FORVALTNINGSREVISJON

Offentlige anskaffelser

Harstad kommune

KOMREV NORD

Rapport 2019

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Harstad 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 revisor vurdert egen uavhengighet overfor Harstad 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 forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 16.04.2019

Knut Teppan Vik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Ida Simonsen
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Margrete Mjølhus Kleiven
Ansvarlig for kvalitetssikring

Sammendrag

KomRev NORD har på oppdrag fra kontrollutvalget i Harstad kommune gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens anskaffelser. I kontrollutvalgets vedtak ble det presisert at forvaltningsrevisjonen skulle omfatte brøyteavtaler inngått høsten 2017 og rammeavtaler vedrørende varer og tjenester, herunder advokattjenester, samt lojalitet overfor avtalene. Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Harstad kommune etterlever regelverket om offentlige anskaffelser samt om kommunen er lojal til inngåtte rammeavtaler.

Forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1) Har Harstad kommune etterlevd regelverket om offentlige anskaffelser i undersøkte anskaffelser?
2) Er Harstad kommune lojal til inngåtte rammeavtaler?

Harstad kommune er ved kjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider forpliktet til å følge lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Anskaffelsesregelverket skal bidra til at det offentlige velger sine leverandører på en måte som sikrer mest mulig effektiv ressursbruk. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

For å besvare problemstillingen om etterlevelse av anskaffelsesregelverket har revisor undersøkt følgende anskaffelser:

- Anskaffelse av brøyteavtaler
- Anskaffelse av rammeavtale om advokattjenester
- Anskaffelse av rammeavtale om adgangskontroll
- Anskaffelse av rammeavtale om formingsmateriell, leker og spill
- Anskaffelse av byggetekniske konsulenttjenester

Revisors konklusjon på problemstilling 1 er at Harstad kommune i stor grad har etterlevd regelverket om offentlige anskaffelser. Konklusjonen bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

- I samtlige undersøkte anskaffelser fant revisor at kommunen hadde oppfylt revisjonskriteriene om å kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket, benytte tillat anskaffelsesprosedyre, utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever, samt bruke kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i henhold til regelverket.
- I fire av fem anskaffelser fant revisor at kommunen oppfylte revisjonskriteriet om å gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket. For den siste anskaffelsen hadde ikke revisor grunnlag for å vurdere revisjonskriteriet.
- I tre av fem anskaffelser fant revisor at kommunen hadde oppfylt revisjonskriteriet om å meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket.
- I to av fem anskaffelser fant revisor at kommunen hadde oppfylt revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket. For de resterende tre anskaffelsene var det enkelte mangler i anskaffelsesprotokollene, og revisors konklusjon ble derfor at kommunen *ikke fullt ut* hadde oppfylt revisjonskriteriet.
- I en av fem anskaffelser fant revisor at kommunen hadde oppfylt revisjonskriteriet om å sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av

anskaffelsen er skriftlig. For to av de resterende anskaffelsene var revisors konklusjon at kommunen *i stor grad, men ikke fullt ut*, hadde oppfylt revisjonskriteriet. I de to siste undersøkte anskaffelsene vurderte revisor at kommunen *ikke fullt ut* hadde oppfylt revisjonskriteriet.

For å belyse problemstilling 2 om lojalitet overfor inngåtte rammeavtaler valgte revisor, i dialog med kontrollutvalget, å gjennomføre en spørreundersøkelse blant enhetsledere og avdelingsledere i kommunen. Resultatene fra spørreundersøkelsen gir ikke et konkret svar på problemstillingen – som har vist seg utfordrende å besvare – men belyser brukeres opplevelse ved oppfølging av rammeavtalene. Resultatene fra undersøkelsen viser blant annet at alle respondentene mener at enheten/avdelingen de jobber ved, «i stor grad» eller «i svært stor grad» etterlever inngåtte rammeavtaler for varer og tjenester. På spørsmål om hvorvidt det finnes tiltak som respondenten mener kan forbedre etterlevelsen av rammeavtaler ved enheten/avdelingen, ga respondentene tilbakemelding blant annet om at det kan gis en bedre oversikt over og lettere tilgang til rammeavtalene, både når det gjelder leverandører, produkter som inngår i avtalene, pris og tilbud.

For to av kommunens rammeavtaler har vi gjort konkrete analyser i kommunens regnskap for å belyse avtalelojaliteten. Dette gjelder rammeavtalen om advokattjenester og rammeavtalen om annonseformidlingstjenester. Når det gjelder rammeavtalen om advokattjenester fant vi en avtalelojalitet på 39,82 % i 2016 og 73,16 % i 2017. For rammeavtalen om annonseformidlingstjenester fant vi en avtalelojalitet på 26.89 % i 2016 og 31.06 % i 2017. I begge rammeavtalene er det presisert i betingelsene at kommunen i enkelte sammenhenger står fritt til å benytte andre leverandører enn avtaleleverandør(er). Dette tilsier at lojaliteten overfor rammeavtalene kan være bedre enn våre funn indikerer.

I forbindelse med datainnsamlingen fikk revisor informasjon fra kommuneadministrasjonen om at det ikke finnes fullstendig oversikt over hvem som foretar bestillinger av varer og tjenester på vegne av kommunen. Manglende oversikt over hvem som gjennomfører innkjøp, kan være problematisk av flere årsaker. Revisor ser i lys av spørreundersøkelsesresultatene grunn til å stille spørsmål ved om ansatte som foretar innkjøp, kan få tilstrekkelig informasjon knyttet til etterlevelse av rammeavtaler dersom kommunen ikke har fullstendig oversikt over hvem som er riktige mottakere av slik informasjon. Det må i tillegg anses problematisk med hensyn til kommunens mer overordnede økonomiske internkontroll på innkjøpsområdet at slik fullstendig oversikt ikke foreligger.

Innholdsfortegnelse

1 INNLEDNING ... 7
1.1 Bakgrunn og bestilling ... 7
1.2 Anskaffelsesrutiner i Harstad kommune ... 7

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER ... 8
2.1 Problemstillinger ... 8
2.2 Kilder for revisjonskriterier ... 8
2.3 Revisjonskriterier for problemstilling nr. 1 om regeletterlevelse ... 9
2.3.1 Innledende om terskelverdier og forskriftens oppbygging ... 9
2.3.2 Regler som følger av forskriften del I ... 11
2.3.3 Regler som følger av forskriften del II og del III ... 11

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING ... 17
3.1 Metode og datamateriale for problemstilling nr. 1 om regeletterlevelse ... 17
3.2 Metode og datamateriale for problemstilling nr. 2 om avtalelojalitet ... 19
3.3 Gyldighet og pålitelighet ... 20

4 ANSKAFFELSER AV BRØYTEAVTALER ... 21
4.1 Revisors funn ... 21
4.2 Revisors vurderinger ... 26

5 ANSKAFFELSER AV RAMMEAVTALER ... 28
5.1 Advokattjenester ... 28
5.2 Adgangskontroll ... 33
5.3 Formingsmateriell, leker og spill ... 35
5.4 Byggetekniske konsulenttjenester ... 36

6 LOJALITET OVERFOR RAMMEAVTALENE ... 40
6.1 Advokattjenester ... 40
6.2 Annonseformidlingstjenester ... 41
6.3 Spørreundersøkelse om lojalitet overfor rammeavtaler ... 41
6.4 Revisors kommentar ... 45

7 OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON ... 46

8 HØRING ... 48

9 ANBEFALINGER ... 51

10 REFERANSER ... 52

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og bestilling

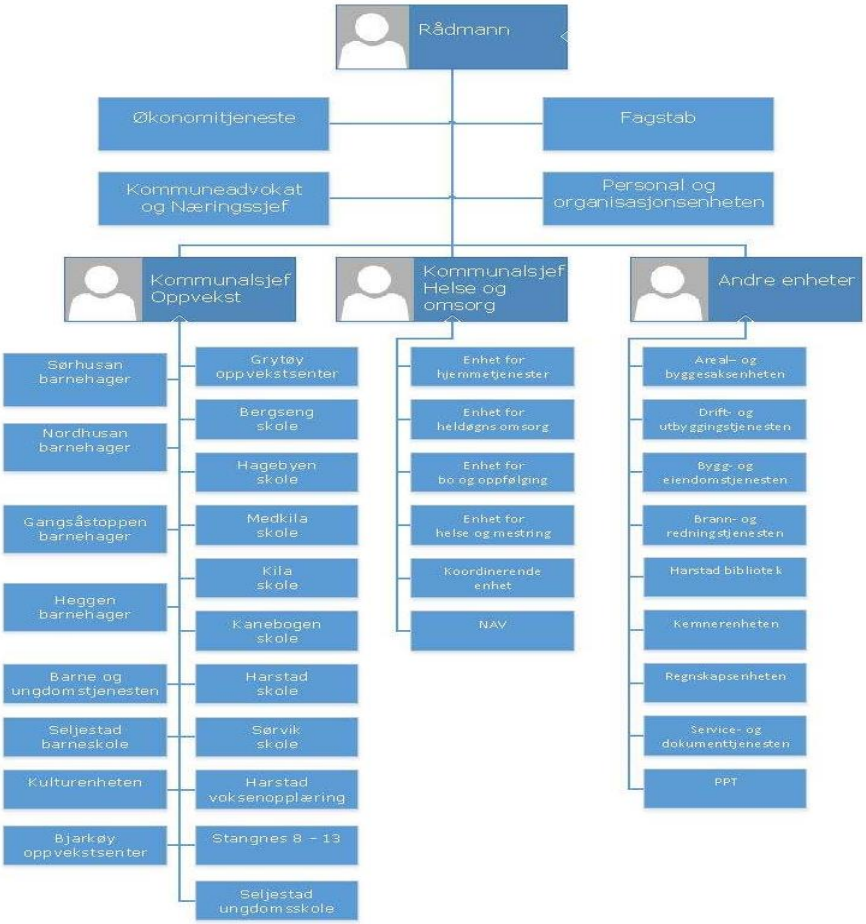
Kontrollutvalget i Harstad kommune besluttet i møte 12.12.2017, under sak 60/17, å bestille en forvaltningsrevisjon med «offentlige anskaffelser» som tema. I vedtaket ble det presisert at undersøkelsen skulle omfatte brøyteavtaler inngått høsten 2017 og rammeavtaler vedrørende varer og tjenester, herunder advokattjenester, samt lojalitet overfor avtalene.

