidet også innbefatter «noe vann- og avløpsarbeider, parkeringsplass, driftsveg sammen med flytting av strømtrasé». Anskaffelsens totalverdi er anslått til kr 4 000 000 eks. mva., og anskaffelsesprosedyren er angitt til åpen anbudskonkurranse. I konkurransegrunnlaget opplyses det at anbudet skal gis på grunnlag av forskrift om offentlige anskaffelser *del I og III*, altså andre deler av regelverket enn det som oppgis i kunngjøringa. Prosjektets art og omfang beskrives kort innledningsvis i dokumentet. Det foreligger også separate dokumenter med tegninger og kart som viser hvor veien skal gå og hvor eksisterende vanntrasé ligger, med mer.

Kvalifikasjonskrav omtales i kunngjøringa ved at det vises til konkurransegrunnlaget for informasjon om dette. Konkurransegrunnlaget oppgir innledningsvis at «entreprenør og underentreprenør» må legge frem gyldig skatteattest samt HMS-egenerklæring. Videre står det at tildelingskriterier er «det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vektning fastsatt i konkurransegrunnlaget». Tildelingskriterier omtales i konkurransegrunnlaget på side 4, 7 og 10; på side 4 står det at «tildeling av kontrakt er basert på lavest pris og byggetid», på side 7 «anbyder tilbyr erfaring, byggetid og ferdigstillelsesdato. Erfaring og byggetid vil være en

del av konkurransen og vil være avgjørende sammen med pris når anbudene skal vurderes». På side 10 heter det: «presisering: tildeling av kontrakt basert på lavest pris, kvalitet og byggetid». Kvalitet omtales senere kortfattet i et eget punkt i konkurransegrunnlaget, der det blant annet vises til hvilke egenskaper benyttede materialer må ha. På grunn av de dels ulike beskrivelsene av tildelingskriterier er det ikke mulig for revisor å slå entydig fast hvilke tildelingskriterier oppdragsgiver legger til grunn for konkurransen. I dokumentasjonen fra anskaffelsen finner revisor at en leverandør oppfattet konkurransegrunnlaget som «lite utfyllende», og derfor oppga at de syntes det var vanskelig å vurdere hva som skulle prises inn.

Det foreligger protokoll for anskaffelsen, datert 07.08.15, av denne fremgår at det kun var én tilbyder på oppdraget; Ottar Bergersen & Sønner AS. Firmaet leverte tilbud med pris på kr 1 729 426 eks. mva. I oversendelsesbrevet fra tilbyder bemerkes det at «Ottar Bergersen & Sønner AS oppfatter at konkurransegrunnlaget er lite utfyllende, og at det dermed har vært vanskelig å vurdere hva som skal prises inn. Vi velger derfor å presisere hva vi har priset inn i vårt tilbud». Tilbyder har deretter listet opp arbeider og materialer som er priset inn. I tillegg opplyser tilbyder at de «som følge av at konkurransegrunnlaget ikke beskriver legging av asfalt» har lagt inn priser for asfaltlegging som en opsjon. Inkludert asfaltlegging blir totalprisen som tilbys kr 2 299 926 eks. mva.

Bø kommune har opplyst at Ottar Bergersen & Sønner AS ble tildelt oppdraget. Inngått kontrakt, signert 18.12.15, er fremlagt for revisor. Av kontrakten fremgår det at kontraktsarbeidet skal utføres for **kr 4 226 773**. Det spesifiseres at tilbudssum er kr 1 729 426, og at «*korrigeringer datert 01.12.15*» er kr 2 497 347 (alt eks. mva.). Av kommunens investeringsregnskap fremgår det at det kun ble utgiftsført mindre summer på prosjektet «gang- og sykkelvei Eidet» i 2015, og det ble ikke gjort noen utbetalinger til firmaet Ottar Bergersen & Sønner AS på prosjektet dette året. Kommunen har forklart at prosjektet ble forsinket på grunn av at det måtte endres underveis, og at arbeidet derfor har foregått første halvdel av 2016. Ifølge kommunen var det Vegvesenets kvalitetskrav som førte til at prosjektet ble mer omfattende enn forutsett. Dette ble klart *før* kontrakten med Ottar Bergersen & Sønner AS ble inngått, derfor avviker prisen i kontrakt fra prisen som leverandøren oppga i sitt tilbud, ifølge kommunens redegjørelse overfor revisor.

Revisors vurdering

Bø kommune har oppgitt motstridene opplysninger i konkurransedokumentene om hvilke regler som skal gjelde for anskaffelsen ved å vise til ulike deler av forskriften i henholdsvis kunngjøring og konkurransegrunnlag. En bygg- og anleggskontrakt med en anslått verdi på kr 4 000 000 eks. mva. skal vurderes etter forskriftens del I og II. Den skal kunngjøres i Doffin, og tillatt anskaffelsesprosedyre er åpen eller begrenset anbudskonkurranse, eller konkurranse med forhandling.

