FORVALTNINGSREVISJON

Offentlige anskaffelser

Berg kommune

KOMREV NORD

Rapport 2019

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Berg kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens anskaffelser. 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 Berg 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.

Vi takker kommunens administrasjon for samarbeidet i anledning forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 30.1.2019

Knut Teppan Vik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Ida Simonsen
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Margrete Mjølhus Kleiven
Ansvarlig for kvalitetssikring

0 SAMMENDRAG

Etter bestilling fra kontrollutvalget i Berg kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens anskaffelser. Problemstillingen er:

Har Berg kommune ved anskaffelser foretatt i forbindelse med utbyggings- og investeringsprosjekter i perioden 2015-2017 overholdt sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser?

For å besvare problemstillingen har vi undersøkt et utvalg av Berg kommunes anskaffelser. Utvelgelsen er basert på analyser av kommunens investeringsregnskap for årene 2015, 2016 og 2017. Anskaffelser i følgende investeringsprosjekter er undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen:

- Kjæsvika Vest
- Kloakk Korsnes
- Sjøvannsledning Senjahopen
- Burstind II
- Skaland Vannverk fase III
- Mefjordvær vannverk

Flere av anskaffelsene er gjort i tilknytning til såkalt forsyningsvirksomhet. For anskaffelser i slik virksomhet gjelder forsyningsforskriften. På tidspunktet anskaffelsene ble gjort var imidlertid kommunen forpliktet til å følge forskrift om offentlige anskaffelser.

I de undersøkte prosjektene har kommunen kjøpt rådgivningstjenester og bygge- og anleggsarbeid. Forskrift om offentlige anskaffelser inneholder bestemmelser om hvordan anskaffelsens verdi skal beregnes. Revisor har lagt til grunn at verdien av kontrakt om rådgivningstjenester skal regnes for seg, og ikke betraktes som en del av den totale anskaffelsens verdi. Vi har lagt til grunn at disse kjøpene skal vurderes etter forskriften del I. Om kjøp av *rådgivningstjenester* i de seks investeringsprosjektene viser vår undersøkelse oppsummert at:

- I én av de undersøkte anskaffelsene har revisor vurdert at alle utledete revisjonskriterier er oppfylt.
- For fire av de seks undersøkte anskaffelsene har kommunen ikke dokumentert at flere firmaer ble informert om anskaffelsen og forespurt om å levere tilbud. Revisors vurdering er dermed at revisjonskriteriet om å gjennomføre konkurranse ikke er oppfylt. Revisjonskriteriene om dokumentasjon og etterprøvbarhet er ikke oppfylt for disse fire anskaffelsene.
- Én av anskaffelsene gjaldt inngåelse av rammeavtale. Kommunen har oppfylt revisjonskriteriene om å gjennomføre konkurranse, samt revisjonskriteriene om bruk av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Kommunen har ikke oppfylt revisjonskriteriet om meddelelse av beslutning om kontraktstildeling til tilbyderne.

Når det gjelder kommunens kjøp av de undersøkte kontraktene om *bygge- og anleggsarbeid/anskaffelse av hovedentreprenør* har revisor lagt til grunn at disse skal vurderes etter forskrift om offentlige anskaffelser del I og del II. Om kjøp av bygge- og anleggsarbeid/hovedentreprise viser vår undersøkelse oppsummert at:

- Kommunen for én av de undersøkte prosjektene ikke har forelagt revisor dokumentasjon som kan belyse kommunens kjøp herunder ikke kan belyse vurderinger i forbindelse med

disse kjøpene. Vi har derfor vurdert at de utledete revisjonskriteriene ikke er oppfylt. Anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav er, slik anskaffelsen er belyst for revisor i anledning denne forvaltningsrevisjonen, brutt.

- I fem av de seks prosjektene har kommunen ved kjøp fra eksterne oppfylt revisjonskriteriene om å kunngjøre konkurranse, benytte tillatt anskaffelsesprosedyre samt bruke kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i henhold til regelverket. Revisjonskriteriet om meddelelse av kontraktstildeling er imidlertid ikke oppfylt for disse fem undersøkte anskaffelsene. For tre av de fem anskaffelsene har ikke kommunen forelagt revisor anskaffelsesprotokoll, og vi har for disse anskaffelsene vurdert at revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket ikke er oppfylt.

Revisors konklusjon er at Berg kommune i flertallet av de undersøkte anskaffelsene foretatt i forbindelse med utbyggings- og investeringsprosjekter i perioden 2015-2017 ikke har overholdt sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Rådmannen har i høringssvar til denne forvaltningsrevisjonsrapporten, jf. kapittel 5, redegjort for tiltak kommunen har gjort for å forbedre anskaffelsespraksis.

Innholdsfortegnelse

0 SAMMENDRAG 4

1 INNLEDNING 6
1.1 Bakgrunn og bestilling 6
1.2 Anskaffelsesrutiner i Berg kommune 6

2 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER 7
2.1 Problemstilling 7
2.2 Kilder for revisjonskriterier 7
2.3 Utledning av revisjonskriterier 8
2.3.1 Innledende om terskelverdier og forskriftens oppbygging 8
2.3.2 Regler som følger av forskriften del I 9
2.3.3 Regler som følger av forskriften del II og del III 10

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING 13
3.1 Undersøkelsesutvalg 13
3.2 Datamateriale 14
3.3 Gyldighet og pålitelighet 15

4 ETTERLEVELSE AV REGELVERKET 16
4.1 Kjæsvika Vest 16
4.2 Kloakk Korsnes 19
4.3 Sjøvannsledning Senjahopen 21
4.4 Burstind II 23
4.5 Skaland Vannverk fase III 25
4.6 Mefjordvær vannverk 27
4.7 Oppsummering og konklusjon 30

5 HØRING 32

6 REFERANSER 34

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og bestilling

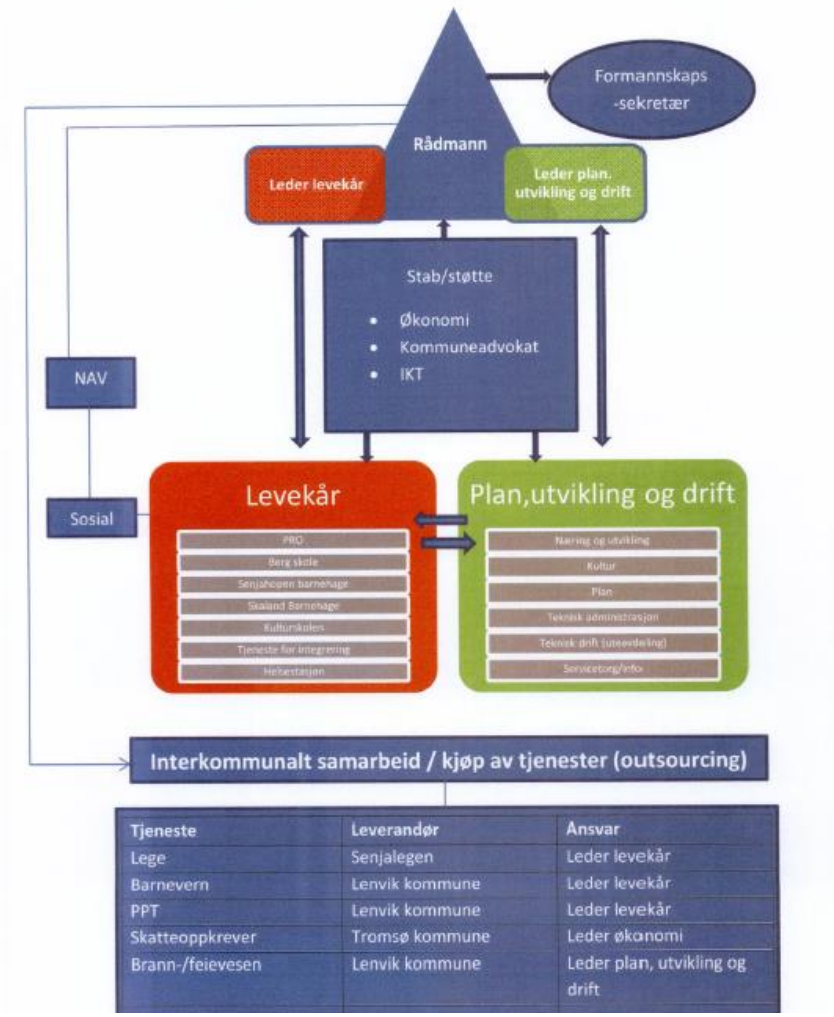
Forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser med hovedfokus på investerings- og utbyggingsprosjekter er prioritert øverst i Berg kommunes *Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2020*. Kontrollutvalget besluttet i møte 30.11.2017, i sak 27/2017, å bestille et forvaltningsrevisjonsprosjekt med nevnte tema. I møte 18.1.2018, i sak 4/18, ble den overordnede prosjektskissen vedtatt.

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å bidra til å sikre at Berg kommune overholder sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, i forbindelse med investerings- og utbyggingsprosjekter.

1.2 Anskaffelsesrutiner i Berg kommune

Det fremgår av utklippet nedenfor hvordan Berg kommune er organisert.

Utklipp 1: Berg kommunes organisasjonskart



Tjeneste	Leverandør	Ansvar
Lege	Senjalegen	Leder levekår
Barnevern	Lenvik kommune	Leder levekår
PPT	Lenvik kommune	Leder levekår
Skatteoppkrever	Tromsø kommune	Leder økonomi
Brann-/feievesen	Lenvik kommune	Leder plan, utvikling og drift

Berg kommune har ikke en egen innkjøpsavdeling. I oppstartsmøte fikk revisor informasjon fra kommunen om at løpende innkjøp foretas av virksomhetslederne på hver avdeling. I store investerings- og utbyggingsprosjekter foretas anskaffelsene av rådmannen. På områder hvor kommunen selv mangler kompetanse benyttes eksterne firmaer til å bistå i anskaffelsesprosessen, for eksempel ved utarbeidelse av kunngjøring og konkurransegrunnlag.

Kommunen er i en sammenslåingsprosess med Lenvik, Torsken og Tranøy, og vil fra og med 1.1.2020 være en del av Senja kommune. I forbindelse med kommende kommunesammenslåing tar kommunene sikte på et samarbeid om innkjøp, slik at det i tiden fremover ikke vil bli inngått langsiktige avtaler om kjøp av Berg kommune alene.

2 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstilling

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling formulerte vi følgende problemstilling for forvaltningsrevisjonsprosjektet:

Har Berg kommune ved anskaffelser foretatt i forbindelse med utbyggings- og investeringsprosjekter i perioden 2015-2017 overholdt sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser?

Vi skal ifølge problemstillingen undersøke etterlevelsen av *sentrale bestemmelser* i anskaffelsesregelverket. Sentrale bestemmelser er bestemmelser som skal ivareta regelverkets grunnleggende krav som blant annet; gjennomføring av konkurranse, likebehandling av leverandører og etterprøvbarhet. Regelverket inneholder en rekke konkrete bestemmelser som skal sikre at de grunnleggende prinsippene overholdes.