Siste forvaltningsrevisjon rettet mot offentlige anskaffelser i Harstad kommune ble gjennomført i 2011. Av rapporten fra dette prosjektet fremgikk at kommunen i liten grad hadde etterlevd regelverket om offentlige anskaffelser.[1] Revisor oppfatter at dette, sammenholdt med at offentlige anskaffelser er en virksomhet forbundet med betydelig risiko for avvik fra gjeldende regelverk, er bakgrunnen for forvaltningsrevisjonsprosjektet. Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har således vært å undersøke om Harstad kommune etterlever regelverket om offentlige anskaffelser. Revisor oppfatter også at kontrollutvalget har ønsket å undersøke om Harstad kommune er lojal overfor inngåtte rammeavtaler.

1.2 Anskaffelsesrutiner i Harstad kommune

Det fremgår av utklippet nedenfor hvordan Harstad kommune er organisert.

Utklipp 1: Harstad kommunes organisasjonskart per 2018



[1] «*Harstad kommunes kjøp av tjenester fra Sama Maskin og Stenhaug Transport AS*».

Harstad kommune har en innkjøpsfunksjon som består av innkjøpsleder og to innkjøpsrådgivere. Innkjøpsfunksjonen er en del av kommunens fagstab. Her gis det bistand ved enkeltanskaffelser ved alle enhetene i kommunen, og innkjøpsfunksjonen forestår anskaffelser av rammeavtaler. Ved alle anskaffelser som gjennomføres av innkjøpsfunksjonen, skjer dette i samarbeid med faggruppene i de ulike enhetene. På prosjekter innhenter kommunen iblant kompetanse fra eksterne aktører for kvalitetssikring, for eksempel ved spørsmål som krever juridisk eller teknisk kompetanse. Enkelte enheter gjennomfører også noen anskaffelser på egenhånd. Dette gjelder blant annet enhet for drift- og utbygging.

I oppstartsmøte fikk revisor informasjon fra kommunen om at Harstad kommune har ca. 90 rammeavtaler.[2] Oversikt over rammeavtalene ligger tilgjengelig på kommunens intranett, slik at alle enhetsledere med bestillingsfullmakt har avtalene tilgjengelig til enhver tid. Formålet med dette er å sikre økt avtalelojalitet. Kommunen samarbeider med Kvæfjord kommune og Skånland kommune, blant annet når det gjelder rammeavtaler. Samarbeidet går ut på at samarbeidskommunene kan delta på rammeavtalene som Harstad kommune kunngjør. Samarbeidskommunene står som selvstendige avtaleparter og har fullt ansvar for sin oppfølging av rammeavtalene.

Kommunen har vedtatt internt anskaffelsesreglement, delegasjonsreglement og etiske retningslinjer. I anskaffelsesreglementet fremheves de grunnleggende kravene for alle anskaffelser, problemstillinger knyttet til habilitet, samt kommunens innkjøpsstrategi og innkjøpsrutiner.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling formulerte vi følgende problemstillinger for forvaltningsrevisjonen:

1. Har Harstad kommune etterlevd regelverket om offentlige anskaffelser i undersøkte anskaffelser?
2. Er Harstad kommune lojal til inngåtte rammeavtaler?

2.2 Kilder for revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. Problemstilling nr. 2, om lojalitet overfor inngåtte rammeavtaler, er deskriptivt formulert. For deskriptive problemstillinger er det ikke relevant å utlede revisjonskriterier. Av gjeldende revisjonsstandard følger det at revisor ikke kan gjøre vurderinger uten revisjonskriterier. Vi gjør derfor ikke vurderinger eller konklusjoner på bakgrunn av funnene i tilknytning til problemstilling nr. 2, men vi beskriver og oppsummerer resultatene av undersøkelsen. For å besvare problemstilling nr. 1, om etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser, har vi utledet revisjonskriterier.

Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter anskaffelsesloven) og forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter anskaffelsesforskriften) gjelder ved tildeling av offentlige kontrakter om levering av varer, tjenester eller utførelse av bygge- og

[2] 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, jf. anskaffelsesforskriften § 4-1 bokstav i.

anleggsarbeider.[3] Nevnte regelverk trådte i kraft 1. januar 2017. 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).[4] Før 1. januar 2017 var altså Harstad kommune forpliktet til å følge reglene i LOA og FOA, mens anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften gjelder for anskaffelser iverksatt fra og med dette tidspunkt.

Reglene om offentlige anskaffelser 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. Anskaffelsesregelverket skal bidra til at det offentlige velger sine leverandører på en måte som sikrer mest mulig effektiv ressursbruk, samtidig som leverandørene likebehandles. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. De detaljerte reglene for hvordan kommunen skal gå fram ved kjøp følger av forskriftene om offentlige anskaffelser, og det er derfor primært *forskriftene* brukerne av regelverket må forholde seg til.

I det følgende gis en redegjørelse for sentrale og konkrete bestemmelser i anskaffelsesreglementet.[5] I fremstillingen tar vi utgangspunkt i gjeldende lov og forskrift; anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften. Avvik mellom gjeldende regelverk og regelverket som gjaldt frem til 1. januar 2017 vil utdypes fortløpende. Der det ikke har skjedd realitetsendringer vil henvisningene til det eldre regelverket følge av fotnoter.

2.3 Revisjonskriterier for problemstilling nr. 1 om regeletterlevelse

2.3.1 Innledende om terskelverdier og forskriftens oppbygging

Anskaffelsesforskriften er delt inn i ulike deler, og anskaffelsens art og verdi avgjør hvilken del av forskriften som kommer til anvendelse jf. §§ 5-1, 5-2 og 5-3. Forskriftens system innebærer at oppdragsgiver må foreta en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi. Reglene om dette finnes i anskaffelsesforskriften § 5-4.[6] 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.[7] For inngåelse av rammeavtaler er det spesifisert at oppdragsgiver skal legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene som han forventer å inngå i løpet av avtalens varighet.[8] Beregningen skal være forsvarlig på kunngjøringstidspunktet.[9] Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at forskriften kommer til anvendelse.[10]

Ved vedtakelsen av anskaffelsesloven ble den nasjonale terskelverdien endret fra kr 500 000 til kr 1,1 mill. I tabell 1 og tabell 2 nedenfor viser vi den nasjonale terskelverdi og EØS-terskelverdi henholdsvis før og etter 1. januar 2017, samt hvilke deler av regelverket som får anvendelse på de ulike anskaffelsene. EØS-terskelverdi blir justert annen hvert år. Fra 15. juni 2014 var gjeldende EØS-terskelverdi kr 1,55 mill. for vare- og tjenestekjøp og kr 39 mill. for bygge- og anleggskontrakter. Fra 9. februar 2016 ble EØS-terskelverdien justert til kr 1,75 mill. for vare- og tjenestekjøp og kr 44 mill. for bygge- og anleggskontrakter. Någjeldende EØS-terskelverdi ble

[3] Anskaffelsesloven § 2 (1) og § 2 (2) jf. anskaffelsesforskriften §§ 1-1 og 1-2.
[4] LOA § 3, jf. § 2 og FOA §§ 1-2 og 1-3.
[5] Med «sentrale» bestemmelser mener vi krav som skal ivareta regelverkets grunnleggende prinsipper.
[6] FOA § 2-3.
[7] Anskaffelsesforskriften § 5-4 (1) og FOA § 2-3 (1).
[8] Anskaffelsesforskriften § 5-4 (5) og FOA § 2-3 (15).
[9] Anskaffelsesforskriften § 5-4 (2) og FOA § 2-3 (2).
[10] Anskaffelsesforskriften § 5-4 (4) og FOA § 2-3 (3).

justert 6. april 2018, til kr 2 mill. for vare- og tjenestekjøp og kr 51 mill. for bygge- og anleggskontrakter. I vår undersøkelse legger vi til grunn de terskelverdiene som var gjeldende på det tidspunkt den enkelte anskaffelse ble iverksatt.