Revisjonskriteriet om at kommunen skal benytte tillatt anskaffelsesprosedyre og gjennomføre konkurranse i henhold til denne vurderer revisor som oppfylt, da prosedyren åpen anbudskonkurranse er benyttet, jf. FOA § 5-1.

Revisjonskriteriet om at kommunen skal informere leverandører om anskaffelsen ved kunngjøring i Doffin for anskaffelser over kr 500 000 vurderer revisor som oppfylt, jf. FOA § 9-1.

Det foreligger konkurransegrunnlag, men det gir uklar informasjon om reglene for konkurransen samt tildelingskriterier. Vi vurderer derfor revisjonskriteriet om at kommunen skal beskrive konkurransen og kontraktsvilkårene ved bruk av konkurransegrunnlag for anskaffelser over kr 500 000 som ikke oppfylt.

Dokumentasjonen som kommunen har fremlagt for anskaffelsen gir ikke revisor grunnlag for å vurdere om Bø kommune evaluerte leverandørene i henhold til de kunngjorte kvalifikasjonskravene, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 8-4.

Ettersom konkurransegrunnlaget ikke var entydig om hvilke tildelingskriterier som gjaldt vurderer revisor at revisjonskriteriet om at kommunen skal tildele kontrakt på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene kjente tildelingskriterier ikke er oppfylt.

Som følge av at kommunens dokumentasjon fra anskaffelsen ikke gir revisor forståelse for oppdragsgivers vurderinger er vår vurdering at revisjonskriteriene om etterprøvbarhet ikke er fullt ut oppfylt jf. FOA § 3-1(7). Vi legger også vekt på at anskaffelsesprotokoll ikke er i henhold til forskriftens krav til innhold, jf. FOA § 3-2.

4.2 Anskaffelser innen helse- og sosialområdet

4.2.1 Heis Bøheimen

Revisors funn

Ifølge Bø kommunes investeringsregnskap for 2015 har kommunen utgiftsført kr 392 802 eks. mva. for «heis Bøheimen». Herunder har den største utbetalingen, kr 266 183 eks. mva., gått til OTIS AS.

Bakgrunnen for disse utgiftene er ifølge kommunen at man over flere år opplevde gjentatte driftsproblemer med heisen på bo- og behandlingssenteret Bøheimen. Da det viste seg at driftsproblemene gjenoppstod våren 2015 ble det bestemt at kommunen skulle innhente tilbud på ombygging av heisen med utskifting av elektronikk. Avdelingsingeniør ved teknisk etat i kommunen har opplyst at det ble gjort telefonhenvendelser til tre leverandører, henholdsvis KONE, OTIS og Schindler, med forespørsel om å inngi tilbud på oppdraget. Ifølge kommunen leverte KONE og OTIS tilbud, mens Schindler ikke leverte. Kommunen har fremlagt de to mottatte tilbudene, av disse fremgår det at KONE leverte tilbud 16.06.15 med oppgitt pris på kr 380 000 eks. mva., mens OTIS leverte tilbud 13.8.15 med pris på kr 245 000 eks. mva. OTIS ble tildelt oppdraget, ettersom de var billigste tilbyder. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll. Kommunen har lagt frem en håndskrevet logg som vaktmester ved Bøheimen har ført i forbindelse med driftsproblemene med heisen. I loggen omtales noe av kontakten kommunen har hatt med de ulike leverandørene som er nevnt over, den gir imidlertid ikke nok opplysninger til at revisor kan danne seg et fullstendig bilde av hva kommunen har foretatt seg og hvilke vurderinger som er gjort.

Revisors vurdering

Bø kommune har ikke anslått verdien av anskaffelsen *ombygging av heis med utskifting av elektronikk*, men regnskapsopplysninger viser at leverandøren som ble valgt fikk utbetalt kr 266 183 eks. mva. for oppdraget. Ut fra dette beløpet skal anskaffelsen vurderes etter forskriftens del I. Det stilles få eksplisitte krav til hvordan anskaffelser skal foretas under del I av forskriften, og det er blant annet ikke krav om kunngjøring. Oppdragsgiver må likevel overholde de grunnleggende krav til konkurranse og etterprøvbarhet. Vi vurderer på denne bakgrunn kun de revisjonskriteriene som er relevante for denne anskaffelsen.

På bakgrunn av at kommunen har lagt frem tilbud fra to av leverandørene som kommunen opplyser å ha kontaktet, vurderer vi at revisjonskriteriet om å informere leverandører om anskaffelsen er oppfylt.