2.2 Kilder for revisjonskriterier

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

Ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser trådte i kraft 1. januar 2017.[1] For anskaffelser iverksatt før dette tidspunkt gjelder lov 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (heretter LOA) og forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (heretter FOA).[2] Alle anskaffelsene som undersøkes i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet ble iverksatt før 1. januar 2017.[3]

Også på området for forsyningsvirksomhet[4] har det skjedd endringer i regelverket. Fra og med 1. januar 2017 er kommunale foretak som driver forsyningsvirksomhet underlagt forskrift 12. august 2016 nr. 975 om innkjøpsregler i forsyningssektorene. For anskaffelser iverksatt før dette tidspunkt gjaldt forskrift 7. april 2006 nr. 403 om innkjøpsregler i forsyningssektorene. Sistnevnte inneholdt

[1] Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) og forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften).
[2] LOA § 3, jf. § 2 og FOA §§ 1-2 og 1-3.
[3] En anskaffelse er iverksatt når den er kunngjort. En anskaffelse som ikke kunngjøres, er iverksatt når oppdragsgiver har sendt ut forespørsel til en eller flere leverandører om å melde sin interesse eller inngi tilbud i forbindelse med en planlagt anskaffelse, jf. forskrift om overgangsregler for lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser § 1.
[4] Forsyningsaktivitet er slik som gass, varme, drikkevann, elektrisitet, og er nærmere definert i forsyningsforskriften.

en unntaksbestemmelse som forpliktet kommunale foretak til å følge den ordinære anskaffelsesforskriften ved kjøp innenfor forsyningsvirksomhet.[5]

Ved anskaffelsene som undersøkes i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet var således Berg kommune forpliktet til å følge reglene i LOA og FOA. Vi gir derfor ikke en nærmere redegjørelse for de endringene som det nye regelverket har medført. I det følgende gis en redegjørelse for sentrale bestemmelser i LOA og FOA, som skal sikre oppfyllelse av de grunnleggende krav i anskaffelsesregelverket.

2.3 Utledning av revisjonskriterier

2.3.1 Innledende om terskelverdier og forskriftens oppbygging

Forskriften er delt inn i ulike deler, og anskaffelsens art og verdi avgjør hvilken del av forskriften som kommer til anvendelse.[6] Forskriftens system innebærer at oppdragsgiver må foreta en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi.[7] Anskaffelsens verdi beregnes på grunnlag av oppdragsgivers anslag av det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale, eks. mva., for de kontrakter som utgjør anskaffelsen.[8] Beregningen skal være forsvarlig på kunngjøringstidspunktet, eller for anskaffelser som ikke krever kunngjøring, på det tidspunktet oppdragsgiver innleder anskaffelsesprosessen.[9] Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at forskriften kommer til anvendelse.[10]

I tabellen nedenfor viser vi den nasjonale terskelverdi som gjaldt i tidsperioden for våre undersøkelser, samt hvilke deler av regelverket som får anvendelse på de ulike anskaffelsene. EØS-terskelverdien blir justert annethvert år. Fra 15. juni 2014 var gjeldende EØS-terskelverdi kr 1,55 millioner for vare- og tjenestekjøp og kr 39 millioner for bygge- og anleggskontrakter. Fra 9. februar 2016 ble EØS-terskelverdien justert til kr 1,75 millioner for vare- og tjenestekjøp og kr 44 millioner for bygg og anlegg. Någjeldende EØS-terskelverdi ble justert 6. april 2018, til kr 2 millioner for vare- og tjenestekjøp og kr 51 millioner for bygge- og anleggskontrakter. I vår undersøkelse legger vi til grunn de terskelverdiene som var gjeldende på det tidspunkt den enkelte anskaffelse ble gjennomført.

Tabell 1: Oversikt terskelverdier og regelverk for anskaffelser iverksatt fra og med 9. februar 2016 til 6. april 2018

Anskaffelsens verdi eksl. mva.	Regelverk	Krav til kunngjøring
Under kr 100 000	Unntatt regelverket fra og med 1.7.2015, jf. FOA § 1-3 (2) bokstav l	
Under nasjonal terskelverdi (kr 500 000)	LOA og FOA del I	Ikke krav om kunngjøring
Kr 500 000 – EØS-terskelverdi for *vare- og tjenestekontrakter*[11] (kr 1,75 mill.) Kr 500 000 – EØS-terskelverdi for *bygge- og anleggskontrakter* (kr 44 mill.)	LOA og FOA del I og del II	Doffin
Over EØS- terskelverdi for *vare- og tjenestekontrakter* (kr 1,75 mill.) Over EØS-terskelverdi for *bygge- og anleggskontrakter* (kr 44 mill.)	LOA og FOA del I og del III	Doffin og TED

[5] Forsyningsforskriften § 1-2 (2) jf. § 4-1 bokstav a.
[6] FOA § 2-1.
[7] FOA § 2-3.
[8] FOA § 2-3 (1).
[9] FOA § 2-3 (2).
[10] FOA § 2-3 (3).
[11] Forskriften gjør forskjell på om anskaffelsen er en såkalt prioritert eller uprioritert tjenestekontrakt. Vi behandler ikke dette nærmere.

2.3.2 Regler som følger av forskriften del I

Del I av forskriften gjelder for alle anskaffelser som er lik eller overstiger kr 100 000 eks. mva.[12] Det er imidlertid bare anskaffelser under kr 500 000 som kan følge *kun* del I, dersom anskaffelsen ble iverksatt før 1. januar 2017. Det foreligger få eksplisitte krav til hvordan oppdragsgiver skal foreta en anskaffelse dersom kun del I av forskriften gjelder. Det er for eksempel ingen krav til kunngjøring, og oppdragsgiver har betydelig fleksibilitet med hensyn til hvordan konkurransen kan gjennomføres. Oppdragsgiver plikter imidlertid å opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet, jf. LOA § 5 og FOA § 3-1.

Det grunnleggende prinsippet om *konkurranse* skal sikre at alle potensielle leverandører har de samme muligheter til å oppnå kontrakter med det offentlige og bidra til at det offentlige foretar kostnadseffektive anskaffelser. Prinsippet innebærer at oppdragsgiver må gjøre anskaffelsen kjent for et rimelig antall leverandører. Klagenemnda for offentlige anskaffelser har uttalt at oppdragsgiver som hovedregel bør kontakte minst tre leverandører, men dette kan ikke gjelde absolutt.[13] Hvor langt denne plikten strekker seg må vurderes konkret, og *forholdsmessighetsprinsippet* vil være avgjørende, jf. nedenfor.

Oppdragsgiver plikter også å *likebehandle* leverandører. Dette innebærer at alle potensielle leverandører skal gis samme muligheter gjennom hele anskaffelsesprosessen. Oppdragsgiver kan ikke diskriminere eller favorisere leverandører på grunnlag av nasjonalitet eller lokal tilhørighet. Prinsippet er til hinder for både direkte og indirekte forskjellsbehandling.

Forutberegnelighetsprinsippet innebærer for anskaffelser etter forskriftens del I at oppdragsgivers angivelse av hvordan anskaffelsen skal gjennomføres er bindende. Oppdragsgiver må gi informasjon til leverandørene om hva som skal anskaffes, hvilke kriterier som ligger til grunn for valget av leverandør og hvordan konkurransen skal gjennomføres. I praksis stiller prinsippet krav til klarhet og struktur i informasjon som kommuniseres til leverandørene, på ethvert stadium av anskaffelsesprosessen.[14]

Kravet om *etterprøvbarhet* henger tett sammen med prinsippet om forutberegnelighet. Oppdragsgiver må sørge for at viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen begrunnes og dokumenteres. Etter FOA § 3-2 skal det føres protokoll for alle anskaffelser som overstiger kr 100 000 eks. mva. Kravet om protokollføring er altså gjeldende *uavhengig av hvilken del av forskriften* som kommer til anvendelse. Protokollen skal inneholde en beskrivelse av alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Vesentlige forhold er blant annet beskrivelse av hva som skal anskaffes, kontraktens anslåtte verdi, navn på alle leverandører som har levert tilbud og begrunnelse for valg av leverandør, jf. forskriftens vedlegg 3 og 4.

Forholdsmessighetsprinsippet regulerer gjennomslagskraften til de øvrige prinsippene. Plikter og rettigheter som utledes av andre prinsipper, må tilpasses den enkelte anskaffelsens art og omfang. Jo mindre og enklere en anskaffelse er, jo mindre vidtrekkende prosedyrekrav kan utledes av de øvrige prinsippene. På den annen side innebærer forholdsmessighetsprinsippet at de krav som oppdragsgiver stiller til leverandørene, må stå i forhold til anskaffelsen. Oppdragsgiver skal ikke stille strengere krav enn det som er nødvendig for å realisere formålet med anskaffelsen.

[12] For anskaffelser iverksatt før 1. juli 2015 gjelder forskriftens del I også for anskaffelser under kr 100 000.
[13] KOFA 2009/6.
[14] Morten Goller mfl., *Anskaffelsesrett i et nøtteskall*, 2. utgave, Oslo 2017 s. 51.

2.3.3 Regler som følger av forskriften del II og del III

Forskriften gir utførlige regler for anskaffelser som omfattes av del I og II eller del I og III. Flere av reglene er like, og vi redegjør derfor i det følgende samlet for kravene til anskaffelser som skal følge de to delene av forskriften. På enkelte punkter er kravene etter forskriften del III «strengere» enn kravene for del II, og vi belyser derfor sentrale forskjeller.

I FOA § 6-1 og § 15-1 er det presisert at oppdragsgiver skal følge forskriften ved inngåelse av rammeavtaler. 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 gjelde hva som skal leveres, priser, leveringsbetingelser og annet som er relevant for den ytelsen rammeavtalen omfatter. Hovedregelen er at rammeavtaler ikke kan inngås for mer enn fire år. Når tildeling av kontrakt skjer på grunnlag av en rammeavtale, omtales det gjerne som at det gjøres «avrop på rammeavtalen». For avrop på rammeavtaler gjelder egne regler, som ikke behandles nærmere her.

<u>Anskaffelsesprosedyrer</u>

Anskaffelser som skal følge forskriftens del I og II kan gjennomføres som åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling.[15] Konkurranse med forhandling kan gjennomføres enten ved at alle interesserte leverandører får levere tilbud, eller ved at oppdragsgiver foretar en utvelgelse av leverandører før disse gis mulighet til å levere tilbud.[16] Anskaffelser som omfattes av forskriftens del I og III skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse. På nærmere bestemte vilkår kan det benyttes konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring, konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring.[17]

<u>Kunngjøring</u>

Kravet om kunngjøring har som formål å sikre konkurranse ved anskaffelsen, ved å nå ut til de leverandører som kan tenkes å inngi tilbud. Anskaffelser etter forskriftens del I og II skal kunngjøres i Doffin.[18] Anskaffelser etter del I og III skal i tillegg kunngjøres i TED-databasen.[19] Dersom kravet til kunngjøring ikke overholdes er det en ulovlig direkte anskaffelse.[20]

<u>Konkurransegrunnlag</u>

For anskaffelser etter forskriftens del I og II skal oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen.[21] Konkurransegrunnlaget skal inneholde en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av følgende:

a. hva som skal anskaffes. Dersom det kan gis tilbud på deler av oppdraget eller med alternative frister, skal dette opplyses,
b. hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt og hvordan konkurransen skal gjennomføres, herunder kriterier for tildeling av kontrakt,
c. hvordan tilbudene og eventuelle vedlegg skal utformes, endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett), adgang til alternative tilbud, krav til opplysninger om bruk av underentrepriser, samt muligheten til å ta forbehold, og

[15] FOA § 5-1.
[16] I visse unntakstilfeller har oppdragsgiver adgang til å gjøre anskaffelsen etter forskriftens del I, selv om den i utgangspunktet omfattes av del II, jf. FOA § 2-1 (2) og (3).
[17] FOA § 14-1 jf. §§ 14-2, 14-3 og 14-4.
[18] FOA § 9-1.
[19] FOA § 18-1.
[20] FOA § 4-1 (1) bokstav q.
[21] FOA § 8-1.

d. hvilke alminnelige eller spesielle kontraktsbetingelser som gjelder for oppdraget.