Tabell 1: Terskelverdier og regelverk for anskaffelser iverksatt 9. februar 2016 – 31. desember 2016

Anskaffelsens verdi eks. 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* (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

Tabell 2: Terskelverdier og regelverk for anskaffelser iverksatt 1. januar 2017 – 6. april 2018

Anskaffelsens verdi eks. mva.	Regelverk	Krav til kunngjøring
Under kr 100 000	Unntatt regelverket, jf. anskaffelsesforskriften § 1-1	
Under nasjonal terskelverdi (kr 1,1 mill.)	Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I	Ikke krav om kunngjøring
Kr 1,1 mill. – EØS-terskelverdi for *vare- og tjenestekontrakter* (kr 1,75 mill.) Kr 1,1 mill. – EØS-terskelverdi for *bygge- og anleggskontrakter* (kr 44 mill.)	Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften 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.)	Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I og del III	Doffin og TED

Forskriften som gjaldt frem til 1. januar 2017 gjorde forskjell på om anskaffelsen er en såkalt prioritert eller uprioritert tjenestekontrakt. Det følger av FOA § 2-1 femte ledd at kontrakter som gjelder uprioriterte tjenester i henhold til forskriftens vedlegg 6, skal følge reglene i del I og del II selv om den anslåtte verdi overstiger terskelverdiene angitt i § 2-2. I denne forvaltningsrevisjonen får dette betydning for anskaffelsen av rammeavtaler om advokattjenester. Bestemmelsen innebærer at anskaffelsen skal følge del I og II, selv om anslått verdi skulle overstige EØS-terskelverdien.

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. Det er imidlertid bare anskaffelser under kr 1,1 mill. som kan følge *kun* del I, dersom anskaffelsen er iverksatt etter 1. januar 2017. For anskaffelser iverksatt før dette tidspunkt, er det bare anskaffelser under kr 500 000 som kan følge *kun* del I. Ingen av anskaffelsene som er undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen er under de forannevnte terskelverdiene. Vi utdyper derfor ikke i detalj hvilke regler som gjelder dersom anskaffelsen *kun* skal følge forskriftens del I. Både anskaffelsesloven § 4 og forskriften del I angir imidlertid grunnleggende prinsipper og krav som gjelder for *alle* anskaffelser over kr. 100 000.[11] Innholdet i prinsippene er nærmere presisert i forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 51 L (2015-2016) s. 81-82.

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, og dette er bakgrunnen for reglene om kunngjøring, 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 om ikke-diskriminering er til hinder for både direkte og indirekte forskjellsbehandling. Dette medfører at både åpenlys forskjellsbehandling, og enhver form for skjult forskjellsbehandling, som i realiteten fører til det samme resultatet, er dekket.

Forutberegnelighetsprinsippet innebærer at 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 dette krav til klarhet og struktur i informasjon som kommuniseres til leverandørene, på ethvert stadium av anskaffelsesprosessen.[12]

Kravet om *etterprøvbarhet* henger tett sammen med prinsippet om forutberegnelighet. Oppdragsgiver må sørge for at viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen begrunnes og dokumenteres, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1. Vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll.[13] Vesentlige forhold kan f. eks være vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avlysning av konkurransen.[14] Formålet med prinsippet er blant annet at leverandører i etterkant av prosessen, skal kunne vurdere om anskaffelsesregelverket er fulgt.

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, dess 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.

2.3.3 Regler som følger av forskriften del II og del III

Anskaffelsesforskriften gir utførlige regler for anskaffelser som omfattes av forskriften 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

[11] LOA § 5 og FOA § 3-1 (1).
[12] Morten Goller mfl., *Anskaffelsesrett i et nøtteskall*, 2. utgave, Oslo 2017 s. 51.
[13] FOA § 3-2.
[14] Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2017) s. 64.

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 anskaffelsesforskriften § 11-1 og § 26-1 er det presisert at oppdragsgiver skal følge forskriften ved inngåelse av rammeavtaler.[15] 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.[16] Når tildeling av kontrakt skjer på grunnlag av en rammeavtale, omtales det gjerne som at det gjøres «avrop på rammeavtalen». For avrop på rammeavtale gjelder egne regler, som ikke behandles nærmere her.

Anskaffelsesprosedyrer

Anskaffelser som skal følge forskriftens del I og II skal foretas ved åpen tilbudskonkurranse eller begrenset tilbudskonkurranse, jf. anskaffelsesforskriften § 8-3.[17] For anskaffelser iverksatt før 1. januar 2017 gjelder FOA § 5-1. Etter bestemmelsen kan anskaffelsen gjennomføres som åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling. 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.[18]

Anskaffelser som omfattes av forskriftens del I og III skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse, jf. anskaffelsesforskriften § 13-1. På nærmere bestemte vilkår kan det benyttes konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring, konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring, jf. § 13-2 og § 13-3.[19]

Kunngjøring

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 forskriften del I og II skal kunngjøres i Doffin, jf. anskaffelsesforskriften § 8-17.[20] Anskaffelser etter del I og III skal i tillegg kunngjøres i TED-databasen, jf. anskaffelsesforskriften § 21-1.[21] Dersom kravet til kunngjøring ikke overholdes er det en ulovlig direkte anskaffelse.[22]

Konkurransegrunnlag

For anskaffelser etter forskriftens del I og II skal oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen, jf. anskaffelsesforskriften § 8-4.[23] Konkurransegrunnlaget skal inneholde en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av følgende:

[15] FOA § 6-1 og § 15-1.
[16] Anskaffelsesforskriften § 11-1 (4) og § 26-1 (4), samt FOA § 6-1 (4) og § 15-1 (4).
[17] Begge prosedyrene tillater at oppdragsgiver har dialog med leverandørene etter tilbudsfristens utløp. Begrepet «dialog» omfatter all kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandørene, dvs. alt fra avklaringer av uklarheter eller retting av avvik til forhandlinger, jf. veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2017) s. 104-105.
[18] 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).
[19] FOA § 14-1 jf. §§ 14-2, 14-3 og 14-4.
[20] FOA § 9-1 (3).
[21] FOA § 18-1 (3).
[22] Prop. 51 L (2015-2016) s. 86. For anskaffelser iverksatt før 1. januar 2017 fremgår det uttrykkelig av FOA § 4-1 (1) bokstav q.
[23] FOA § 8-1.

a. Hva som skal anskaffes,
b. Hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget,
c. Hvorvidt oppdragsgiveren vil inngå en rammeavtale,
d. Hvordan oppdragsgiveren skal gjennomføre konkurransen,
e. Hvilke krav som gjelder for innholdet i og utformingen av en forespørsel om å delta i konkurransen eller et tilbud,
f. Andre opplysninger som er av betydning for utarbeidelsen av en forespørsel om å delta i konkurransen eller et tilbud.

For anskaffelser etter forskriftens del I og III skal det også utarbeides et konkurransegrunnlag dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen, jf. anskaffelsesforskriften § 14-1. *I tillegg til kravene som er nevnt ovenfor*, skal konkurransegrunnlaget gi en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av følgende:

a. Når det opplyses hva som skal anskaffes, skal eventuelle kravspesifikasjoner og merkekrav inkluderes, samt absolutte krav som alle leverandørene må oppfylle,
b. Hvorvidt oppdragsgiver vil inngå et innovasjonspartnerskap eller etablere en dynamisk innkjøpsordning,
c. Når det beskrives hvordan oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen, skal det opplyses om hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt, hvilke frister som gjelder, hvilke kvalifikasjonskrav og utvelgelseskriterier leverandørene må oppfylle, hvilke tildelingskriterier som gjelder, krav til kommunikasjon og hvorvidt elektroniske kataloger eller elektroniske auksjoner vil bli brukt.

Reglene om konkurransegrunnlag i anskaffelsesforskriften del III inneholder endringer fra tidligere regelverk. Etter FOA § 17-1 var oppdragsgiver forpliktet til å utarbeide konkurransegrunnlag, uavhengig av om vilkårene for konkurransen kunne beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen. Bestemmelsen gir en fullstendig liste over samtlige opplysninger konkurransegrunnlaget skulle inneholde. Det skulle 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 kan benyttes. Kravene kan blant annet knytte seg til leverandørenes tekniske og faglige kvalifikasjoner, og til finansiell og økonomisk stilling, jf. anskaffelsesforskriften § 8-7.[24] For anskaffelser etter forskriften del I og III er det i § 16-1 uttømmende opplistet hvilke kvalifikasjonskrav som kan stilles. Kravene kan bare gjelde registrering, autorisasjoner mv., jf. § 16-2, økonomisk og finansiell kapasitet, jf. § 16-13, og tekniske og faglige kvalifikasjoner, jf. § 16-5.[25] Kravene skal i begge tilfeller ha tilknytning til og stå i forhold til leveransen.