Revisjonskriteriene knyttet til etterprøvbarehet vurderes som ikke oppfylt. Dette som følge av at det ikke foreligger anskaffelsesprotokoll, og for øvrig foreligger svært lite skriftlig dokumentasjon for hvordan anskaffelsen ble gjennomført.

4.2.2 Medisinsk forbruksmateriell

Revisors funn

Av driftsregnskapet fremgår det at Bø kommune har kjøpt medisinsk forbruksmateriell for i overkant av én million kroner i året i 2014 og 2015³⁰. Det fremgår videre at den største leverandøren av medisinsk forbruksmateriell til Bø kommune er firmaet Helseservice Engros AS³¹. Kommunens utbetalinger til denne leverandøren ført på «art 11100 medisinsk forbruksmateriell» beløper seg til kr 873 906 eks. mva. i 2014 og kr 888 238 eks. mva. i 2015. Revisor har spurt kommunen hvordan innkjøp på helseområdet gjøres, om det foreligger innkjøpsavtaler, og spesielt hvordan innkjøp av *medisinsk forbruksmateriell* har foregått. Kommunen opplyser at innkjøp gjøres desentralisert fordelt på fire forskjellige avdelinger; henholdsvis to avdelinger ved Bøheimen bo- og behandlingssenter, hjemmesykepleien og legetjenesten. De respektive avdelingslederne har fullmakt til å gjøre innkjøp innenfor eget budsjett, dersom andre retningslinjer ikke foreligger. Videre opplyses det at det ikke har vært konkurranse om anskaffelser av medisinsk forbruksmateriell, og at kommunen i lang tid har gjort sine innkjøp på dette området hos Helseservice Engros AS på Stokmarknes. Kommunen har lagt frem et tilbudsbrev på innkjøpsavtale den har mottatt fra Helseservice Engros AS, datert 11.3.1999. Av tilbudsbrevet fremgår ikke konkrete priser, men det vises til vedlegg der veiledende prisliste skal fremgå. Kommunen omtaler i korrespondanse med revisor dette brevet som «inngått innkjøpsavtale». Det bemerkes også fra kommunens side at man ser behovet for gjennomgang av avtalen / innhenting av nye anbud.

Revisors vurdering

Av ovennevnte funn forstår vi at Bø kommunes innkjøp av medisinsk forbruksmateriell over flere år er gjort uten at det har grunnlag i en gjennomført konkurranse. Etter revisors vurdering har Bø kommune ved kjøp fra Helseservice Engros AS ikke overholdt anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om konkurranse, jf. FOA § 3-1 (1).

4.3 Anskaffelser av IKT og konsulenttjenester

4.3.1 Kjøp av nytt lønssystem

Revisors funn

Av investeringsregnskapet fremgår det at Bø kommune utbetalte kr 983 789 eks. mva. i 2014 og kr 290 695 eks. mva. i 2015 til flere ulike leverandører, ført på «nytt forsystem – NLP». De største utbetalingene har gått til Evry AS, henholdsvis kr 766 787 eks. mva. i 2014 og kr 243 629 eks. mva. i 2015.

Kommunen har forklart at den sammen med kommunene Ballangen, Tysfjord, Hamarøy og Steigen gikk ut med anbudskonkurranse i 2013 i forbindelse med kjøp av nytt lønssystem. Dette blant annet fordi det gamle lønssystemet *NLP* ble utfaset. Til å gjennomføre konkurransen brukte kommunene Samordna Innkjøp i Salten (SIIS). Konkurransen ble vunnet av Evry. Bø kommune har lagt frem

³⁰ Totalt kr 1 048 439, 97 eks. mva. i 2014 og kr 1 021 265, 73 eks. mva. i 2015 er ført på art 11100 medisinsk forbruksmateriell

³¹ Også andre produkter enn medisinsk forbruksmateriell ble kjøpt hos Helseservice Engros AS, de totale utbetalingene til denne leverandøren var kr 1 035 165 eks. MVA. i 2014 og kr 1 064 032 eks. MVA. i 2015

dokumentasjon for at det ble gjennomført konkurranse, det fremgår at SIIS utlyste konkurransen både i Doffin og Ted-databasen. Anskaffelsens totale verdi er i kunngjøringa anslått til kr 1 875 000 – 3 125 000 eks. mva. over fire år. Bø kommune har lagt frem inngått kontrakt med Evry, signert 29.10.13. Av kontrakten fremgår det at Bø kommune skulle ha en engangskostnad («investering») på kr 425 068 eks. mva., og en årlig driftskostnad på kr 95 833 eks. mva.