For anskaffelser etter forskriften del I og III plikter oppdragsgiver å utarbeide et konkurransegrunnlag, uavhengig av om vilkårene for konkurransen kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen.[22] Bestemmelsen gir en fullstendig liste over samtlige opplysninger konkurransegrunnlaget skal inneholde. Det skal blant annet angi den relative vektingen av tildelingskriteriene eller tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge.

Kvalifikasjonskrav

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som stilles til leverandørene, for å sikre at de er egnet til å levere den aktuelle ytelsen. For anskaffelser etter forskriften del I og II har oppdragsgiver en betydelig skjønnsfrihet knyttet til hvilke kvalifikasjonskrav som ønskes benyttet. Kravene kan blant annet knytte seg til leverandørenes tekniske kvalifikasjoner, og finansielle og økonomiske stilling.[23] For anskaffelser etter forskriften del I og III skal vurderingen av leverandørenes tekniske kvalifikasjoner særlig baseres på kriterier som faglig kompetanse, effektivitet, erfaring og pålitelighet.[24]

Kravene skal stå i forhold til den ytelse som skal leveres, og skal ikke diskriminere leverandørene på grunnlag av nasjonal eller lokal tilhørighet.[25] Kvalifikasjonskravene skal i hovedtrekk angis i kunngjøringen, og eventuelt utdypes i et eget kvalifikasjonsgrunnlag. Kunngjøringen må også angi hvordan leverandørene skal *dokumentere* at kvalifikasjonskravene er oppfylt.[26]

Gjennomføring av konkurranse

Oppdragsgiver må først vurdere om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene, samt at det er fremlagt skatteattest.[27] Oppdragsgiver skal avvise leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene, samt tilbud som lider av vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene eller andre formalfeil.[28]

Valg av tilbud skal skje på grunnlag av tildelingskriteriene. Tildelingen skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen. Dersom tildelingen av kontrakten skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, skal det benyttes kriterier som har tilknytning til kontraktsgjenstanden. Dette kan eksempelvis være kvalitet, pris, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper, driftsomkostninger, rentabilitet, kundeservice, teknisk bistand eller tid for levering eller ferdigstillelse. Tildelingskriterier må oppgis i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget.[29] Der oppdragsgiver på forhånd har bestemt seg for prioriteringen eller vektingen av kriteriene skal dette også angis. For anskaffelser som omfattes av forskriftens del I og III *skal* oppdragsgiver angi den relative vektingen som gis hvert av kriteriene. Dersom det etter oppdragsgivers skjønn av påviselige grunner ikke er mulig å foreta en vekting, må kriteriene angis i prioritert rekkefølge med det viktigste først.[30]

[22] FOA § 17-1.
[23] FOA § 8-4.
[24] FOA § 17-4 (1).
[25] FOA § 8-4 og § 17-4.
[26] FOA § 8-5 og § 17-5.
[27] FOA § 11-1 og § 20-1.
[28] FOA § 11-10 og § 11-11, samt § 20-12 og § 20-13.
[29] FOA § 13-2 og § 22-2.
[30] FOA § 22-2 (3).

Avslutning av konkurransen

Oppdragsgiver skal skriftlig og samtidig gi berørte leverandører meddelelse om valget av leverandør før kontrakten inngås. I meddelelsen skal det gis begrunnelse for valget, samt opplyses om karensperioden. Begrunnelsen skal blant annet inneholde en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene.[31] KOFA har i sak 2013/21 fastslått at begrunnelsen må inneholde en konkret vurdering som gjør leverandørene i stand til, på objektivt grunnlag, å forstå hvilke forhold det er som har gjort at oppdragsgiver har bedømt valgte leverandørs tilbud som best ut fra de fastsatte tildelingskriteriene. Begrunnelsen skal også være så presis og utfyllende at leverandørene kan bedømme om anskaffelsesprosedyren har foregått i samsvar med regelverket, samt om det er grunnlag for å imøtegå tildelingsbeslutningen. Kontrakt med valgt leverandør kan tidligst inngås etter utløpet av en rimelig karensperiode som er fastsatt av oppdragsgiveren. For anskaffelser som er omfattet av anskaffelsesforskriften del I og III skal karensperioden som utgangspunkt være minst 10 dager etter at meddelelsen er sendt.

På bakgrunn av foranstående utleder vi som revisjonskriterier for problemstillingen at Berg kommune ved anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggskontrakter skal:

- **Gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket**
- **Kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket**
- **Likebehandle leverandører**
- **Benytte tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket**
- **Utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever**
- **Bruke kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket**
- **Benytte tildelingskriterier i henhold til regelverket**
- **Meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket**
- **Føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket**
- **Sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig**

Ikke alle revisjonskriteriene har relevans for samtlige undersøkte anskaffelser. Tidspunktet for anskaffelsen, den enkelte anskaffelsens art og verdi, samt kommunens gjennomføring av anskaffelsen (beskrevet i «revisors funn») avgjør hvilke revisjonskriterier det er relevant å vurdere kommunens praksis opp mot. Revisjonskriteriene vi har utledet fremgår av tekstboks innledningsvis i kapittel 4.

[31] FOA §§ 13-3 og 22-3.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.[32] I dette kapitlet gjør vi rede for hvordan vi har gått frem i undersøkelsen, og hvordan vi vurderer dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldige data mener vi at innsamlede data skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingen. Med pålitelige data mener vi at dataene skal være nøyaktige og korrekte.

3.1 Undersøkelsesutvalg

For å besvare problemstillingen har vi undersøkt et utvalg av Berg kommunes anskaffelser. Utvelgelsen er basert på en analyse av kommunens investeringsregnskap for årene 2015, 2016 og 2017. Følgende investeringsprosjekter er undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen:

- Kjæsvika Vest
- Kloakk Korsnes
- Sjøvannsledning Senjahopen
- Burstind II
- Skaland Vannverk fase III
- Mefjordvær vannverk

I tabellen nedenfor viser vi hvilke konkrete leverandører vi har valgt ut kjøp fra, innenfor hvert prosjekt.

Tabell 2: Leverandører revisor har undersøkt kjøp fra innenfor hvert prosjekt

Prosjekt	Leverandører
Kjæsvika Vest	Norvald Jørgensen AS
	Asplan Viak AS
Kloakk Korsnes	Trulssen Maskin AS
	Norprosjekt AS
Sjøvannsledning Senjahopen	Arctic Seaworks Construction AS
	Norconsult AS
Burstind II	Reiertsen Transport AS
	Haplast AS
	Normatic AS
	Asplan Viak AS
	Heli Team AS
	Installatør Emil Olsen
	Emil Olsen Elektro AS
	Fiskeriservice Senja AS
	Maritim Installasjon AS
Skaland Vannverk fase III	Norvald Jørgensen AS
	Multiconsult AS
Mefjordvær vannverk	Asplan Viak AS

Vi har ikke inkludert i undersøkelsen kjøp gjort fra samtlige av firmaene som har levert varer eller tjenester i de ovennevnte prosjektene. For prosjektet «Kjæsvika Vest» gjelder dette kjøp fra Installatør Emil Olsen. For prosjektet «Burstind II» gjelder det blant annet kjøp fra Alfsen og Gunderson AS, Grundfos Norge AS, Ahlsell AS, Beisfjord Sementvarefabrikk AS, Heidenreich og Norvald Jørgensen AS. Når revisor har valgt å ikke inkludere disse kjøpene i undersøkelsen, er det

[32] *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011.

på bakgrunn av at beløpet er under kr 100 000 eks. mva. og dermed isolert sett unntatt fra anskaffelsesregelverket fra og med 1.7.2015. Oppdragsgiver skal ifølge FOA § 2-3 (1) beregne anskaffelsens verdi på grunnlag av det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale eks. mva., for de kontrakter som utgjør anskaffelsen. Når en tjeneste eller et bygge- og anleggsarbeid er inndelt i flere delarbeider som det skal inngås særskilte kontrakter for samtidig, skal den anslåtte verdien av hvert delarbeid tas med i beregningen.[33] Dersom den anslåtte verdien for hvert delarbeid til sammen overstiger den nasjonale terskelverdien eller EØS-terskelverdi, skal samtlige anskaffelser av delleveranser følge forskriften del I og II eller del I og III. Dette innebærer at noen av leveransene som *ikke* er undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen kan være omfattet av forskriftens del II eller del III. Revisor har imidlertid ikke hatt grunnlag for å foreta en konkret vurdering av om nevnte anskaffelser er en del av totalanskaffelsen, da kommunen ikke har kunnet fremlegge dokumentasjon som belyser hva disse anskaffelsene gjelder. De anskaffelsene revisor *har* undersøkt er av en slik verdi at de er omfattet av forskriften, uavhengig av totalanskaffelsens verdi. Ved å benytte denne fremgangsmåten får vi undersøkt om regelverkets grunnleggende krav er overholdt, uavhengig av om anskaffelsen skal følge forskriften del I, del I og II eller del I og III.

3.2 Datamateriale

En anskaffelsesprosess starter med en behovsvurdering og avsluttes med signering av kontrakt med valgt 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 frem dokumentasjon som gir en tredjeperson, i dette tilfellet revisor, forståelse av prosessen. Det er derfor i hovedsak skriftlig dokumentasjon Berg kommune har utarbeidet gjennom anskaffelsesprosessen, som er *relevante data* for revisjonens undersøkelser. Likeså er dokumentasjon som kommunen har mottatt fra leverandører og tilbydere relevante data.