Oppdragsgiver skal angi kvalifikasjonskravene sammen med de tilhørende dokumentasjonskravene i anskaffelsesdokumentene.[26] For anskaffelser foretatt før 1. januar 2017 gjelder FOA § 8-5 og §

[24] FOA § 8-4.
[25] For anskaffelser foretatt før 1. januar 2017 gjelder FOA § 17-4. I bestemmelsen presiseres det at vurderingen av leverandørenes tekniske kvalifikasjoner særlig skal baseres på kriterier som faglig kompetanse, effektivitet, erfaring og pålitelighet. Videre at kravene ikke skal diskriminere leverandørene på grunnlag av nasjonal eller lokal tilhørighet.
[26] «Anskaffelsesdokumentene» er definert i § 4-2: «fellesbetegnelse for kunngjøringen, konkurransegrunnlaget og det europeiske egenerklæringsskjemaet».

17-5 om kvalifikasjonsgrunnlag. Etter bestemmelsene skal krav til leverandørenes kvalifikasjoner i hovedtrekk angis i kunngjøringen, og eventuelt utdypes i et eget kvalifikasjonsgrunnlag. Kunngjøringen må også angi hvordan leverandørene skal dokumentere at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

Gjennomføring av konkurranse

Dersom anskaffelsen skal følge forskriften del I og II og oppdragsgiver har valgt prosedyren *åpen tilbudskonkurranse*, jf. anskaffelsesforskriften § 8-3, plikter oppdragsgiver å vurdere og evaluere alle innkomne tilbud. Dersom oppdragsgiver har valgt *begrenset tilbudskonkurranse* kan alle interesserte leverandører levere forespørsel om å delta i konkurransen. Oppdragsgiver må da først foreta en prekvalifisering, hvor han på bakgrunn av de innkomne forespørslene om deltakelse, vurderer om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene. Bare de leverandørene som oppfyller kvalifikasjonskravene og deretter blir invitert til å delta i konkurransen, kan gi tilbud.[27] Etter at tilbudsfristen har utløpt, skal oppdragsgiver beslutte om han skal ha dialog med en eller flere av leverandørene.[28] En eventuell utvelgelse skal skje i samsvar med likebehandlingsprinsippet. Dette innebærer at oppdragsgiver ikke kan gi opplysninger som kan gi noen av leverandørene en fordel fremfor andre. Oppdragsgiver skal avvise leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene, samt tilbud som lider av vesentlige avvik[29] fra anskaffelsesdokumentene eller andre formalfeil.[30] Valg av tilbud skal skje på grunnlag av objektive tildelingskriterier som skal angis i prioritert rekkefølge i anskaffelsesdokumentene. Tildelingskriteriene skal ha tilknytning til leveransen, og kan for eksempel være pris, kvalitet, livssykluskostnader, miljø, sosiale hensyn og innovasjon. Tildelingskriteriene skal ikke være så skjønnspregede at de gir oppdragsgiveren ubegrenset valgfrihet.[31]

Etter forskriften del I og III skal tildeling av kontrakt skje enten på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, hvilket tilbud som har den laveste kostnaden eller på grunnlag av det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet.[32] Dersom oppdragsgiver etter en åpen eller begrenset anbudskonkurranse ikke har mottatt tilbud innen tilbudsfristen, åpnes det i anskaffelsesforskriften § 13-3 bokstav b for at oppdragsgiver kan benytte prosedyren konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring. I slike tilfeller må oppdragsgiver likevel sørge for å overholde prinsippet om konkurranse, samt å følge prosedyrereglene i forskriften del III så langt de passer.[33]

For alle anskaffelser som overstiger kr 500 000 og er iverksatt før 1. januar 2017 gjelder at oppdragsgiver skal kreve at den valgte leverandøren leverer skatteattest. Skatteattesten skal ikke være eldre enn seks måneder, regnet fra frist for forespørsel om å delta i konkurransen eller levering av tilbud.[34]

Anskaffelser foretatt *før 1. januar 2017*, og som skulle følge FOA del I og II, kunne foretas ved *åpen eller begrenset anbudskonkurranse* eller ved *konkurranse med forhandling*. Oppdragsgiver

[27] Se «veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)», punkt 12.1.
[28] Anskaffelsesforskriften § 9-2 og § 9-3.
[29] Begrepet avvik dekker både de situasjoner hvor tilbudet innholdsmessig ikke er i overensstemmelse med anskaffelsesdokumentene og de situasjoner hvor leverandøren i sitt tilbud har tatt forbehold som ikke stemmer med kravene i disse.
[30] Anskaffelsesforskriften §§ 9-4 - 9-6 og § 23-1, jf. §§ 24-1 – 24-9. Det samme følger av FOA §§ 11-10 – 11-12 og §§ 20-12 – 20-14 for anskaffelser foretatt før 1. januar 2017.
[31] Anskaffelsesforskriften § 8-11.
[32] Anskaffelsesforskriften § 18-1.
[33] Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2017) s. 127-129.
[34] Anskaffelsesforskriften § 7-2.

måtte i slike tilfeller først vurdere om leverandørene oppfylte kvalifikasjonskravene og om det var fremlagt skatteattest.[35] Tildeling av kontrakt skulle skje på basis av hvilket tilbud som var det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som hadde den laveste prisen.[36] Dersom tildeling av kontrakt skjedde på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, skulle det benyttes kriterier som hadde tilknytning til kontraktsgjenstanden. Dette kunne eksempelvis være kvalitet, pris, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper, driftsomkostninger, rentabilitet, kundeservice, teknisk bistand eller tid for levering eller ferdigstillelse. Tildelingskriteriene måtte oppgis i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget.[37] Der oppdragsgiver på forhånd hadde bestemt seg for prioriteringen eller vektingen av kriteriene skulle dette også angis. For anskaffelser som var omfattet av forskriftens del I og III *måtte* oppdragsgiver angi den relative vektingen for hvert av kriteriene. Dersom det etter oppdragsgivers skjønn av påviselige grunner ikke var mulig å foreta en vekting, måtte kriteriene angis i prioritert rekkefølge med det viktigste først.[38]

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.[39] Begrunnelsen skal blant annet inneholde en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene.[40] Begrunnelsen skal gjøre 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. Den skal også være så presis og utfyllende at leverandørene kan bedømme om anskaffelsesprosedyren har foregått i samsvar med anskaffelsesregelverket, og om det er grunnlag for å imøtegå tildelingsbeslutningen.[41]

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 om valget av leverandør er sendt.[42]

Anskaffelsesprotokoll og dokumentasjon

Det følger av det grunnleggende prinsippet om etterprøvbarhet at oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ved anskaffelser over EØS-terskelverdiene skal dokumentasjon oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten. Kontrakten skal oppbevares gjennom hele kontraktsperioden, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1. For anskaffelser etter forskriftens del I og II og del I og III inneholder forskriften detaljerte krav til hvilke opplysninger som skal følge av protokollen i den utstrekning de er relevante, jf. anskaffelsesforskriften §§ 10-5 og 25-5. Det skal blant annet fremgå hva som skal anskaffes, anslått verdi på kontrakten, begrunnelse for utvelgelse av leverandører til å delta i konkurransen, begrunnelse for avvisning og begrunnelse for valg av tilbud. Navnene på involverte leverandører skal også dokumenteres i protokollen.[43]

[35] FOA § 11-1.
[36] FOA § 13-2.
[37] FOA § 13-2 og § 22-2.
[38] FOA § 22-2 (3).
[39] En karensperiode er tidsrommet mellom meddelelsen om valget av leverandøren og det tidspunktet oppdragsgiveren tidligst kan inngå kontrakten, jf. anskaffelsesforskriften § 4-5 bokstav g.
[40] Anskaffelsesforskriften §§ 10-1 og 25-1, samt FOA §§ 13-3 og 22-3.
[41] KOFA 2013/21.
[42] Anskaffelsesforskriften §§ 10-2 og 25-2, samt FOA §§ 13-3 og 22-3.
[43] Det samme følger av FOA § 3-1 (7) og § 3-2 for anskaffelser foretatt før 1. januar 2017.

På bakgrunn av foranstående utleder vi som revisjonskriterier for problemstilling nr. 1 om etterlevelse av regelverket at Harstad 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, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.[44] I dette kapitlet gjør vi rede for hvordan vi har innhentet data 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 Metode og datamateriale for problemstilling nr. 1 om regeletterlevelse

For å besvare problemstillingen om etterlevelse av anskaffelsesregelverket har vi undersøkt et utvalg av Harstad kommunes anskaffelser. Utvelgelsen er basert på en analyse av kommunens drifts- og investeringsregnskap for årene 2016 og 2017, samt kommunens egne oversikter over inngåtte rammeavtaler. I tabellen nedenfor viser vi hvilke anskaffelser som i utgangspunktet ble valgt ut av revisor for undersøkelser i denne forvaltningsrevisjonen.