Revisors vurdering

Revisor oppfatter at anskaffelsen av nytt lønssystem må anses som en tjenestekontrakt som med anslått verdi på mellom kr 1 875 000 og 3 125 000 eks. mva. skal gjennomføres etter forskriftens del I og III. Ettersom Bø kommune ikke selv har forestått gjennomføring av konkurransen gjør vi ikke vurderinger av anbudsprosessen utover å konstatere at det har vært utlyst konkurranse om anskaffelsen i Doffin og Ted-databasen, og at det er samsvar mellom anslått verdi av anskaffelsen og den del av regelverket som er lagt til grunn ved utlysning³².

4.3.2 Kjøp av konsulenttjenester og programvare i forbindelse med eiendomsskatteprosjektet

I 2015 utgiftsførte Bø kommune totalt kr 805 267 eks. mva. på art 12700 konsulenttjenester tilknyttet «eiendomsskatteprosjektet». Det fremgår av regnskapet at det er flere leverandører av konsulenttjenester på dette prosjektet, følgende tabell viser de enkelte utbetalinger:

Tabell 3: utbetalinger for konsulenttjenester ført på «eiendomsskatteprosjektet» i 2015

Leverandør	Beløp eks. mva.
Evry AS	32 490
Ks	33 750
Helge Høve	43 918
Norconsult Info.syst. AS (IT)	145 917
Folk i Husan Eiendomsmegling AS v/ Accountor Credit AS	7 920
Eskan AS	135 000
Helge Høve	121 178
Konsulenttjenester Tone Kristensen	187 380
Siv.agr/takstmann Oddbjørn Klaussen	82 864
Verditaksering Kjell Larsen AS	14 850

Vi belyser kun de anskaffelsene innen eiendomsskatteprosjektet som har utbetalinger på over kr 100 000 (markert blått i tabellen), altså kjøp av konsulenttjenester fra Tone Kristensen, Helge Høve, samt Eskan AS og Norconsult Info.syst. AS.

Konsulenttjenester

Revisors funn

Kommunestyret i Bø vedtok i desember 2014³³ å innføre eiendomsskatt, med ikrafttredelse for *verker og bruk* fra 01.01.2015, og *øvrige fast eiendom* fra 01.01.2016. Kommunen har forklart at innføring av eiendomsskatt ble organisert som et prosjekt med en ekstern og en intern prosjektleder. Som ekstern prosjektleder ble konsulent Helge Høve engasjert. Videre ble det inngått avtale med

³² Jf. FOA § 3-13 «Oppdragsgiver kan kjøpe varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeid fra eller gjennom innkjøpssentraler. Oppdragsgiver som har foretatt innkjøp fra eller gjennom innkjøpssentraler, som definert i § 4-1 (generelle definisjoner) bokstav g, anses for å ha overholdt reglene i denne forskrift, forutsatt at innkjøpssentralen har overholdt bestemmelsene i denne forskrift»

³³ Sak 93/14, 11.12.14

Kvæfjord kommune om kjøp av prosjektmedarbeider (Tone Kristensen) som hadde erfaring fra taksering / oppmåling / matrikkelføring, som skulle inneha stilling tilsvarende 80 % tilknyttet eiendomsskatteprosjektet i Bø. Betaling for Tone Kristensens 80% stilling ble gjort direkte fra Bø kommune til Kvæfjord kommune. I tillegg ble det inngått avtale med Tone Kristensen om kjøp av *konsulenttjenester* for å utføre tilsvarende oppgaver utover den 80 % stillingen hun hadde i prosjektet. Kommunen opplyser at anskaffelser av konsulenttjenester fra henholdsvis Tone Kristensen og Helge Høve ble gjort som direkte kjøp. Årsaken til at det ikke ble gjennomført konkurranse var ifølge kommunen «tidsaspektet for å komme i gang med arbeidet, og at den kompetansen som ovennevnte representerer ikke er enkel å få tak i». Kommunen har i denne sammenheng opplyst at de først hadde forutsatt at de kunne benytte skatteetatens formuesgrunnlag som grunnlag for å beregne eiendomsskatt, men etter hvert kom til at dette likevel var en lite egnet måte å gjøre det på. Det ble derfor nødvendig å hente inn kompetanse på taksering /oppmåling / matrikkelføring raskt. Kommunen har lagt frem kontrakter for kjøp av konsulenttjenester fra henholdsvis Tone Kristensen og Helge Høve. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll.

Revisors vurdering

På bakgrunn av verdien av de utbetalte beløpene skal anskaffelsene av konsulenttjenester fra Tone Kristensen og Helge Høve vurderes etter forskriftens del I³⁴. Av ovennevnte funn fremgår det at Bø kommune gjorde direkte anskaffelser av disse konsulenttjenestene uten å rette forespørsler til flere mulige leverandører. Revisor vurderer på denne bakgrunn at kommunen ikke har overholdt anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav til konkurranse, jf. FOA § 3-1(1).