Datamaterialet som vi legger til grunn i undersøkelsen, er innsamlet hovedsakelig med bruk av dokumentanalyse som metode. For alle de utvalgte anskaffelsene har vi bedt Berg kommune sende oss dokumentasjon som belyser hele anskaffelsesprosessen; fra innhenting av tilbud/kunngjøring til kontraktsinngåelse. Dokumentasjonsbehovet for hver av anskaffelsene er konkretisert i e-post fra revisor til kommunen. Vi etterspurte fra kommunen følgende dokumenter pr. utvalgte prosjekt/innkjøp:

- Kontrakt med leverandør
- Kunngjøring eller tilbudsforespørsel
- Konkurransegrunnlag
- Skatteattest
- Anskaffelsesprotokoller eller annen dokumentasjon på oppdragsgivers vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen
- Andre opplysninger som kan belyse anskaffelsesprosessen

I tillegg til innhenting av dokumentasjon via e-post, har vi fått noe informasjon gjennom muntlige opplysninger. Alle opplysninger som er lagt til grunn i undersøkelsen, både skriftlige og muntlige, er verifisert av kommunen. Som nevnt innledningsvis har investerings- og utbyggingsprosjektene i Berg kommune vært gjennomført av tidligere rådmann. Dette gjelder også prosjektene undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen. Tidligere rådmann har ikke vært tilgjengelig under datainnsamlingen i forvaltningsrevisjonen, og fratrådte sin stilling våren 2018. Revisor har ved gjennomføringen av prosjektet forholdt seg til blant annet nåværende rådmann, Wenche Pedersen. Endringene i kommunens administrasjon har medført utfordringer med hensyn til innsamling av dokumentasjon.

[33] FOA 2-3 (7).

Etter revisors vurdering er likevel datamaterialet som er samlet inn gyldig og pålitelig, ettersom plikten til å sikre dokumentasjon og etterprøvbarhet påhviler *kommunen* som oppdragsgiver. Vi anser derfor datamaterialet som er beskrevet under «revisor funn» som relevant og tilstrekkelig grunnlag for revisors vurderinger og konklusjoner. Vi presiserer at våre vurderinger og konklusjoner ikke har representasjonskraft utover de anskaffelsene som er gjenstand for undersøkelse i forvaltningsrevisjonen.

3.3 Gyldighet og pålitelighet

Revisjonen har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten. Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

4 ETTERLEVELSE AV REGELVERKET

Har Berg kommune overholdt sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, ved anskaffelser foretatt i forbindelse med utbyggings- og investeringsprosjekter i perioden 2015-2017?

Revisjonskriterier

Berg kommune skal ved anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggskontrakter:

- **Gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket**
- **Kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket**
- **Likebehandle leverandører**
- **Benytte tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket**
- **Utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever**
- **Bruke kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket**
- **Benytte tildelingskriterier i henhold til regelverket**
- **Meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket**
- **Føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket**
- **Sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig**

I dette kapitlet presenterer vi revisors funn og vurderinger for de undersøkte anskaffelsene. Kapitlene har fått benevnelse etter hva anskaffelsen gjelder, noen på bakgrunn av ansvarsteksten i kommunens regnskap og andre etter navnet på kontrakten mellom Berg kommune og oppdragstaker.

4.1 Kjæsvika Vest

Revisors funn

Revisor har ved gjennomgang av Berg kommunes investeringsregnskap for 2015, 2016 og 2017 funnet utgifter til kjøp i forbindelse med investeringsprosjektet Kjæsvika Vest. Prosjektet gjaldt etablering av 14 boligtomter i et nytt boligfelt og omfatter etablering av vann, vei og kloakk. Totalt i løpet av de tre årene revisor har undersøkt er det utbetalt kr 7 930 887,05 eks. mva. til ulike leverandører i prosjektet. Revisor har undersøkt anskaffelser fra Norvald Jørgensen AS og Asplan Viak AS. Til Norvald Jørgensen AS ble det fra kommunen utbetalt kr 9 530 000 i 2017.[34] Til Asplan Viak AS ble det utbetalt kr 230 500 i 2016 og kr 79 000 i 2017.[35]

Som dokumentasjon for anskaffelsen fra Asplan Viak AS har kommunen oversendt en oppdragsbekreftelse fra firmaet. Ifølge oppdragsbekreftelsen er oppdraget gitt den 21.10.2016 og omfatter prosjektering VVA. Om honorar fremkommer det at det skal faktureres etter medgått tid. Oppdragsbekreftelsen er ikke signert av noen av partene [36]. For denne anskaffelsen foreligger det ikke tilbudsforespørsel, anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon for kommunens vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen.

Om oppdraget gitt til Norvald Jørgensen AS, har vi funnet at det ble kunngjort en konkurranse i Doffin 29.8.2016. Av denne fremgår det at anskaffelsen kunngjøres i henhold til FOA del I og II. Kontraktens verdi var i kunngjøringen anslått til kr 3 000 000 – 4 000 000 eks. mva. Ifølge kunngjøringen gjelder anskaffelsen en bygge- og anleggskontrakt. Valgt prosedyre var åpen

[34] Beløpet er inkludert merverdiavgift.
[35] Beløpene er inkludert merverdiavgift.
[36] Revisor fikk først tilsendt en rammeavtale

anbudskonkurranse, og det fremgår at kommunen ville velge det mest økonomisk fordelaktige tilbudet på grunnlag av kriterier og vekting fastsatt i konkurransegrunnlaget.

I konkurransegrunnlaget, utarbeidet av Asplan Viak AS, ble følgende kvalifikasjonskrav oppstilt for eventuelle tilbydere:

- Foretaket skal være lovlig registrert, ha betalt sine skatter og avgifter, samt være forsikret
- Foretaket skal ha tilfredsstillende økonomi for å gjennomføre kontrakten
- Foretaket skal ha tilfredsstillende tekniske og faglige kvalifikasjoner, samt at de skal ha et kvalitetssikringssystem

Under hvert punkt er det spesifisert hvilken dokumentasjon kommunen krever fremlagt for å sikre at den enkelte tilbyder oppfyller de oppstilte kvalifikasjonskravene.

Tilbudene skulle ifølge konkurransegrunnlaget evalueres etter tildelingskriteriene pris og referanser/kompetanse, med en vekting på henholdsvis 80 % og 20 %. Ved evalueringen av innkomne tilbud ville følgende poengberegning bli benyttet, og tilbudet med høyeste score ville bli vurdert som det mest økonomisk fordelaktige:

$TS_N = PS_N \text{ X } 0{,}8 + RS_N \text{ X } 0{,}2$
TS = Total Score
PS = Pris Score
RS = Score på referanser/kompetanse

Pris er summen av de priselementer som inngår i tildelingskriteriet. Poengskala 0 – 10 skulle benyttes. Beste pris, dvs. laveste pris, skulle gis 10 poeng. Pris som var >100 % høyere enn laveste pris, skulle gis 0 poeng. For mellomliggende priser skulle poengtallet, PN, beregnes lineært med følgende formel, der P_1 og P_N er prisen for henholdsvis beste tilbud og aktuelt tilbud:

$PS_N = 10\ (1- (P_N – P_1)/P_1)$

Poengene skulle avrundes til en desimal, men ved liten prisforskjell ville det bli benyttet så mange desimaler som nødvendig for å skille mellom tilbudene. For å beregne poeng knyttet til referanser/kompetanse skulle det gis en score fra 0 – 10, basert på dokumentasjon av referanser/kompetanse. Også her ville det i utgangspunktet benyttes en desimal.

Tilbudsfristen var i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget satt til 20.9.2016 kl. 12, med en vedståelsesfrist på 90 dager fra tilbudsfristen.

Revisor har fått oversendt en anbudsprotokoll. Ifølge denne fikk kommunen følgende to tilbud den 20.9.2016:

- Nord Vei og Anlegg AS kr 7 931 464
- Norvald Jørgensen AS kr 5 709 500

Revisor er ikke forelagt informasjon som kan belyse hvorvidt etterspurt dokumentasjon ble vurdert av kommunen. Det er ikke opplysninger i anskaffelsesprotokollen om eventuelle vurderinger av oppfyllelse av kvalifikasjonskrav. Revisor har mottatt kopi av meddelelse om kontraktstildeling, sendt til leverandørene 26.9.2016. Av denne fremgår det at kommunen mottok tilbud fra to leverandører. I utklippet på neste side viser vi kommunens begrunnelse for valg av leverandør, slik det fremkommer av meddelelsesbrevet.

Utklipp 2: Begrunnelse for valg av leverandør

Begge entreprenørene oppfyller kvalifikasjonskravene.

Anbudene er vurdert etter tildelingskriteriene som tilsier at kommunen har til hensikt å inngå kontrakt med maskinentreprenør Norvald Jørgensen as for utførelse av veg, vann, overvann og avløp for nytt byggefelt - Kjæsvika vest. Andbyder Norvald Jørgensen AS anses å ha det mest fordelaktige tilbudet ut fra tildelingskriteriene som fremkom av kurransebeskrivelsen datert 25.08.2016. pkt. 6

Pogenberegning er gjort utifra nedenforstående kriterier;

Poengberegning	Maks mulig poeng	Anbyder 1 Norvald Jørgensen	Anbyder 2 Nord vei og anlegg as
SUM poeng	10	10	5,9
Vederlag / pris	80	8	4,9
Erfaring	20	2	1

Revisor har mottatt referat fra et møte med Norvald Jørgensen AS, avholdt 26.9.2016. I referatet betegnes møtet som et «*avklaringsmøte*», mens det i teksten også vises til «*referat fra forhandlingene*». Av referatet følger det at «*øvrige tilbydere varsles*» om at kommunen har til hensikt å inngå kontrakt med nevnte leverandør. Ifølge referatet skal leverandøren i et «*tilbudsfølgebrev*» blant annet ha krevd «*tillegg for remontering av rekkverk*», samt gjort presiseringer i tilbudet. Revisor har ikke mottatt kopi av tilbudsfølgebrevet, og det er således uklart hvorvidt brevet kom før tilbudsfristen utgikk. Ferdigstillelse av asfaltarbeider ble i avklaringsmøtet/forhandlingene flyttet til 20.6.2017, mens planlagt ferdigstillelsesdato i kunngjøringen var satt til 31.12.2016.

Revisor har mottatt kopi av kontrakt med Norvald Jørgensen AS, signert av leverandøren 9.2.2017.

Revisors vurderinger
Berg kommunes anskaffelse av prosjekteringstjenester
Berg kommune har i dette prosjektet kjøpt prosjekteringstjenester fra Asplan Viak AS for omtrent kr 300 000. Det foreligger ikke dokumenterte vurderinger i forbindelse med kjøpet. Revisor legger til grunn at anskaffelsen skulle følge anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav, men at verdien av anskaffelsen ikke medførte at kommunen hadde kunngjøringsplikt eller plikt til å følge andre bestemte prosedyrekrav i regelverket.

Berg kommune har ikke forelagt revisor dokumentasjon som kan belyse hvorvidt flere firmaer ble kontaktet med forespørsel om å gi tilbud. Etter revisors vurdering har Berg kommune ikke oppfylt revisjonskriteriet om å gjennomføre konkurranse. Revisors vurdering er også at Berg kommune ikke har oppfylt revisjonskriteriene om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket og sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig.

Berg kommunes anskaffelse av bygge- og anleggskontrakt
Berg kommune har selv definert kontrakten som bygge- og anleggskontrakt og at den ut fra anslått verdi skulle følge forskrift om offentlige anskaffelser del I og del II. Revisor legger også til grunn at anskaffelsen skal vurderes etter forskriften del I og II. Vi bemerker at faktisk utbetaling oversteg anslått verdi med over kr 5 millioner.