Tabell 3: Opprinnelig utvalg av anskaffelser

Avtale	Leverandører	Tidsperiode
Brøytekontrakter inngått høsten 2017, totalt 11 stk.	WS Maskin og Transport AS Stian Andreassen Solnes Maskin AS Thoralf Rognli Kai-Robin Johansen Holand Gård v/ Birger Holand Andre Hugo Johansen Bernt Eide	01.11.2017-30.04.2021
Rammeavtaler om advokattjenester, seks delkontrakter knyttet til ulike rettsområder	Advokatfirmaet Eurojuris Harstad AS Advokatfirmaet PwC Advokatfirmaet Haagensen & Bakkelund AS Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS Advokatfirmaet Negota AS Advokatfirmaet Harris DA	01.06.2016-31.05.2018
Rammeavtale om adgangskontroll	Caverion Norge AS	01.11.2015-31.10.2018
Rammeavtale om formingsmateriell, leker og spill	Lekolar AS	20.07.2015-20.07.2018
Rammeavtale om konsulenttjenester, delkontrakt om byggetekniske tjenester	Asplan Viak AS Hinnstein AS Sweco Norge AS	01.11.2017-31.10.2019
Rammeavtale om kontor-, skole- og datarekvisita	Staples Norway AS	25.05.2016-24.05.2020

Etter at revisor mottok etterspurt dokumentasjon fra Harstad kommune viste det seg at anskaffelsen av rammeavtalen med Staples Norway AS ikke var aktuell for nærmere undersøkelser under

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

problemstillingen om regeletterlevelse. Av mottatt dokumentasjon fremgikk det at avtalen ble anskaffet gjennom et innkjøpssamarbeid med Troms fylkeskommune og at Harstad kommune ikke hadde vært involvert i prosessen. Følgende anskaffelser er dermed undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen:

- Avtaler om brøytetjenester
- Rammeavtaler om advokattjenester
- Rammeavtale om adgangskontroll
- Rammeavtale om formingsmateriell, leker og spill
- Rammeavtale om konsulenttjenester, delkontrakt om byggetekniske tjenester

Drift- og utbyggingstjenesten har opplyst at det i tillegg til brøyteavtalene som nevnt i tabell 3, ble anskaffet to brøytekontrakter for rodene Kjøtta og Meløyvær. Kjøtta og Meløyvær er øyer uten fastlandsforbindelse, hvor det er henholdsvis én og to aktører, som har utstyr til å gjennomføre vintervedlikeholdet. Revisor mottok dokumentasjon for at det ble gjennomført konkurranse for roden Kjøtta, og fant dermed ikke grunn til å undersøke disse anskaffelsene nærmere.

Av hensyn til de ressursmessige rammene for denne forvaltningsrevisjonen har revisor funnet det hensiktsmessig å undersøke seks delkontrakter med seks ulike leverandører under rammeavtalen om advokattjenester. Delkontraktene gjelder rettsområdene arbeidsrett, barnevern, entrepriserett, kommunalrett, kontraktsrett og offentlige anskaffelser.

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 Harstad kommune har utarbeidet gjennom anskaffelsesprosessen, som er *relevante data* for revisors 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 Harstad 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 anskaffelse:

- 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. Vi anser derfor datamaterialet som er beskrevet under «revisors 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.

3.2 Metode og datamateriale for problemstilling nr. 2 om avtalelojalitet

Med «avtalelojalitet» mener vi om kommunen handler hos de leverandørene som kommunen har rammeavtale med, og ikke hos andre leverandører som selger tilsvarende vare eller tjeneste. I utgangspunktet hadde revisor valgt ut følgende rammeavtaler til undersøkelse:

- Rammeavtaler om advokattjenester
- Rammeavtale om annonseformidlingstjenester
- Rammeavtale om arbeidstøy, vernetøy og fottøy
- Rammeavtale om formingsmateriell, leker og spill
- Rammeavtale om kontor-, skole- og datarekvisita

Undersøkelser av kommunens regnskap

Revisors innledende forsøk på å undersøke kommunens lojalitet til inngåtte rammeavtaler var basert på undersøkelser av kommunens bokføringer på relevante konti i regnskapet. Vi så for oss å undersøke om kommunen på relevante konti i regnskapet hadde bokført kjøp fra andre leverandører enn de som kommunen har rammeavtale med – og deretter sammenlikne det totale beløpet utbetalt til andre leverandører med utbetalinger gjort til leverandør(er) omfattet av rammeavtalen. På grunn av at kommunen i stor grad benytter seg av én og samme art; «1120 samlepost forbruksmateriell, råvarer og tjenester» ved varekjøp, lot det seg på de fleste avtaleområdene ikke gjøre å kontrollere/vurdere kommunens avtalelojalitet på denne måten. Det lot seg ikke gjøre å identifisere leverandører som står i direkte konkurranse med hverandre, uten å måtte gjøre omfattende (og dermed svært ressurskrevende) bilagskontroller. Forholdet er nærmere omtalt i vårt notat av 20.8.2018 jf. kontrollutvalgssak 49/18.

Revisor står igjen med to rammeavtaler hvor ovennevnte fremgangsmåte gir hensiktsmessig informasjon: rammeavtalen om *advokattjenester* og rammeavtalen om *annonseformidlingstjenester*. Resultatene for denne delen av undersøkelsen er presentert i kapittel 6.1 og 6.2. Det kan være ulike feilkilder ved fremgangsmåten vi har benyttet for å kontrollere avtalelojaliteten. Det kan for eksempel være ført kjøp fra en rammeavtaleleverandør eller andre leverandører på andre konti i regnskapet enn de vi har undersøkt. Videre kan det være gjort kjøp fra rammeavtaleparten, som ikke er omfattet av selve rammeavtalen. Vi har ikke gjennomført inngående bilagskontroller, og undersøkt konkret hvilke varer eller tjenester som er kjøpt. Vi vurderer imidlertid at metoden vi har brukt, kan gi en god indikasjon på hvorvidt kommunen er lojal til rammeavtalene om *advokattjenester* og *annonseformidlingstjenester*.

Spørreundersøkelse

I tillegg til ovennevnte undersøkelse har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant Harstad kommunes enhets- og avdelingsledere. I spørreundersøkelsen har vi undersøkt den enkelte enhets- og avdelingsleders opplevelse ved bruk av rammeavtaler, og på den måten forsøkt å identifisere generelle utfordringer med lojalitet overfor rammeavtaler på brukernivå. Undersøkelsen gir ikke et konkret svar på problemstillingen om hvorvidt Harstad kommune er lojal til inngåtte rammeavtaler, men den belyser brukernes opplevelse av oppfølging av avtalene.

I forkant av at spørreundersøkelsen skulle sendes ut, spurte vi vår kontaktperson i kommunen, innkjøpslederen, om hvilke ansatte som kjøper varer og tjenester på vegne av kommunen. Ifølge innkjøpsleder finnes det ingen detaljert oversikt over hvem som bestiller varer og tjenester, og

praksisen er antakelig ulik ved de enkelte enheter innad i kommunen. Innkjøpsleder opplyste at vi ved å sende spørreundersøkelsen til enhets- og avdelingsledere antakelig ville «treffe de fleste». Undersøkelsen ble deretter sendt til totalt 94 respondenter på bakgrunn av kommunens oversikt over enhetsledere og avdelingsledere. Mottakerne fikk tre uker på å besvare undersøkelsen, og ved fristens utløp hadde 58 ansatte svart. Dermed oppnådde vi en svarprosent på 62. I spørreundersøkelsen fikk mottakerne spørsmål om hvorvidt det er andre enn enhets- og avdelingsledere som kjøper varer og tjenester på vegne av enheten/avdelingen vedkommende jobber i. Hele 91,4 % av respondentene svarte «ja» på spørsmålet. Det synes altså å være flere enn enhets- og avdelingsledere som foretar innkjøp på vegne av kommunen. Dette medfører en begrensing i datamaterialets gyldighet, ettersom resultatene fra spørreundersøkelsen kun belyser flertallet av enhets- og avdelingslederes opplevelse ved oppfølging av rammeavtalene. Etter revisors vurdering gir resultatene fra spørreundersøkelsen likevel verdifulle indikasjoner på hvordan ansatte med innkjøpsfullmakter i Harstad kommune opplever ulike forhold rundt kommunens rammeavtaler. Det at spørreundersøkelsen ble gjennomført med programvaren Questback, medfører i utgangspunktet at risikoen for feil i spørreskjemaet og summeringen av resultater er svært liten.

Resultatene fra spørreundersøkelsen er inntatt i rapportens kapittel 6.3, og i den forbindelse bruker vi blant annet følgende begreper:

- *Respondentene:* personer som har besvart undersøkelsen
- *Svarfordeling:* hvordan respondentenes svar fordeler seg på de ulike svaralternativene på spørsmålene
- *N*: det totale antallet personer som har svart på det enkelte spørsmålet i spørreundersøkelsen

3.3 Gyldighet og pålitelighet

Revisor 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 revisor 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 ANSKAFFELSER AV BRØYTEAVTALER

Har Harstad kommune etterlevd regelverket om offentlige anskaffelser i undersøkte anskaffelser?