Takseringstjenester verker og bruk

Revisors funn

Andre anskaffelser i eiendomsskatteprosjektet ble ifølge kommunen gjort til gjenstand for konkurranse. Dette gjelder *kjøp av takseringstjenester for verker og bruk*, der kommunen har lagt frem et konkurransegrunnlag, samt enkelte e-poster som indikerer at kommunen har sendt forespørsel til fem ulike firmaer om å gi tilbud på å «utarbeide forslag til takst på alle verk og bruk i kommunen». Konkurransegrunnlaget angir ikke anslått verdi for oppdraget, men det foreligger anskaffelsesprotokoll for anskaffelsen, der verdien anslås til «maks 200 000 kroner». Det opplyses i konkurransegrunnlaget at obligatoriske kvalifikasjonskrav er at «tilbyder skal ha ordnede forhold mht skattebetaling og merverdibetaling», og at «tilbyder skal ha et fungerende HMS-system». Kvalifikasjonskravene skal dokumenteres henholdsvis gjennom skatteattest, merverdiavgiftattest, og HMS-egenerklæring. Når det gjelder tildelingskriterier opplyses det i konkurransegrunnlaget at «tildeling skjer på basis av hvilket tilbud som er det mest fordelaktige», basert på kriteriene pris (vekting 30 %), kompetanse (vekting 30 %), og oppgaveoppfatning/ spesifikasjon av gjennomføring av oppdraget (vekting 40%). Kommunen har opplyst at Escan AS ble tildelt oppdraget³⁵. Revisor har mottatt tilbudene fra de to leverandørene, disse viser at Escan og Verditaksering Kjell Larsen tilbydde pris på henholdsvis kr 135 000 og 195 000 eks. mva. Kommunen har også lagt frem en matrise der evaluering av de to tilbudene gjøres i form av poengberegning, der Escan AS kommer best ut i poengsum. Protokoll for anskaffelsen er lagt frem for revisor, denne oppgir navn på de fem forespurte leverandører, samt tilbudt pris for de to som leverte tilbud. Det fremgår av kommunens regnskap at det ble utbetalt kr 135 000 eks. mva. til Escan AS ført på eiendomsskatteprosjektet i 2015, jf. tabell 3 over, noe som sammenfaller med tilbudt pris.

³⁴ Verdien av kjøpene fra Helge Høve og Tone Kristensen beløper seg til under kr 500 000 eks. mva. enten man ser på de to leverandørene hver for seg eller sammenlagt, jf. tabell 3.

³⁵ Kommunen opplyser at Verditaksering Kjell Larsen AS gjennomførte taksering av e-verk, da Escan ikke kunne gjøre dette. Det ble utbetalt kr. 14 850 eks. mva. til Verditaksering Kjell Larsen AS for denne jobben. Escan utførte øvrig taksering av verker og bruk.

Revisors vurdering

Bø kommune har i anskaffelsesprotokollen anslått verdien for anskaffelsen til maks kr 200 000. Ut fra anslått verdi, samt beløpet som er utbetalt til valgt leverandør, skal anskaffelsen vurderes etter forskriftens del I. Det stilles få eksplisitte krav til hvordan anskaffelser skal foretas under del I av forskriften, men grunnleggende krav til konkurranse og etterprøvbarehet gjelder, jf. omtale under kap. 4.2.1. Oppdragsgiver må også gjennomføre konkurransen i henhold til opplysninger gitt til leverandørene.

På bakgrunn av at kommunen har kontaktet flere leverandører vurderer vi revisjonskriteriet om å informere leverandører om anskaffelsen som oppfylt.

Under del I av forskriften stilles det ikke opp krav om at oppdragsgiver skal tildele kontrakt på bakgrunn av lovlige og for leverandørene kjente *tildelingskriterier*. Vi ser imidlertid at kommunen har valgt å angi tildelingskriterier i konkurransegrunnlaget, de er dermed bundet av dette i vurdering av de tilbud som kommer inn. Kommunen har lagt frem dokumentasjon (skjema for poengberegning) som viser at de har vurdert de innkomne tilbud etter de angitte tildelingskriterier.

Revisjonskriteriene om etterprøvbarehet vurderes på bakgrunn av revisors funn som oppfylt.