Etter revisors vurdering har kommunen ved anskaffelsen av bygge- og anleggskontrakt oppfylt revisjonskriteriene om å kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket, benytte tillatt anskaffelsesprosedyre, samt utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever.

Ifølge anskaffelsesprotokollen og meddelelsesbrevet vurderte kommunen at begge tilbyderne hadde oppfylt kvalifikasjonskravene, og deres tilbud ble vurdert opp mot tildelingskriteriene fastsatt i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget. Kommunen har imidlertid ikke forelagt revisor dokumentasjon som belyser disse vurderingene. Etter revisors vurdering har Berg kommune ikke oppfylt revisjonskriteriet om å sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig.

Kommunen har, som pålagt etter forskrift om offentlige anskaffelser § 13-3, meddelt beslutningen om kontraktstildeling til tilbyderne. Meddelelsesbrevet inneholder imidlertid ikke en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med angitte tildelingskriterier, jf. forskriften § 13-3, jf. § 11-14. Revisors vurdering er dermed at kommunen ikke fullt ut har oppfylt revisjonskriteriet om å meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket.

Forhandlingsmøtet ble avholdt samme dag som meddelelsesbrevet er datert. Forskrift om offentlige anskaffelser § 21-1 oppstiller forbud mot forhandlinger ved åpen anbudskonkurranse. Det følger av første ledd at det ikke er tillat å endre tilbudene, eller forsøke å endre tilbudene gjennom forhandlinger. Forhandlingstilbudet gjelder endring av pris, leveringstid eller andre forutsetninger som har betydning for konkurranseforholdet. I annet ledd presiseres det hvilke avklaringer som kan gjøre mellom oppdragsgiver og tilbyder. Oppdragsgiver kan innhente nærmere opplysninger hos leverandørene for å få klarlagt uklarheter og ufullstendigheter i tilbudene, samt be om å få utdypninger og klargjøringer om hvordan kravene i konkurransegrunnlaget vil bli ivaretatt. Det er også anledning til å gjøre mindre justeringer i de løsninger leverandøren har fremsatt, dersom det er nødvendig av tekniske eller funksjonelle grunner. KOFA uttalte i sak 2003/35 at oppdragsgiver ikke har adgang til å foreta avklaringer som påvirker rangeringen av tilbudet. Forhandlingsforbudet anses brutt dersom oppdragsgiver forsøker å forhandle med en leverandør, uavhengig av om dette medfører en faktisk endring av tilbudet.[37] Manglende informasjon omkring dette møtet gjør at revisor ikke har grunnlag for å vurdere hvorvidt forhandlingsforbudet kan være brutt.

4.2 Kloakk Korsnes

Revisors funn

Det fremgår av kommunens investeringsregnskap at det i 2015 ble utbetalt totalt kr 973 783,8 eks. mva., i forbindelse med forlenging av kommunalt avløpsanlegg til Korsnes i Mefjordvær. Formålet med prosjektet var at samtlige husstander skulle være knyttet til kommunalt anlegg. Utgiftene er fordelt på kjøp fra tre leverandører: Norprosjekt AS (kr 68 124,8), Trulssen Maskin AS (kr 840 659) og Reiertsen Transport AS (kr 65 000).

Anskaffelsen fra Norprosjekt AS gjaldt prosjektering, og ble iverksatt 8.5.2012 ved utsending av tilbudsforespørsel. Revisor har mottatt kopi av håndskrevet notat fra tilbudsåpningen, datert 16.7.2012. Ifølge notatet mottok kommunen tilbud fra Norconsult AS på kr 110 450 eks. mva., Sweco på kr 70 900 eks. mva. og Norprosjekt AS på kr 50 000 eks. mva. Kontrakten ble tildelt Norprosjekt AS på bakgrunn av laveste pris.

[37] Se veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2013) s. 168.

Norprosjekt AS publiserte 28.4.2015 i Doffin kunngjøring av konkurranse på vegne av Berg kommune.[38] Anskaffelsen gjaldt graving av ca. 300 lm grøft med leveranse, legging og montering av avløpsledninger og 5 stk. avløpskummer. Kontrakten ble tildelt Trulssen Maskin AS.

Det fremkommer av kunngjøringen at anskaffelsen følger forskriften del I og II, samt at konkurransen gjelder bygge- og anleggsarbeid. Valgt prosedyre var åpen anbudskonkurranse. Tildeling av kontrakt skulle være basert på laveste pris. Tilbudsfristen ble satt til 2.6.2015 kl. 14. Under punktet «kvalifikasjonskrav» vises det i kunngjøringen til konkurransegrunnlaget. I utklippet nedenfor viser vi tekniske og faglige kvalifikasjoner som alle tilbydere måtte oppfylle, samt kravene til dokumentasjon.

Utklipp 3: Kvalifikasjonskrav slik det fremgår av konkurransegrunnlaget

1.6 KRAV TIL TILBYDERS TEKNISKE OG FAGLIGE KVALIFIKASJONER

Tilbyder må minimum ha kvalifikasjoner som tilsvarer følgende:
Oppfylle kravene til godkjenning av foretak i hht. GOF`s regelverk, for ansvarsrett i hht. Plan og bygningsloven for anlegg i tiltaksklasse 2, for utførelse og kontroll av utførelse.
Det kreves at antatt tilbyder(entreprenør) kan få lokal godkjenning for ansvarsrett og ovennevnte godkjenningsområder og tiltaksklasse hos stedlig bygningsmyndighet, - dvs. Bygningsmyndigheten i Berg kommune.
Entreprenøren skal også dokumentere at relevante fagarbeidere har ADK-1 sertifikat, og kan framlegge disse før arbeidene påbegynnes.

Dokumentasjon av tekniske-og faglige kvalifikasjoner:
Anbyder skal sammen med anbudet/anbudsbrevet vedlegge fullstendig skriftlig dokumentasjon på at han oppfyller ovennevnte krav til tekniske-og faglige kvalifikasjoner. Manglende eller mangelfull dokumentasjon for dette, kan føre til at tilbudet blir avvist.

I tillegg til dokumentasjonskravene som følger av utklippet ovenfor, skulle alle tilbydere levere skatteattest, HMS-egenerklæring, dokumentasjon for kvalitetssikringsrutiner, referanseliste over relevante entrepriser, oppgave over personell og maskiner, samt fremdriftsplan og arbeidsopplegg.

Revisor har mottatt kopi av protokoll fra tilbudsåpningen, datert 2.6.2015. Av denne følger det at kommunen mottok tilbud fra leverandørene Elvenes Maskin AS på kr 1 312 800 eks. mva., Trulssen Maskin AS på kr 961 850 eks. mva. og Norvald Jørgensen AS på kr 867 092 eks. mva. Byggetiden i tilbudet fra Elvenes Maskin AS var på 80 dager, mens Trulssen Maskin AS hadde en byggetid på 40 dager og Norvald Jørgensen AS en byggetid på 10 uker.

Av meddelelsesbrev om leverandørvalg, sendt til leverandørene 3.6.2015, fremkommer det at kommunen «*etter gjennomgang og kontroll av tilbudsdokumentene*» legger til grunn følgende tilbudspriser eks. mva.:

- Trulssen Maskin AS kr 961 850
- Norvald Jørgensen AS kr 965 584
- Elvenes Maskin AS kr 1 312 800

Trulssen Maskin AS ble innstilt til utbygging, med en innsigelsesfrist på 12 dager. Revisor har mottatt kopi av signert kontrakt datert 30.6.2015, samt skatteattest datert 26.5.2015. Utover protokoll fra tilbudsåpningen, foreligger det ikke anskaffelsesprotokoll for denne anskaffelsen.

[38] Revisor har mottatt saksfremlegg og saksprotokoll fra kommunestyret, hvor kommunestyret vedtok å forhøye kostnadsrammen for prosjektet fra kr 750 000 til kr 1 000 000 (sak 24/15, i møte 18.06.2015). Ifølge saksfremlegget skal konkurransen ha vært utlyst i to runder, hvor den første ble forkastet på grunn av for høy prising og kun en anbyder.

Anskaffelsen fra Reiertsen Transport AS er ikke belyst av kommunen overfor revisor, verken muntlig eller skriftlig.

Revisors vurderinger
Anskaffelse av rådgivningstjenester
Revisor legger til grunn at anskaffelsen av rådgivningstjenester omfattes av forskrift om offentlig anskaffelser del I. Som følge av den dokumentasjonen som er forelagt, er revisors vurdering at kommunen har oppfylt revisjonskriteriene om å gjennomføre konkurranse, føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket og sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig.

Anskaffelse av hovedentreprenør
Revisor legger til grunn at anskaffelse av arbeidene i forbindelse med dette prosjektet skulle følge forskrift om offentlige anskaffelser del I og del II. Konkurransen ble kunngjort i Doffin, og revisors vurdering er at kommunen ved kjøp fra Trulssen Maskin AS har oppfylt revisjonskriteriet om å kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket. Etter revisors vurdering har kommunen også oppfylt revisjonskriteriene om å benytte tillatt anskaffelsesprosedyre, utarbeide konkurransegrunnlag samt bruk av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Revisjonskriteriet om anskaffelsesprotokoll er ikke oppfylt.

Kommunen har ikke forelagt revisor dokumentasjon som kan belyse anskaffelsen fra Reiertsen Transport AS. Revisor kan dermed ikke ta stilling til om anskaffelsen skal vurderes etter forskriften del I eller om den var en del av totalanskaffelsen og således var kunngjøringspliktig. På bakgrunn av manglende dokumentasjon og informasjon fra kommunen er det således ikke mulig å foreta konkrete vurderinger opp mot revisjonskriteriene vedrørende konkurranse. Revisors vurdering er at kommunen for kjøp fra Reiertsen Transport AS ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig.

4.3 Sjøvannsledning Senjahopen

Revisors funn
Norconsult AS publiserte 9.4.2014 på vegne av Berg kommune kunngjøring av konkurranse i Doffin. Det fremgår av konkurransegrunnlaget at kommunen ønsket å få lagt ny hovedvannledning Ø355/Ø400, ca. 5000 meter lang, mellom Kvalvika og Grashopen. Kommunen har forklart at anskaffelsen hadde bakgrunn i en akuttsituasjon, da det gikk hull på sjøledningen som forsyner hele Senjahopen med vann. I kommunens investeringsregnskap for 2015 er det registrert utbetalinger til Arctic Seaworks Constructions AS for totalt kr 5 735 955,22 eks. mva. og Norconsult AS for totalt kr 288 397,5 eks. mva.

Utbetalingene på totalt kr 288 397,5 eks. mva. til Norconsult AS gjelder prosjektering. Revisor har mottatt tilbudsforespørsel sendt fra kommunen til Norconsult AS 13.4.2012, tilbud fra Norconsult AS datert 4.6.2012 og oppdragsbekreftelse utarbeidet av Norconsult AS. Nederst i tilbudet fremkommer det at: «*for øvrig forutsettes rammeavtalen lagt til grunn for avtale om gjennomføring av prosjektet*». Revisor har spurt kommunen om kjøpet er et avrop på en rammeavtale som forelå på anskaffelsestidspunktet, men har ikke fått tilbakemelding. Revisor har også etterspurt anskaffelsesprotokoll, kontrakt og skatteattest for denne anskaffelsen, men har ikke mottatt nevnte dokumentasjon.