Revisjonskriterier

- **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 bestillingen fra kontrollutvalget er det presisert at forvaltningsrevisjonen skal omfatte avtaler om brøytetjenester inngått høsten 2017. I oppstartsmøte fikk revisor informasjon om at kommunen har en samarbeidsavtale med Kvæfjord kommune som blant annet innebærer at Harstad kommune har ansvaret for drift og vedlikehold av det kommunale vegnettet i Kvæfjord kommune. Som følge av samarbeidsavtalen anskaffet Harstad kommune høsten 2017 også brøytetjenester for nabokommunen. Ettersom Harstad kommune har stått for gjennomføringen av anskaffelsen og signert kontraktene, anser revisor det hensiktsmessig å inkludere også disse avtalene i forvaltningsrevisjonen.

4.1 Revisors funn

Harstad kommune ved drift- og utbyggingstjenesten kunngjorde i august 2017, i Doffin og TED-databasen, konkurranse om elleve delkontrakter om brøytetjenester.[45] Delkontraktene gjaldt ulike brøyteroder, hvorav fem var i Harstad kommune og seks var i Kvæfjord kommune. Kontraktene hadde en varighet på 4 år. Den samlede verdien for alle delkontraktene i Harstad kommune ble estimert til kr 6 000 000 eks. mva., mens den samlede verdien for alle delkontraktene i Kvæfjord kommune ble estimert til kr 2 740 000 eks. mva. Kommunen kunngjorde at anskaffelsene skulle følge anskaffelsesforskriften del I og III. Det forelå et konkurransegrunnlag for brøyterodene i Harstad kommune og et konkurransegrunnlag for brøyterodene i Kvæfjord kommune. Hver rode hadde i konkurransegrunnlaget et eget tilbudsskjema med konkrete bestemmelser for den enkelte rode. Interesserte leverandører kunne levere tilbud på én eller flere av delkontraktene. Revisor har mottatt fra kommunen kopi av konkurransegrunnlag, kontrakt med hver leverandør, skatteattester, meddelelsesbrev og anskaffelsesprotokoller.

Valgt prosedyre var åpen anbudskonkurranse. Nedenfor viser vi kommunens beskrivelse av hver brøyterode slik denne fremgår av konkurransegrunnlaget. Det ble spesifisert at tilbud skulle gis med bakgrunn i rodens omfang, kontraktsvilkår, tilbudsskjema og instruks for private brøytesjåfører.

[45] Kunngjøringene er datert 04.08.2017 og 07.08.2017.

Utklipp 2: Brøyteroder i Harstad kommune

Brøyterode	Beskrivelse
Fauskevåg – Melvik – Nedre Nordvik – Klatran	Brøyterodens omfang er netto ca. 7,4 km offentlig vei i henhold til vedlagt kart.
Sama – Trondenes	Brøyterodens omfang er netto ca 8,0 km kommunal veg, og netto 0,5 km private veier. I tillegg kommer skoler/barnehager, VA-anlegg osv. i henhold til vedlagt kart.
Åsegarden – Bergseng	Brøyterodens omfang er netto ca. 7,2 km kommunal veg, og 3,4 km privat veg. I tillegg kommer skoler/barnehager, VA-anlegg osv. i henhold til vedlagt kart.
Sandsøy	Brøyterodens omfang er netto ca. 3,5 km kommunal veg, og ca. 1,7 km privat vei. I tillegg kommer Bo- og eldresenter.
Bjarkøy	Brøyterodens omfang er netto ca.3,8 km kommunal veg.

Utklipp 3: Brøyteroder i Kvæfjord kommune

Brøyterode	Beskrivelse
Lamhagan – Hokland - Gårasjyen	Brøyterodens omfang er netto ca. 5800 m kommunal vei i henhold til vedlagt kart, samt ca. 1600m² (Vik skole), i henhold til vedlagt kart.
Elda og områdene rundt	Brøyterodens omfang er netto ca. 1000 m kommunal vei, i henhold til vedlagte kart.
Austerfjorden	Brøyterodens omfang er netto ca. 6000 m kommunal vei, i henhold til vedlagt kart.
Nedre Gullholm	Brøyterodens omfang er netto ca. 374 m kommunal vei, i henhold til vedlagt kart.
Flesnes	Brøyterodens omfang er netto ca. 598 m kommunal vei, ca. 1350m² (Flesnes skole) samt 200m til VA- anlegg i henhold til vedlagt kart.
Langvassbukt	Brøyterodens omfang er netto ca. 523 m kommunal vei/ gangvei og 675 m² utenfor omsorgsboliger og miljøstasjon i henhold til vedlagt kart.

Følgende kvalifikasjonskrav ble oppstilt for alle eventuelle tilbydere:

- Hver leverandør skal beskrive firmaet på en måte som gir en klar forståelse av dets struktur og ansvarslinjer. Det skal angis hvilket personell som skal benyttes ved utførelse av tilbudte tjenester på gatelysanleggene og hvilken kompetanse personellet innehar.
- Hver leverandør skal ha en tilfredsstillende økonomi, samt ha betalt sine skatter og avgifter.
- Hver leverandør skal dokumentere at de har et internkontroll- og kvalitetssikringssystem.
- Hver leverandør skal dokumentere at de har tilstrekkelig faglig kompetanse til å gjennomføre kontrakten, samt at de innehar alle nødvendige offentlige tillatelser.

Under hvert punkt er det spesifisert hvilken dokumentasjon kommunen krever fremlagt for å sikre at den enkelte leverandør oppfyller de oppstilte kvalifikasjonskravene. Valg av tilbud skulle skje på grunnlag av laveste tilbudspris for den enkelte rode. Det spesifiseres i konkurransegrunnlaget at kommunen står fritt til å velge alternativ med fastpris eller separate enhetspriser. I kunngjøringen og konkurransegrunnlaget for rodene i Harstad kommune ble tilbudsfristen satt til 15. september 2017 kl. 12.00. For rodene i Kvæfjord kommune er det avvik mellom tilbudsfristen i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget, hvor fristen i kunngjøringen er satt til 11.09.2017, mens den i konkurransegrunnlaget er satt til 15.09.2017. Av åpningsprotokollen fremkommer imidlertid at tilbudene ble åpnet 15. september kl. 13.00.

Av meddelelsesbrev og anskaffelsesprotokoll vedrørende rodene i *Harstad kommune*, datert 22.09.2017, fremgår det at kommunen mottok tilbud fra 13 leverandører som hadde gitt tilbud på ulike antall roder. Alle tilbyderne hadde ifølge protokollen levert etterspurt dokumentasjon. I utklippet nedenfor viser vi de ulike tilbudene satt opp etter anbydernummer fra lavest til høyest, der anbydernummer angir hvilken rekkefølge konvoluttene er åpnet i.[46]

Utklipp 4: Innkomne tilbud på rodene i Harstad kommune

Anbud for rode nr. 1;
Fauskevåg – Melvik - N. Nordvik - Klatran

	Anbyder nr.	Fast Pris i kr. eks. mva.
WS Maskin og Transport AS	2	238 000,-
	14	267 000,-
	17	750 000,-
	19	349 000,-
	21	279 000,-

Anbud for rode nr. 2
Sama - Trondenes

	Anbyder nr.	Fast Pris i kr. eks. mva.
	1	450 000,-
	2	447 000,-
	3	350 000,-
	6	285 000,-
Stian Andreassen	8	279 900,-
	12	430 000,-
	17	410 000,-
	20	398 000,-

Anbud for rode nr. 3
Åsegarden - Bergseng

	Anbyder nr.	Fast Pris i kr. eks. mva.
	1	450 000,-
	2	447 000,-
	3	350 000,-
	7	285 000,-
Stian Andreassen	8	279 900,-
	12	450 000,-
	17	389 000,-
	20	520 000,-

Anbud for rode nr. 4
Sandsøy

	Anbyder nr.	Fast Pris i kr. eks. mva.
Solnes Maskin AS	3	450 000,-
	4	515 000,-
	17	850 000,-

[46] Av hensyn til den enkelte leverandør har vi kun gjengitt navnet på leverandørene kommunen signerte kontrakt med.

Anbud for rode nr. 5
Bjarkøy

	Anbyder nr.	Fast Pris i kr. eks. mva.
	3	**450 000,-**
	4	**515 000,-**
Thoralf Rognli	**15**	**240 000,-**
	17	**750 000,-**

I oktober og november 2017 signerte kommunen kontrakt med WS Maskin og Transport AS for rode 1, Stian Andreassen for rode 2 og 3, Solnes Maskin AS for rode 4 og Thoralf Rognli for rode 5. Revisor har mottatt kopi av skatteattest for hver av leverandørene. Alle er datert under seks måneder før tilbudsfristen.