Programvare

Revisor funn

Videre opplyser kommunen at innkjøp av nødvendig programvare i forbindelse med innføring av eiendomsskatt ble gjennomført ved å innhente tilbud fra to leverandører; Norkart (som leverer «Komtek Eiendomsskatt») og Norconsult (som leverer «ISY Pro»). Dokumentasjonen som kommunen har lagt frem for denne anskaffelsen indikerer at henvendelsen fra kommunen til de to leverandørene ble gjort per telefon. Begge leverandørene leverte tilbud på oppdraget. Norkart tilbydde pris på kr 243 000 eks. mva., pluss årlig vedlikehold på kr 55 900 eks. mva., mens Norconsult tilbydde pris på kr 234 000 eks. mva. pluss årlig vedlikehold på kr 38 500 eks. mva. Norconsult ble tildelt kontrakten ut fra lavest tilbudte pris. Revisor har mottatt de to tilbudene, samt kommunens aksept av Norconsults tilbud. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll for kjøpet. Det fremgår av kommunens regnskap at det ble utbetalt kr 145 917 eks. mva. til Norconsult³⁶, ført på eiendomsskatteprosjektet i 2015, jf. tabell 3 over.

Revisors vurdering

Bø kommune har ikke anslått verdien for anskaffelsen av ovenfor nevnte programvare. På bakgrunn av utbetalt beløp til valgt leverandør skal anskaffelsen vurderes etter forskriftens del I. Som tidligere omtalt stilles det få eksplisitte krav til hvordan anskaffelser skal foretas under del I av forskriften, men grunnleggende krav til konkurranse og etterprøvbarehet gjelder, jf. omtale under kap. 4.2.1.

Bø kommune har lagt frem tilbudene fra de to leverandørene, og vi vurderer på denne bakgrunn revisjonskriteriet om å informere leverandører om anskaffelsen som oppfylt.

Revisjonskriteriene til etterprøvbarehet vurderes som ikke oppfylt, da det ikke foreligger anskaffelsesprotokoll og for øvrig lite skriftlig dokumentasjon for anskaffelsen.

³⁶ Kommunen har opplyst at ytterligere kr 87 500 eks. mva. ble utbetalt til Norconsult i forbindelse med kjøp av programvaren ISY Pro, men dette beløpet ble ført på en annen art (inngår derfor ikke i tabell 3). Totalbeløpet utbetalt til Norconsult blir da kr 233 417 eks. mva., noe som ligger tett opp til prisen som fremgår av tilbudet som kommunen aksepterte.

5 OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON

Samlet sett konkluderer revisor med at Bø kommune i 2014 og 2015 i flertallet av de undersøkte anskaffelsene har brutt sentrale bestemmelser om konkurranse og etterprøvbarhet i regelverket om offentlige anskaffelser.

Konklusjonen bygger på følgende funn og vurderinger:

For flertallet av de undersøkte anskaffelsene har kommunen kunngjort eller på annen måte informert leverandører om den planlagte anskaffelsen.

Flertallet av anskaffelser som er undersøkt ble gjennomført innen teknisk etat, det er også disse anskaffelsene som har klart høyest verdi av anskaffelsene i utvalget vårt. Innenfor teknisk etat er samtlige av de undersøkte anskaffelsene kunngjort. En av anskaffelsene er imidlertid kun kunngjort nasjonalt, mens regelverket også stiller krav om kunngjøring i hele EØS-området. Vi finner videre at kunngjøringene for samtlige av anskaffelsene fra teknisk etat er gjort med henvisning til feil del av regelverket og/eller har motstridende opplysninger i konkurransedokumentene om hvilken del av regelverket og/eller hvilken anskaffelsesprosedyre som legges til grunn. For samtlige av de undersøkte anskaffelsene fra teknisk etat er kommunens opplysninger om tildelingskriterier ikke entydige i konkurransedokumentene. Dette innebærer at det ikke er mulig for leverandører å vite hvilke kriterier som legges til grunn for valg av leverandør. Oppdragsgivers opplysninger om hvilke konkurransevilkår som gjelder har betydning for leverandørers vurdering av hvorvidt det er mulig (eller ønskelig) for dem å være med og konkurrere om oppdraget. Uklare vilkår, herunder tildelingskriterier, vil også gjøre det vanskelig for kommunen å vurdere og evaluere leverandørenes tilbud.

Innenfor helsesektoren er det foretatt direkte kjøp av medisinsk forbruksmateriell fra én leverandør for beløp på nær 900 000 kroner både i 2014 og 2015. Dette må anses som brudd på anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om konkurranse. For den andre utvalgte anskaffelsen innenfor helse- og sosial; arbeid som ble utført på heisen på Bøheimen, la kommunen til rette for konkurranse ved å kontakte flere leverandører.

Når det gjelder anskaffelse av konsulenttjenester i forbindelse med eiendomsskatteprosjektet har det vært konkurranse om noen av kjøpene, mens det er gjort direkte anskaffelser uten noen form for konkurranse av andre.