I det følgende er revisors funn vedrørende anskaffelsen fra Arctic Seaworks Constructions AS. Av kunngjøringen fremgår det at anskaffelsen kunngjøres i henhold til FOA del I og II, samt at

anskaffelsen gjelder bygge- og anleggsarbeid. Tilbudsfristen ble satt til 22.8.2014. Valgt prosedyre var åpen anbudskonkurranse, og det fremkommer at kommunen ville velge det tilbudet som var mest økonomisk fordelaktig på grunnlag av kriterier og vekting fastsatt i konkurransegrunnlaget. I konkurransegrunnlaget ble følgende tildelingskriterier oppstilt:

- Tilbudspris (60 %)
- Erfaring, utstyr og personell (25 %)
- Anleggstid/ferdigstillelse (15 %)

Om poengberegningen fremgår følgende:

«*Rimeligste tilbyder gis 100 poeng mens de øvrige tilbyderne får en poengsum lik 100 poeng fratrukket antall prosentpoeng de er dyrere enn den rimeligste. Ved poenggiving for "Erfaring, utstyr og personell" vil det legges vekt på referanser og erfaring fra tilsvarende prosjekter samt maskinpark/kapasitet og dermed gjennomføringsevne. Det gis 100 poeng til den med mest erfaring, utstyr og personell og fratrekk i poeng til de øvrige. For den med kortest gjennomføringstid gis det 100 poeng med fratrekk basert på prosentvis økt antall kalenderdager. Entreprenøren med høyest poengsum etter vekting vil innstilles til arbeidet*.»

For å få sine tilbud vurdert måtte leverandørene dokumentere sentral godkjenning for ansvarsrett i klasse 3 for «utførelse av grunnarbeid og landskapsutforming», eller at lokal godkjenning ville bli gitt før oppstart.

Revisor har mottatt kopi av sammenstilling av anbud og forslag til innstilling, utarbeidet av Norconsult AS 26.8.2014. I utklippet nedenfor viser vi innkomne tilbud innen tilbudsfristens utløp, slik det følger av innstillingen.

Utklipp 4: Innkomne tilbud

Anbyder	Tilbudssum (ink MVA)
QPD Group AS	11 913 130,-
Finnsnes Dykk & Anleggsservice	11 500 000,-
Vinter Entreprenør AS	10 807 694,-
Arctic Seaworks	11 259 081,-

I innstillingen foretas en konkret vurdering av innkomne tilbud opp mot tildelingskriteriene og beregningsmetoden fastsatt i konkurransegrunnlaget. I utklippet nedenfor viser vi konkurranseresultatene.

Utklipp 5: Poeng per leverandør etter en konkret vurdering av tilbudene

	Pris (eks MVA)	Pris poeng	Erfaring Utstyr og personell	Anleggstid poeng	SUM POENG
Vekt		60 %	25 %	15 %	
Vinter Entreprenør AS	kr 8 646 155	60	10.0	15	85.0
Arctic Seaworks	kr 9 007 265	57.5	25.0	12.0	94.5
Finnsnes Dykk & Anleggsservice	kr 9 110 000	56.8	15.8	14.7	87.3
QPD Group AS	kr 9 530 504	53.9	21.7	7.5	83.0

Norconsult AS sin anbefaling var på bakgrunn av poengsummene, at Arctic Seaworks Constructions AS skulle innstilles til oppdraget.

Revisor har mottatt kopi av skatteattest datert 5.6.2014 og signert kontrakt datert 23.10.2014. Revisor har ikke mottatt anskaffelsesprotokoll eller meddelelse om leverandørvalg for denne anskaffelsen.

Revisors vurderinger
Anskaffelse av rådgivende tjenester
For anskaffelsen fra Norconsult AS legger revisor til grunn at forskriften del I gjaldt. Det er ikke krav om kunngjøring. Det er dermed heller ikke relevant å gjøre vurderinger opp mot revisjonskriteriene om anskaffelsesprosedyre, konkurransegrunnlag, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier eller meddelelse av leverandørvalg. Kommunen har imidlertid ikke dokumentert at det er gjennomført konkurranse eller likebehandling av mulige leverandører. Kommunen har ikke oppfylt revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket og ikke oppfylt revisjonskriteriet om å sikre at vurderinger og beslutninger som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig.

Anskaffelse av hovedentreprenør
Revisor legger til grunn – slik som også kommunen har gjort – at anskaffelsen av ny hovedvannledning skulle følge forskrift om offentlige anskaffelser del I og del II.

For anskaffelsen fra Seaworks Constructions AS er revisjonskriteriene om gjennomføring av konkurranse, anskaffelsesprosedyre, kunngjøring, likebehandling, anskaffelsesprosedyre, konkurransegrunnlag, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier oppfylt.

Kommunen har etter revisors vurdering ikke oppfylt revisjonskriteriet om å meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket. Revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket er etter revisors vurdering ikke oppfylt. Kommunen har i stor grad oppfylt revisjonskriteriet om å sikre at vurderinger og beslutninger som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig.

4.4 Burstind II

Revisors funn
I kommunens investeringsregnskap for 2016 og 2017 har revisor identifisert totalt kr 4 740 022,12 eks. mva. utgiftsført på prosjektet Burstind II. Beløpet er fordelt på kr 3 363 885,59 i 2016 og kr 1 376 136,53 i 2017. Kommunen har opplyst til revisor at prosjektet omhandler arbeid med

demning, samt tekniske installasjoner i tilknytning til Burstind. Formålet med prosjektet var å få økt tilgang til vann gjennom en grunnvannsløsning. Forventet ferdigstillelse var våren 2018. Prosjektet er et av flere tiltak som er gjennomført for å sikre bedre vannforsyning til Senjahopen.

En rekke leverandører har levert tjenester i prosjektet, men i våre undersøkelser inkluderes kun kjøp som isolert sett er omfattet av forskriften.[39] Revisor har etterspurt fra kommunen dokumentasjon for anskaffelsene fra følgende leverandører:

- Reiertsen Transport AS
- Haplast AS
- Normatic AS
- Asplan Viak AS
- Heli Team AS
- Installatør Emil Olsen
- Emil Olsen Elektro AS
- Fiskeriservice Senja AS
- Maritim Installasjon AS

I tabellen nedenfor viser vi beløpene utgiftsført i kommunens investeringsregnskap for 2016 og 2017 til hver av leverandørene.

Tabell 3: Utbetalinger i prosjektet til hver av leverandørene

Leverandører	Utbetalte beløp eks. mva.
Reiertsen Transport AS	Kr 550 167,96
Haplast AS	Kr 282 037,6
Normatic AS	Kr 302 300
Asplan Viak AS	Kr 736 059,46
Heli Team AS	Kr 225 640,8
Installatør Emil Olsen	Kr 1 632 690,4
Emil Olsen Elektro AS	Kr 121 865,6
Fiskeriservice Senja AS	Kr 229 829,6
Maritim Installasjon AS	Kr 113 507,21

For hver av de utvalgte anskaffelsesprosessene etterspurte revisor fra kommunen kopi av kontrakter, kunngjøring i Doffin eller tilbudsforespørsler, konkurransegrunnlag og anskaffelsesprotokoller eller annen dokumentasjon på kommunens vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessene. For anskaffelsen fra Asplan Viak AS mottok revisor dokumentasjon knyttet til inngåelse av rammeavtale om konsulenttjenester, signert av begge parter 9.3.2017. Av kommunens investeringsregnskap for 2016 fremgår det imidlertid at det ble utbetalt kr 624 672,46 eks. mva. i prosjektet til nevnte leverandør før rammeavtalen ble inngått. For anskaffelsen fra Reiertsen Transport AS har revisor mottatt kopi av tilbud datert 22.9.2016, sendt fra leverandøren til kommunen. Revisor har ikke mottatt kopi av kontrakter med noen av leverandørene, tilbudsforespørsler, anskaffelsesprotokoller eller annen dokumentasjon på kommunens vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessene.

Revisor gjennomførte i desember 2016 en forenklet kontroll av tre prosjekter i Berg kommune, hvorav Burstind II var én av disse. I forbindelse med undersøkelsen opplyste daværende rådmann skriftlig til revisor at kommunen i en presset situasjon som følge av alvorlig svikt i vannkvaliteten,

[39] Bakgrunnen for avgrensingen skyldes mangel på informasjon og dokumentasjon fra Berg kommune, se nærmere redegjørelse i rapportens kapittel 3.1.

måtte iverksette tiltak vinteren 2016. Kommunen kartla ifølge daværende rådmann sommeren 2016, hvilket firma som hadde den mest omfattende referanselisten, de sterkeste fagpersonene og kapasitet til å bistå i prosjektet. På bakgrunn av dette ble Asplan Viak AS valgt til å vurdere muligheten for etablering av grunnvannsløsning, og oppdraget ble stipulert til en øvre kostnad på ca. kr 300 000. Vurderingen fra Asplan Viak AS var klar i slutten av august 2016. På dette tidspunkt vurderte kommunen ifølge rådmannen at det ikke var tid til å gjennomføre en anbudsprosess, fordi det var ca. to måneder til snøen kom. Rådmannen opplyste at det var han selv som ledet arbeidet med prosjektet. Det ble sendt ut tilbudsforespørsler fortløpende, hvorav noen av anskaffelsene ble foretatt direkte, mens andre anskaffelser ble tildelt på bakgrunn av konkurranse, ved at tilbudsforespørsler ble sendt til flere leverandører. Totalanskaffelsens verdi ble i den innledende fasen estimert til kr 3,5 millioner.

Revisors vurderinger
Anskaffelsene gjelder forsyningsvirksomhet, men på tidspunktet for iverksettelse var kommunen forpliktet til å følge forskrift om offentlige anskaffelser for kjøp fra eksterne i anledning denne typen prosjekter.

Anskaffelsen – uavhengig av om den samlede verdien av alle kontraktene eller om verdien av kontraktene hver for seg legges til grunn – omfattes av forskrift om offentlige anskaffelser del I. Verdien av anskaffelsene fra Reiertsen Transport AS, Asplan Viak AS og Installatør Emil Olsen overstiger hver for seg terskelverdien for kunngjøring i Doffin. Kommunen har ikke forelagt revisor dokumentasjon som gir grunnlag for å belyse hvordan anskaffelsens verdi skulle beregnes. Uavhengig av om det er separate anskaffelser eller ei (del I eller del I og II som gjelder), er det utbetalt over kr 4 millioner uten at det foreligger dokumentasjon for at det er gjennomført konkurranser, eller for vurderingene og beslutningene kommunen har foretatt underveis i prosjektet. Revisors vurdering er dermed at kommunen ikke har oppfylt de utledete revisjonskriteriene. De grunnleggende kravene i anskaffelsesregelverket er brutt.