Av meddelelsesbrev og anskaffelsesprotokoll for rodene i *Kvæfjord kommune,* datert 11.10.2017, fremkommer det at kommunen mottok tilbud fra syv leverandører. Ifølge protokollen hadde alle tilbyderne levert etterspurt dokumentasjon. Nedenstående utklipp fra anskaffelsesprotokollen viser de ulike tilbudene satt opp etter anbudsnummer fra lavest til høyest. Anbudsnummeret angir hvilken rekkefølge konvoluttene er åpnet i.[47]

[47] Av hensyn til den enkelte leverandør har vi kun gjengitt navnet på leverandørene kommunen signerte kontrakt med.

Utklipp 5: Innkomne tilbud på rodene i Kvæfjord kommune

Anbud for rode nr. 6:
Lamhagan – Hokland – Gårasjyen:

	Anbyder nr.	Fast Pris i kr. eks. mva.
Solnes Maskin AS	3	**280 000,- (245 000,-)***
	9	**299 000,-**
	18	**480 000,-**

*Tilbud for sammenfallende roder.

Anbud for rode nr. 7:
Elda og områdene rundt:

	Anbyder nr.	Fast Pris i kr. eks. mva.
Solnes Maskin AS	3	**120 000,- (105 000,-)***
	9	**180 000,-**
	11	**145 000,-**
	18	**250 000,-**

*Tilbud for sammenfallende roder.

Anbud for rode nr. 8
Flesnes:

	Anbyder nr.	Fast Pris i kr. eks. mva.
Kai- Robin Johansen	10	**180 000,-**
	16	**250 000,-**

Anbud for rode nr. 9
Nedre Gullholm:

	Anbyder nr.	Fast Pris i kr. eks. mva.

Igjen tilbud for denne roden.

Anbud for rode nr. 10
Langvassbukt:

	Anbyder nr.	Fast Pris i kr. eks. mva.
	10	**320 000,-**
Holand Gård v/B. Holand	16	**250 000,-**

Anbud for rode nr. 11
Austerfjorden:

	Anbyder nr.	Fast Pris i kr. eks. mva.
Andre Hugo Johansen	5	**184 000,-**
	9	**200 000,-**
	13	**195 000,-**

Etter gjennomgang av innkomne tilbud ble det oppdaget en feil ved tilbudet fra Solnes Maskin AS. Dette gjaldt tilbud for rode 6 «Lamhagan – Hokland - Gårasjyen» og rode 7 «Elda og områdene rundt». Det var i tilbudet ført inn feil tilbudssum, mens det i vedlegget fremgikk at det skulle være en prosentfordeling på 70/30 mellom de to rodene, med et samlet tilbud. Etter kommunens vurdering var det vesentlig forskjell i størrelse og kompleksitet på de to rodene, slik at det ikke var tvil om hvordan feilen måtte rettes. På denne bakgrunn ble feilen rettet med henvisning til anskaffelsesforskriften § 23-5 om «ettersending og avklaring av opplysninger og dokumentasjon». Kommunen har opplyst at de under saksbehandlingen mottok henvendelse fra Solnes Maskin AS vedrørende nevnte feil. Leverandøren fikk muntlig beskjed om at kommunen ikke kunne kommentere feilen og at det måtte vente til saksbehandlingen var overstått og resultatene ble offentliggjort. Likevel mottok kommunen en skriftlig henvendelse fra leverandøren, datert 24.09.2017, hvor det påpekes at dette er en feil som kommunen burde oppdaget og avklart på egenhånd før kunngjøring av resultatene. Dette skapte en utfordring for kommunen ettersom de ble kontaktet av leverandøren før de selv hadde tatt stilling til om det var nødvendig å ta kontakt med leverandøren for avklaring. Kommunen henvendte seg til advokat for rådgivning og konkluderte med at feilen var åpenbar samt at det var klart hvordan feilen måtte rettes. Kommunen har opplyst at henvendelsen fra leverandøren ikke var med på å påvirke resultatet av konkurransen. Kommunens håndtering av feilen er dokumentert i anskaffelsesprotokollen.

Som utklippet ovenfor viser var det ikke kommet inn tilbud på rode 9 «Nedre Gullholm» ved tilbudsfristens utløp. I den opprinnelige kunngjøringen var estimert verdi for denne delkontrakten kr 56 604 eks. mva. Kommunen innhentet derfor tilbud direkte fra to leverandører, med henvisning til anskaffelsesforskriftens del I. Henvendelsen ble gjort muntlig. Revisor har mottatt kopi av anskaffelsesprotokoll for denne anskaffelsen, samt tilbud fra leverandørene Bernt Eide og Kai-Robin Johansen.

Harstad kommune signerte i november 2017 kontrakt med Solnes Maskin AS for rode 6 og 7, Kai-Robin Johansen for rode 8, Holand Gård v/ Birger Holand for rode 10 og Andre Hugo Johansen for rode 11. Kontrakt med Bernt Eide ble signert for rode 9, men signeringsdato fremgår ikke av dokumentasjonen som revisor har mottatt. Revisor har mottatt kopi av skatteattest, datert under seks måneder fra tilbudsfristen, fra leverandørene Solnes Maskin AS og Holand Gård v/ Birger Holand. Kommunen har opplyst at det ikke foreligger dokumentasjon på skatteattester fra Kai-Robin Johansen og Andre Hugo Johansen.

4.2 Revisors vurderinger

På bakgrunn av innkomne tilbud per sesong[48] og kontraktenes varighet legges det til grunn at anskaffelsens verdi er over EØS-terskelverdien som gjaldt for vare- og tjenestekontrakter på anskaffelsestidspunktet: kr 1,75 mill. Anskaffelsen skal således vurderes etter anskaffelsesforskriften del I og del III.

Revisor vurderer at kommunen har **oppfylt** revisjonskriteriet om å kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket, ved å kunngjøre konkurransen i Doffin og TED-databasen. Videre vurderer vi at kommunen har **oppfylt** revisjonskriteriene om å gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket, benytte tillatt anskaffelsesprosedyre, utarbeide konkurransegrunnlag etter regelverket, og benytte kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i henhold til regelverket.

Ved tildeling av kontrakt etter anskaffelsesforskriften del I og del III plikter oppdragsgiver å meddele sin beslutning om hvem som skal tildeles kontrakt, skriftlig og samtidig, til alle berørte leverandører, jf. anskaffelsesforskriften § 22-3. I meddelelsen skal det gis begrunnelse for valg av leverandør og opplyses om karensperioden. Dokumentasjonen revisor har mottatt viser at kommunen informerte leverandørene om valg av leverandører til de fem rodene i Harstad, 22.09.2017. For rodene i Kvæfjord ble leverandørene informert om leverandørvalg 11.10.2017. Av begge meddelelsesbrevene fremkommer begrunnelse for valg av leverandør, ved at åpningsprotokoll og anskaffelsesprotokoll ble vedlagt. Det ble også opplyst om karensperioden. Revisors vurdering er således at Harstad kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket.

Anskaffelsesforskriften § 25-5 annet ledd bokstav a til o lister opp flere konkrete opplysninger som skal fremgå av anskaffelsesprotokollen, i den utstrekning de er relevante. Videre følger det av § 25-5 annet ledd bokstav p at protokollen skal inneholde opplysninger om «andre vesentlige forhold». Anskaffelsesprotokollene som ble ført for anskaffelsen av brøytekontraktene inneholder etter revisors vurdering den informasjon som er påkrevd etter anskaffelsesforskriften § 25-5. I anskaffelsesprotokollen som gjelder rodene i Kvæfjord, fremkommer informasjon om at det ble oppdaget en feil ved tilbudet fra Solnes Maskin AS og begrunnelse for at kommunen vurderte at feilen var åpenbar og måtte rettes. Denne rettingen i tilbudet må etter revisors vurdering karakteriseres som et «vesentlig forhold» i anskaffelsesprosessen. Revisors vurdering er på

[48] I kommunens prisskjema skal tilbudsprisene oppgis per sesong. Kommuneadministrasjonen har opplyst at brøytesesongen starter ved første snøfall på høsten og avsluttes ved siste snøfall på våren.

bakgrunn av forannevnte at Harstad kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket.

Harstad kommune er i henhold til anskaffelsesforskriften § 7-1 forpliktet til å oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ved anskaffelser over EØS-terskelverdiene, skal dokumentasjonen oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten. Kommunen har ved dokumentasjon i stor grad belyst anskaffelsesprosessen overfor revisor. Kommunen har imidlertid ikke kunnet fremlegge dokumentasjon for at det er innhentet skatteattester fra to av leverandørene, datert senest 6 måneder før tilbudsfristen. Revisjonskriteriet om å sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig, er etter revisors vurdering **i stor grad, men ikke fullt ut, oppfylt**.