For de undersøkte IKT-anskaffelsene finner vi at kjøp av nytt forsystem ble gjennomført av Samordna innkjøp i Salten (SIIS) på vegne av kommunen. Vi har dermed ikke undersøkt anskaffelsen nærmere, utover å konstatere at det er samsvar mellom anslått verdi og den del av regelverket som er lagt til grunn, samt at den har vært kunngjort både i Doffin og Ted-databasen. Ved kjøp av programvare til eiendomsskatteprosjektet sikret kommunen i noen grad konkurranse om oppdraget ved å henvende seg til to leverandører i markedet.

Flertallet av de undersøkte anskaffelsene oppfyller ikke fullt ut kravene til etterprøvbarhet. Det er ikke ført anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelsene, og de protokoller som *er* fremlagt inneholder i all hovedsak kun opplysninger om åpning av innsendte tilbud (navn på leverandører og tilbudt pris). Ifølge regelverket skal en anskaffelsesprotokoll beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen.

6 HØRING

Revisjonen sendte rapporten på høring til Bø kommune ved rådmannen 20. januar 2017, med tilbakemeldingsfrist 2. februar 2017. Etter avtale med revisor ble høringsfristen utsatt, og KomRev NORD mottok høringsuttalelsen 10. februar 2017.

I forbindelse med høringen oversendte kommunen ny dokumentasjon. Revisor har hensyntatt denne dokumentasjonen og bearbeidet revisors funn og vurdering for anskaffelsen det gjaldt (kjøp av takseringstjenester for verker og bruk (kap. 4.3.2)). I høringsuttalelsen uttrykte rådmannen at revisjonens samlede konklusjon om at *anskaffelsene i liten grad etterlever sentrale bestemmelser* var en for streng generell bedømmelse, og anmodet om en mer nyansert konklusjon. På bakgrunn av ovennevnte har vi vurdert om konklusjonen skal endres. Etter vår vurdering tilsier funn og vurderinger at konklusjonen ikke kan endres vesentlig. Vi har likevel omformulert den samlede konklusjonen noe for å gjøre den mer presis.

Rådmannens høringsuttalelse med vedlegg følger i sin helhet under.



BØ KOMMUNE

Rådmannen

Rådhuset, Veaveien 50
8475 STRAUMSJØEN

KomRev Nord
Sjøgata 3

9405 HARSTAD

09.02.2017

Unntatt offentlighet off.l. §5

Saksnr.	Løpenr.	Arkivkode	Avd/Sek/Saksb	Deres ref
17/51	941/17	216//	RÅD//GUJA	

SVAR - VS: FORVALTNINGSREVISJON - HØRINGSUTKAST

Viser til mottatt høringsdokument og allerede oversendt tilleggsinformasjon fra Trond Robertsen.

Forvaltningsrevisjonen har følgende utgangspunkt for revisjonen:

Etterlever Bø kommune sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket med hensyn til konkurranse og etterprøvbareheten når det gjelder anskaffelser fra 2014 og 2015?

Jeg har inntrykk av at rapporten beskriver saksgangen hva gjelder de undersøkte innkjøpene på en oversiktlig og lettfattelig måte. Dette selv om det vil være en del nyanser i forståelsen av anbudene, jfr. vedlagte innspill fra saksbehandler for en del av de undersøkte sakene. Rapporten bidrar uansett til at det er en del forhold vi som kommune må bestrebe å forbedre.

Jeg registrerer at alle undersøkte innkjøp unntatt innkjøp av medisinsk forbruksmateriell har vært kunngjort for konkurranse. Det er bl.a. henvist til forskrift, det er oppgitt tildelingskriterier, kvalifikasjonskrav og fremlagt detaljert informasjon om de aktuelle innkjøpene samt utferdiget protokoll for anskaffelsen.e.

Så registrer jeg at det er en del formalefeil og som revisor påpeker. Dette gjelder bl.a. feile paragrafhenvisninger. I tillegg synes revisor bl.a. at kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i en del tilfeller er uklare og at anskaffelsesprotokoller er mangelfulle, bl.a. fremgår det ikke om tildelingskriteriene er fulgt. Revisor påpeker også i en del tilfeller usikkerhet knyttet til om det er benyttet rett kontraktstype.

Revisors samlede konklusjon er at Bø kommune i 2014 og 2015 - for de undersøkte anskaffelsene - i liten grad etterlevde sentrale bestemmelser om konkurranse og etterprøvbart i regelverket om offentlige anskaffelser.