4.5 Skaland Vannverk fase III

Revisors funn
Multiconsult AS publiserte 4.5.2015 i Doffin kunngjøring av konkurranse på vegne av Berg kommune. Av konkurransegrunnlaget fremgår det at kommunen ønsket å oppgradere vannledningen som forsyner tettstedet Skaland med vann. Arbeidet innebar at ny ledning skulle trekkes inn i eksisterende ledning, samt etablering av nye kummer og tilkobling av eksisterende stikkledninger. I kommunens investeringsregnskap for 2015 og 2016 er det utgiftsført henholdsvis kr 2 140 972,1 eks. mva. og kr 2 400 035 eks. mva. i prosjektet. Beløpene er fordelt på leverandørene Norvald Jørgensen AS og Multiconsult AS. Til Norvald Jørgensen AS ble det utbetalt kr 2 409 000 i 2015 og kr 2 985 500 i 2016.[40] Til Multiconsult AS ble det utbetalt kr 314 000 i 2015.[41]

For anskaffelsen fra Multiconsult AS har revisor mottatt saksprotokoll fra møte i formannskapet 10.10.2013. Formannskapet fattet vedtak i sak 26/13, om at kommunen skulle sende prosjektbeskrivelse og tilbudsforespørsler til tre konsulentfirmaer for utarbeidelse av konkurransegrunnlag, før utleggelse i Doffin. Revisor har mottatt kopi av et notat datert 12.11.2014, hvor det fremkommer at Multiconsult AS ble engasjert for å vurdere og kostnadsestimere mulige løsninger for utbedring av vannforsyningen til Skaland og Steinfjord. Notatet omhandler skisse til

[40] Beløpene er inkludert merverdiavgift.
[41] Beløpet er inkludert merverdiavgift.

løsning med kostnadsestimat. Videre har vi mottatt kopi av en henvendelse fra Multiconsult AS til Berg kommune, hvor det fremkommer at Multiconsult AS ble forespurt om å utføre tilstrekkelig prosjektering og detaljering av valgt løsning, slik at utbedring skulle kunne skje våren og sommeren 2015. Henvendelsen er datert 5.1.2015. I henvendelsen tilbyr Multiconsult AS å gjennomføre oppdraget på grunnlag av vedlagte oppdragsbetingelser. Multiconsult AS ble altså først engasjert av kommunen til å utarbeide mulige løsninger og foreta kostandsestimering av arbeidet i 2014. Deretter ble selskapet i 2015 engasjert til prosjektering og detaljering av oppdraget, herunder forberedende arbeid, utarbeidelse av tekniske beskrivelser, annonsering i Doffin og utsendelse av konkurransegrunnlag, samt mottak av tilbud og utarbeidelse av forslag til innstilling om leverandørvalg. Revisor har etterspurt fra kommunen kopi av tilbudsforespørsel, anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon på kommunens vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen, samt signert kontrakt med Multiconsult AS. Kommunen har ikke fremlagt etterspurt dokumentasjon.

Anskaffelsen fra Norvald Jørgensen AS ble iverksatt da Multiconsult AS kunngjorde oppdraget i Doffin. I det følgende presenteres revisors funn vedrørende anskaffelsen fra Norvald Jørgensen AS.

Av kunngjøringen fremgår det at anskaffelsen kunngjøres i henhold til FOA del I og II, samt at anskaffelsen gjelder bygge- og anleggsarbeid. Valgt prosedyre var åpen anbudskonkurranse, og anslått kontraktsverdi var mellom kr 1 000 000 – 3 000 000. Tildeling av oppdraget skulle skje på basis av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, hvorav tilbyderne kom til å bli evaluert etter tildelingskriteriene laveste pris (70 %) og laveste byggetid (30 %). Tilbudsfristen var i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget satt til 5.6.2015 kl. 12.

I konkurransegrunnlaget ble følgende kvalifikasjonskrav oppstilt for eventuelle tilbydere:

- Tilbyder skal være et lovlig etablert og drevet foretak
- Tilstrekkelig kompetanse og erfaring med tilsvarende arbeider til å kunne utføre de beskrevne arbeidene
- Tilbyder skal ha en slik økonomi at han er i stand til å gjennomføre oppdraget på en tilfredsstillende og god måte for byggherren

For å dokumentere oppfyllelse av kvalifikasjonskravene skulle alle tilbydere levere firmaattest, skatteattester, HMS-egenerklæring, referanseliste over tilsvarende arbeider, organisasjonsplan for oppdraget med CV for nøkkelpersonell, sentral godkjenning innen relevant tiltaksklasse 2 eller dokumentasjon på at lokal godkjenning sannsynligvis vil oppnås, samt regnskap for siste år eller alternativ dokumentasjon på tilfredsstillende økonomi.

I konkurransegrunnlaget ble poengberegning for vurdering av tildelingskriteriene spesifisert. Tilbudet med laveste pris og byggetid skulle gis 10 poeng, mens tilbudet med høyeste pris og leveringstid ville få 0 poeng. Poengscoren på hvert tildelingskriterium skulle vektes i henhold til prosentsats.

Revisor har mottatt kopi av saksfremlegg datert 11.6.2015 og protokoll fra møte i kommunestyret 18.6.2015, vedrørende justering av kostnadsrammen for prosjektet fra kr 3 100 000 til kr 3 450 000.[42] I saksdokumentene fremkommer det at kommunen etter anbudsrunden mottok tilbud fra to leverandører, og at det skal ha blitt utarbeidet en innstilling til leverandørvalg. Revisor har etterspurt fra kommunen kopi av anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon på oppdragsgivers

[42] Sak 25/15.

vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen, herunder vurdering av innkomne tilbud og valg av leverandør. Vi har også etterspurt kopi av kontrakt signert med Norvald Jørgensen AS. Kommunen har ikke kunnet fremlegge nevnte dokumentasjon.

Revisors vurderinger
Anskaffelse av rådgivningstjenester
For anskaffelsen av rådgivningstjenester legger revisor til grunn at forskrift om offentlige anskaffelser del I gjaldt. For anskaffelsen fra Multiconsult AS har ikke kommunen framskaffet tilbudsforespørsel, begrunnelse for valg av leverandør og andre opplysninger som skulle fremkommet av en protokoll, samt signert kontrakt. Som følge av at kommunen ikke har forelagt revisor dokumentasjon som kan belyse hvorvidt flere firmaer ble kontaktet med forespørsel om å gi tilbud, er revisors vurdering at kommunen ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å gjennomføre konkurranse. Etter revisors vurdering har kommunen ikke oppfylt revisjonskriteriet om etterprøvbarhet og protokollføring.

Anskaffelse av hovedentreprenør
For anskaffelsen fra Norvald Jørgensen er revisors vurdering at revisjonskriteriene om kunngjøring og gjennomføring av konkurranse er oppfylt. Det samme gjelder revisjonskriteriet om utarbeidelse av konkurransegrunnlag, bruk av tildelingskriterier og bruk av kvalifikasjonskrav. Ettersom revisor ikke er forelagt kopi av kontrakt, skatteattest og anskaffelsesprotokoll, er vår vurdering at revisjonskriteriene om protokollføring og etterprøvbarhet ikke er oppfylt. Revisjonskriteriet om meddelelse av konkurranseresultater med begrunnelse for valg av leverandør er etter revisors vurdering ikke oppfylt.

4.6 Mefjordvær vannverk

Revisors funn
Av Berg kommunes investeringsregnskap for 2017 fremgår det at Asplan Viak AS fikk utbetalt totalt kr 143 047 eks. mva. i perioden september – desember, i prosjektet Mefjordvær vannverk. Revisor har fått opplyst og dokumentert fra kommunen at kjøpet er et avrop på en rammeavtale om kjøp av rådgivningstjenester.

Konkurranse om rammeavtalen ble kunngjort i Doffin 1.12.2016. Av kunngjøringen fremgår det at anskaffelsen skal gjennomføres i henhold til FOA del I og II, samt at kontrakten gjelder bygge- og anleggsarbeid. Kontrakten ble anslått å ha en totalverdi mellom kr 600 000 og kr 1 300 000. Valgt prosedyre var konkurranse med forhandling. Kunngjøringen og konkurransegrunnlaget inneholder motstridende opplysninger hva angår opsjon og tilbudsfrist. Ifølge kunngjøringen skal det ikke inngås avtale med opsjon, mens det i henhold til konkurransegrunnlaget skal være opsjon på ett år. Tilbudsfristen var i kunngjøringen satt til 22.12.2016 kl. 14, mens fristen i konkurransegrunnlaget var satt til 21.12.2016 kl. 14.

Av konkurransegrunnlaget fremgår det at rammeavtalen omhandler rådgivningstjenester for gjennomføring av planlegging etter plan- og bygningsloven, havneutbygging og VA med tilhørende støttefag. I utklippene nedenfor viser vi hvilke kvalifikasjonskrav leverandørene måtte oppfylle for å kunne delta i konkurransen.

Utklipp 6: Krav til organisatorisk og juridisk stilling

6.1. Tilbyderens organisatoriske og juridiske stilling

Tabell 1

Krav	Dokumentasjonskrav (K)	Dokumentasjon
Obligatorisk krav for norske leverandører.	Attest for skatt og merverdiavgift.	Vedlegg
Leverandøren skal være et lovlig etablert foretak	Norske firmaer: Firmaattest. Utenlandske firmaer: Attester for registrering i faglige register som er bestemt ved lovgivning i det land hvor leverandøren er etablert.	Vedlegg

Utklipp 7: Krav til økonomisk og finansiell soliditet

6.2. Tilbyderens økonomiske og finansielle soliditet

Tabell 2

Krav	Dokumentasjonskrav (K)	Dokumentasjon
Foretaket skal ha en tilfredsstillende økonomi for å gjennomføre kontrakten	Utdrag av foretakets årsregnskap for siste år.	Vedlegg

Utklipp 8: Krav til teknisk og faglig kapasitet

6.3. Tilbyderens tekniske og faglige kapasitet

Tabell 3

Krav	Dokumentasjonskrav	Dokumentasjon
Foretaket skal ha tilfredsstillende tekniske og faglige kvalifikasjoner	Oversikt over foretakets viktigste referanseprosjekter de siste fem årene, inkludert deres verdi, tidspunkt og mottaker. Foretaket må kunne vise til referanser for tverrfaglige prosjekter som inkluderer alle de etterspurte fagene. Redegjørelse for at foretaket har tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre avrop i rammeavtalen	Eget vedlegg
Foretaket skal ha et godt og velfungerende kvalitetssikringssystem	Beskrivelse av foretakets kvalitetsstyringssystem	Eget vedlegg

Tildeling av kontrakt skulle skje på basis av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, basert på tildelingskriteriene pris (40 %) og kompetanse (60 %). Tilbyder med de mest gunstige betingelser ville ved vurderingen få 10 poeng, mens øvrige tilbydere ville bli vektet relativt i forhold til beste tilbyder for hvert kriterium. Den tilbyder med totalt høyeste poengsum i henhold til tildelingskriteriene, ville bli ansett å være mest økonomisk fordelaktig. I utklippet nedenfor viser vi hvordan den konkrete vurderingen for hvert av tildelingskriteriene ble konkretisert i konkurransegrunnlaget.

Utklipp 9: Konkret vurdering av tildelingskriteriene

7.1.1. Pris - 40%

Evaluering av pris vil bli gjort i forhold til beste pris. 10% avvik betyr 1 karakterpoeng.

7.1.2. Kompetanse – 60%

Den samlede kompetanse består både av fagpersoners akademiske nivå (utdanning / kurs) og den erfaring tilbyderen har gjennom medarbeidernes faglige erfaring over tid. All utdanning og annet kompetansegivende opplæring skal dokumenteres med kopi av CV for de medarbeidere som vil være nøkkelpersoner for rammeavtalen.

Kompetanse til nøkkelpersonell som oppdragsleder og fagansvarlige vektlegges. Det forutsettes at oppgitt nøkkelpersonell skal benyttes i avrop under avtalen. Nøkkelpersonell kan kun erstattes av fagpersoner med tilsvarende kompetanse, etter godkjenning fra Berg kommune.

Revisor har mottatt fra kommunen et notat som viser kommunens vurdering av innkomne tilbud. Notatet er datert 26.1.2017 og er signert av daværende rådmann. Av notatet fremgår det at tilbudsfristen var satt til 22.12.2016 kl. 14. Kommunen hadde ifølge notatet mottatt følgende tilbud, fra følgende leverandører:

- Norconsult AS kr 1 138 000 eks. mva.
- Rambøll AS kr 1 017 500 eks. mva.
- Asplan Viak AS kr 1 138 000 eks. mva.
- Multiconsult AS kr 1 044 500 eks. mva.

Alle tilbyderne hadde oppfylt kvalifikasjonskravene. I utklippet nedenfor viser vi hvordan Berg kommune vurderte innkomne tilbud.

Utklipp 10: Vurdering av tildelingskriteriene per tilbud

Poengberegning	Maks mulig poeng	Anbyder 1	Anbyder 2	Anbyder 3	Anbyder 4
SUM poeng	100	72,7	93,3	81,2	77,6
Vederlag / pris	40	35,3	40,0	35,3	38,9
Kontrollert anbudssum		kr 1 138 000	kr 1 017 500	kr 1 138 000	kr 1 044 500
Kompetanse	60	51	49	58	49
SUM poeng		86,3	89,0	93,3	87,9

Av notatet fremgår det at poeng for pris ble vurdert ut fra følgende formel: Poeng = maks poeng *(1- pris-laveste pris/laveste pris), der laveste pris gir 40 poeng. Om vurdering av tildelingskriteriet kompetanse fremgår det at: «*Vurdering av kompetanse er kompleks. Hver enkelt medarbeider er vurdert opp en satt poengskala der både utdannelse og erfaring med relevante oppgaver er vurdert etter beste evne.*». I notatet presiseres det at meddelelse om tildelingsbeslutning anses å være ivaretatt ved at notatet oversendes leverandørene. Karnesperioden[43] ble satt til 10 dager, med klagefrist 8.2.2017.

[43] Tiden mellom meddelelse av kontraktstildeling og tidspunktet oppdragsgiveren tidligst kan inngå kontrakt.

Berg kommune signerte deretter kontrakt med valgt leverandør, Asplan Viak AS, 20.3.2017. Avtalen trådte i kraft ved partenes underskrift og har en varighet på tre år, med opsjon på ett år.

Revisor har etterspurt fra kommunen anskaffelsesprotokoll, men kommunen har ikke kunnet fremlegge slik dokumentasjon.

Revisors vurderinger
For vurderinger av Berg kommunes anskaffelse av rammeavtale legger vi til grunn den verdien kommunen anslo, og at forskrift om offentlige anskaffelser del I og del II gjelder.

Etter revisors vurdering har kommunen oppfylt revisjonskriteriet om å kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket. Revisjonskriteriene om bruk av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i henhold til regelverket er også oppfylt.

Etter revisors vurdering har kommunen ikke overholdt revisjonskriteriet om å meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket. Oppdragsgiver har ikke slik det fremkommer i forskriften § 11-14 gitt en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med angitte tildelingskriterier.

Kommunen har etter revisors vurdering ikke overholdt revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket.

4.7 Oppsummering og konklusjon

Om kjøp av *rådgivningstjenester* i de seks investeringsprosjektene som inngår i denne forvaltningsrevisjonen viser vår undersøkelse oppsummert at:

- I én av de undersøkte anskaffelsene har revisor vurdert at alle utledete revisjonskriterier er oppfylt
- For fire av de seks undersøkte anskaffelsene har kommunen ikke dokumentert at flere firmaer ble informert om anskaffelsen og forespurt om å levere tilbud. Revisors vurdering er dermed at revisjonskriteriet om å gjennomføre konkurranse ikke er oppfylt. Revisjonskriteriene om dokumentasjon og etterprøvbarhet er ikke oppfylt for fire av de seks anskaffelsene.
- Én av anskaffelsene gjaldt inngåelse av rammeavtale. Kommunen har oppfylt revisjonskriteriene om å gjennomføre konkurranse, om kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Kommunen har ikke oppfylt revisjonskriteriet om meddelelse til tilbyderne.

Om kjøp av kontraktene om *bygge- og anleggsarbeid/anskaffelse av hovedentreprenør* i de undersøkte prosjektene viser vår undersøkelse oppsummert at:

- Kommunen for én av de undersøkte prosjektene ikke har forelagt revisor dokumentasjon som kan belyse kommunens kjøp og vurderinger i forbindelse med disse kjøpene. Vi har derfor vurdert at de utledete revisjonskriteriene ikke er oppfylt. Anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav er, slik anskaffelsen er belyst for revisor i anledning denne forvaltningsrevisjonen, brutt.
- I fem av de seks prosjektene har kommunen oppfylt revisjonskriteriene om å kunngjøre konkurranse, benytte tillatt anskaffelsesprosedyre, samt bruke kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier i henhold til regelverket. Revisjonskriteriet om meddelelse av kontraktstildeling er imidlertid ikke oppfylt for disse fem undersøkte anskaffelsene. For tre

av de fem anskaffelsene har ikke kommunen forelagt revisor anskaffelsesprotokoll, og vi har for disse anskaffelsene vurdert at revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket ikke er oppfylt.

Revisors konklusjon er at Berg kommune i flertallet av de undersøkte anskaffelsene foretatt i forbindelse med utbyggings- og investeringsprosjekter i perioden 2015-2017 ikke har overholdt sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

5 HØRING

Revisor sendte rapporten på høring til Berg kommune v/rådmannen den 8.1.2019, og fikk høringsuttalelse innenfor fastsatte frist for tilbakemelding. Rådmannen viser i sin høringsuttalelse til at det er iverksatt tiltak for å forbedre kommunens anskaffelsespraksis. Høringsuttalelsen er inntatt i sin helhet nedenfor.

Berg kommune
Rådmannskontoret

Saksnr.	*Arkivkode*	*Avd/Sek/Saksb*	*Deres ref.*	*Vår dato:*
18/262	041	ADM/RÅD/WP		Skaland, 23.01.2019

FORVALTNINGSREVISJON OFFENTLIGE ANSKAFFELSER 2018
SVAR PÅ HØRINGSUTKAST TIL RAPPORT

Viser til brev med høringsutkast til rapport vedrørende forvaltningsrevisjonsprosjektet «offentlige anskaffelser», datert 08.01.2019.

Vi har ingen tilføyelser til rapportens faktabeskrivelse. Fremskaffing av dokumentasjon har vært utfordrende, blant annet fordi ansatte som var involvert i anskaffelsene det gjelder ikke lenger arbeider i Berg kommune.

Vi har gjennomsøkt våre systemer hvor dokumentasjon normalt vil være å finne. Vi har også kontaktet leverandørene som har vært inne i prosjektene, og bedt om å få oversendt dokumentasjon som de måtte ha i sine system. Vi har oversendt all dokumentasjon vi har funnet til revisor.

Revisor konkluderer med at Berg kommune i flertallet av de undersøkte anskaffelsene foretatt i forbindelse med utbyggings- og investeringsprosjekter i perioden 2015-2017 ikke har overholdt sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Revidert politisk innkjøpsreglement ble godkjent av kommunestyret i sak 61/17 i møte 26.10.2017.

Siden våren 2018 har vi arbeidet med å skjerpe våre rutiner for gjennomføring av offentlige anskaffelser. Følgende tiltak er iverksatt:

1. Det er utarbeidet nytt administrativt innkjøpsreglement som nå distribueres til ledere og ansatte som er involvert i offentlige anskaffelser.
2. Kommunen har engasjert rådgiver Ole Rødum til å bistå i offentlige anskaffelser.
3. Engasjert rådgiver har gjennomført en kurssamling med ledere og ansatte som er involvert i offentlige anskaffelser. Det vil bli gjennomført ytterligere opplæring ved behov.

Post- og besøksadresse:	E-postadresse:	Telefon:	Telefaks:	Bankgiro:
Ingrid Bjerkås-veien 23 9385 Skaland	postmottak@berg.kommune.no	77 85 90 00	77 85 90 01	4808.07.00469

4. Kommunen har tatt i bruk anskaffelses- og konkurransegjennomføringsverktøyet KGV-light, som er ISO 27 001 sertifisert for samtlige forretningsprosesser og sørger for sporbarhet i anskaffelsesprosessen. Doffin brukes til kunngjøringer i henhold til lov og forskrift.
5. I forbindelse med kommunesammenslåingsprosessen har Senja2020 engasjert Innkjøpsservice Advokatfirma AS, som alle Senjakommunene har mulighet til å bruke ved behov.

Det er iverksatt en generell skjerping av rutiner ved alle offentlige anskaffelser, uansett størrelse, og kommunen bruker i hovedsak ekstern fagkompetanse til gjennomføring av anskaffelser i utbyggings- og investeringsprosjekt.

Rådmannen mener på bakgrunn av dette at kommunen har iverksatt nødvendige tiltak og nå foretar offentlige anskaffelser i samsvar med lov og forskrift.

Med vennlig hilsen
Berg kommune

Wenche Pedersen
Rådmann

Godkjent uten signatur.

6 REFERANSER

- Lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (LOA)
- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (FOA)
- Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Forskrift om overgangsregler for lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 12. august 2016 nr. 975 om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften)
- Forskrift 7. april 2006 nr. 403 om innkjøpsregler i forsyningssektorene (vann-, energiforsyning, transport og posttjenester)
- KOFA 2013/21
- KOFA 2009/6
- Goller, Morten mfl., *Anskaffelsesrett i et nøtteskall*, 2. utgave (Oslo 2017)

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 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 Berg kommune:

Psykiatrisatsingen i Berg kommune	*2005*
Hjemmetjenesten i Berg kommune	*2007*
Tildeling av spesialundervisning i grunnskolen	*2008*
Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygninger	*2008*
Forebyggende arbeid og saksbehandling i barneverntjenesten	*2010*
Selvkost Senja Avfall IKS	*2010*
Oppfølging av politiske vedtak	*2011*
Offentlige anskaffelser	*2012*
Ressursbruk og kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene	*2015*
Arbeidsmiljø ved rådhuset	*2017*