At konklusjonen om at anskaffelsene i liten grad etterlever sentrale bestemmelser synes jeg er en for streng generell bedømmelse. Det er riktig at det er en del formalefeil i de utlyste

konkurransene og i protokollene, og som kommunen må bestrebe seg å forbedre. Det vesentlige er likevel at alle innkjøp unntatt i ett tilfelle har vært gjenstand for konkurranse og med fyldige beskrivelser. Når det gjelder etterprøvbart så er det riktig at anskaffelsesprotokollene i en del tilfeller burde vært fyldigere, men ut fra rapportens innhold ser det likevel ut til at saksgang og innholdet i konkurransene i stor grad har vært mulig å kontrollere.

Revisors konklusjonen i liten grad kan etter mitt skjønn oppfattes som om innkjøpene er gjort uten at regelverket er lagt til grunn og at det ikke har vært reell konkurranse, samt at ikke noe er etterprøvbart. Jeg kan ikke se at rapportens innhold gir grunnlag for en slik konklusjon. Anmoder derfor om at rapporten får en mer nyansert konklusjon.

Med vennlig hilsen

Grundar Jakobsen
Rådmann

Vedlegg: Kommentarer fra saksbehandler på en del av prosjektene i rapporten.

Brevet sendes kun elektronisk og har derfor ikke handskreven signatur.

Høringsutkast offentlige anskaffelser Bø kommune

4.1.1 Rammeavtale brøyting

Revisor mener dette er en tjenestekontrakt og således skal kunngjøres i hele EØS området og at dette er en ulovlig anskaffelse det den bare er utlyst innenfor Norges grenser.

Kommentar: Denne konkurransen er kun utlyst nasjonalt og det er av erfaring ingen interesse for slike tjenestekontrakter ut over det geografiske nærområdet. Selv om den ble utlyst i hele Norge er det kun en tilbyder. Dette har sammenheng med at det er satt kriterier for hvor mye snø som tillates før det skal brøytes, som igjen medfører at sjåførene må bo i nærheten av brøyterodene og følge med på nedbør.

Revisor hevder at det ikke er grunnlag for å vurdere leverandøren ihht de kunngjorte kvalifikasjonskrav og at revisjonskriteriene for etterprøvbarehet ikke er oppfylt.

Kommentar: Den ene leverandøren som ga inn tilbud var overkvalifisert gjennom den dokumentasjon som fulgte med tilbudet. Leverandøren brøytet flere store kontrakter på fylkesveier, riksveier og for kommuner, samt maskinpark og bemanning.

Dokumentasjon på etterprøvbarehet når det kun er en tilbyder blir ganske meningsløs.

4.1.2 Rammeavtale tekniske tjenester

Kommentar: Her har revisor ikke skjønnet hva denne rammeavtalen er. Det er gitt timepris på alle tenkelige maskiner og utstyr.

Oppdragene er i all vesentlig akutte vannlekkasjer, veibrudd etc, noe som er vanskelig å anslå volumet av.

4.1.3 Rehabilitering fasade og tak Straume skole

Her er det gjort feile henvisninger til forskrift om offentlig anskaffelse.

Kommentar: Dette har ingen innvirkning på konkurransen og valg av entreprenør.

4.1.4 Liggekai Straumsjøen

Også her er det feile henvisninger til regelverket som kun har med grenseverdier om det skal kunngjøres nasjonalt eller i EØS området.

Kommentar: Dette har ingen innvirkning på konkurransen.

Videre at tildelingskriteriene er uklare.

Kommentar: Tildelingskriteriene er rimelig klare 80% pris, 10% byggetid (ferdistillelse) og 10% dokumentasjon på kvalitet gjennom tilsvarende prosjekt/leveranse.

Pris er selvsagt viktig og i tillegg var det avgjørende at kaien ble klar til vinterfisket.

Det er mange aktører som starter opp med støping av flytebrygger i betong med varierende resultat, kvalitet gjennom tilsvarende leveranser er derfor også et kriterie som er medtatt.

7 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjon anbefaler vi at Bø kommune iverksetter tiltak for å sikre etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser, herunder sikrer at anskaffelser gjennomføres etter prosedyrekravene som gjelder for anskaffelsens art og verdi.

8 REFERANSER

- Innkjøpsreglement for Bø kommune, saksnummer 12/211, 29.02.2012
- Lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 7. april nr. 402 om offentlige anskaffelser
- Fornyings- og administrasjonsdepartementets Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, 2013

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms fylkeskommune, alle kommunene i Troms, ni kommuner i Nordland og fire kommuner i Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontor i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes, Storslett og Sjøvegan.

Vi har 36 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av ni medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Pedagogikk
- Samfunnsplanlegging
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Bø kommune:

<i>Arbeidsmiljø og sykefravær i PLO</i>	2015
<i>Ressursbruk og kvalitet i grunnskolen</i>	2013
<i>Investeringsprosjektet «Bø ungdomsskole»</i>	2011
<i>Barneverntjenesten</i>	2008
<i>Iverksetting av politiske vedtak</i>	2007