Når det gjelder rode 9 «Nedre Gullholm» har kommunen ved dokumentasjon belyst at det ved tilbudsfristens utløp ikke var mottatt tilbud. Kommunen innhentet derfor tilbud fra to leverandører, og revisor har mottatt kopi av innkomne tilbud, samt anskaffelsesprotokoll. En slik fremgangsmåte er etter revisors vurdering i tråd med anskaffelsesforskriften § 13-3, som tillater konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring dersom oppdragsgiveren i en forutgående åpen anbudskonkurranse ikke mottok tilbud.

5 ANSKAFFELSER AV RAMMEAVTALER

Har Harstad kommune etterlevd regelverket om offentlige anskaffelser i undersøkte anskaffelser?

Revisjonskriterier

- **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 vedrørende rammeavtaler anskaffet av innkjøpsfunksjonen i Harstad kommune. Kapitlene har fått benevnelse etter rammeavtalens tittel i kommunens avtaleoversikt.

5.1 Advokattjenester

Revisors funn

Harstad kommune inngikk 30.05.2016 parallelle rammeavtaler om advokattjenester med åtte ulike leverandører. Anskaffelsen ble kunngjort i Doffin, hvor det opplyses at anskaffelsen skal gjennomføres etter FOA del I og II.[49] Av kunngjøringen fremgår det at anskaffelsen består av ti delkontrakter, hvor det under hver delkontrakt skal inngås avtale med maks tre leverandører. Kontraktene har en varighet på to år med opsjon på et år + et år. I kunngjøringen ble tilbudsfristen satt til 01.03.2016, men fristen ble forlenget til 08.03.2016 ved endringskunngjøring.[50] Vedståelsesfristen var satt til tre måneder etter utløpet av tilbudsfristen.

I oppstartsmøte forklarte kommunen at delkontraktene er delt inn i ulike fagområder for å sikre best mulig juridisk kompetanse innenfor hvert område. Kontraktene er inndelt etter fagområdene arbeidsrett, barnevern, bygge- og entrepriserett, fast eiendom, forvaltnings- og kommunalrett, helse-, omsorg- og sosialrett, kontraktsrett, offentlige anskaffelser, plan- og bygningsrett og skjønn- og ekspropriasjonsrett. Under hver delkontrakt signerte kommunen avtale med to leverandører, med unntak av kontrakten som gjelder helse-, omsorg- og sosialrett, hvor det kun er én leverandør. Som vi redegjorde for i kapittel 3, har vi gjort et utvalg av delkontrakter med konkrete leverandører til gjenstand for nærmere undersøkelse i denne forvaltningsrevisjonen. Dette er anskaffelsene fra:

- Advokatfirmaet PwC om tjenester innenfor arbeidsrett
- Advokatfirmaet Haagensen & Bakkelund AS om tjenester innenfor barnevern
- Advokatfirmaet Eurojuris Harstad AS om tjenester innenfor bygge- og entrepriserett
- Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS om tjenester innenfor forvaltnings- og kommunalrett
- Advokatfirmaet Negota AS om tjenester innenfor kontraktsrett

[49] Kunngjøringen er datert 28.01.2016.
[50] Endringskunngjøringen er datert 29.02.2016.

- Advokatfirmaet Harris DA om tjenester innenfor offentlige anskaffelser

Valgt prosedyre var åpen anbudskonkurranse. Det fremkommer av kunngjøringen og konkurransegrunnlaget at alle leverandører måtte oppfylle følgende kvalifikasjonskrav:

- Ha ordnede forhold med hensyn til skatteinnbetaling og merverdiavgiftsinnbetaling
- Være et lovlig etablert selskap
- Ha økonomisk kapasitet til å gjennomføre oppdraget
- Inneha advokatbevilling, samt ha stilt sikkerhet i henhold til domstollovens kapittel 11 § 220 og § 222
- Ha et godt og velfungerende kvalitetssikringssystem
- Ha ansvarsforsikring
- Ha avtale på levering av e-faktura eller kunne dokumentere at dette vil være på plass ved kontraktsinngåelse

For hvert kvalifikasjonskrav var det spesifisert hvilken dokumentasjon tilbyderne måtte levere for å godtgjøre at de oppfylte kravene. Tildeling av kontrakter skulle skje på basis av det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert etter følgende kriterier:

- Pris (30 %)
- Kompetanse/erfaring på rettsområdet for ytelsen, relevante oppdrag for kommuner og referanser (70 %)

For kontrakten som gjelder barnevern var det presisert at kommunen særlig ville legge vekt på følgende, i prioritert rekkefølge; erfaring fra relevante oppdrag for kommuner, erfaring med saksforberedelser og prosedyre for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, tingretten og eventuelt videre i rettssystemet, og erfaring fra saksfeltet.

I konkurransegrunnlaget er det angitt regler som skal gjelde for tildeling av oppdrag mellom leverandørene som kommunen inngår rammeavtaler med. De ulike leverandørene vil rangeres på bakgrunn av tildelingskriteriene, og tilbyder nr. 1 vil kontaktes først ved behov. Har ikke tilbyder nr. 1 ledig kapasitet, skal forespørselen gå videre til tilbyder nr. 2 og eventuelt til tilbyder nr. 3. Kommunen tar imidlertid forbehold om at det i enkelttilfeller kan gjennomføres mini-konkurranse mellom tilbyderne med de samme tildelingskriterier som i anbudskonkurransen.

Revisor har mottatt fra kommunen kopi av avvisninger, meddelelsesbrev om leverandørvalg, kontrakt med leverandørene, skatteattester og anskaffelsesprotokoller. I tabellen nedenfor viser vi hvilke leverandører som leverte tilbud på de undersøkte delkontraktene, slik det fremgår av protokollen.

Tabell 4: Innkomne tilbud per delkontrakt

Delkontrakt	Leverandører som leverte tilbud
Arbeidsrett	Advokatfirmaet Lund & CO DA Advokatfirmaet Eurojuris Harstad AS (+ Adv. Storø) Advokatfirmaet PwC (+ Haagensen & Bakkelund) Advokatfirmaet Hammervoll Pind AS Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
Barnevern	BI Advokat AS Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS Advokatfirmaet Haagensen & Bakkelund AS
Bygge- og entrepriserett	Advokatfirmaet Lund & CO DA Advokatfirmaet Eurojuris Harstad AS (+ Adv. Storø) Advokatfirmaet Negota AS Advokatfirmaet PwC (+ Haagensen & Bakkelund) Advokatfirmaet Hammervoll Pind AS Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
Forvaltnings- og kommunalrett	Advokatfirmaet Lund & CO DA Advokatfirmaet Eurojuris Harstad AS (+ Adv. Storø) Advokatfirmaet PwC (+ Haagensen & Bakkelund) Advokatfirmaet Hammervoll Pind AS Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
Kontraktsrett	Advokatfirmaet Lund & CO DA Advokatfirmaet Eurojuris Harstad AS (+ Adv. Storø) Advokatfirmaet Negota AS Advokatfirmaet PwC (+ Haagensen & Bakkelund) Advokatfirmaet Hammervoll Pind AS Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
Offentlige anskaffelser	Advokatfirmaet Lund & CO DA Advokatfirmaet Eurojuris Harstad AS (+ Adv. Storø) Advokatfirmaet Negota AS Advokatfirmaet PwC (+ Haagensen & Bakkelund) Advokatfirmaet Hammervoll Pind AS Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS Advokatfirmaet Harris DA

Av anskaffelsesprotokollen fremgår det at to av leverandørene ikke ble tildelt oppdrag. Advokatfirmaet Lund & CO AS ble avvist som følge av uklarhet ved tilbudet, mens BI Advokat AS ble ansett å ikke være økonomisk mest fordelaktig. Videre fremkommer det i mottatt dokumentasjon at tilbudet fra Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS på delkontrakt om bygge- og entrepriserett, fast eiendoms rettsforhold, samt plan- og bygningsrett ble avvist som følge av uklarhet i tilbudet.

Ved vurderingen av innkomne tilbud ble det for hvert av tildelingskriteriene gitt en score fra 0 til 10, hvor 10 ble gitt det tilbudet som var best. Øvrige tilbud ble gitt en score som gjenspeilet de relevante forskjellene mellom tilbudene. Poengscoren ble deretter multiplisert med angitt vekting og summert. Forskjellene i pris mellom tilbyderne var i hovedsak basert på den enkelte leverandørs fordeling/bruk av interne ressurser (partner, senioradvokat, advokat eller advokatfullmektig). Forskjellene vedrørende kvalitet var basert på kompetanse og erfaring hos tilbudte partnere, senioradvokater, advokater og advokatfullmektiger. I utklippet nedenfor viser vi poengfordelingen blant leverandørene innenfor hvert fagområde, slik det fremgår av anskaffelsesprotokollen. For alle delkontraktene er det i anskaffelsesprotokollen og meddelelsesbrev om valg av leverandør, gitt en

utdypende begrunnelse for valg av leverandør, hvor forskjellene mellom tilbudene uttrykkelig vurderes. Meddelelsesbrevet er datert 13.05.2016.

Utklipp 6: Oversikt poengfordeling per leverandør innenfor hvert fagområde

Arbeidsrett:

Leverandør	Pris	Kvalitet	Sum
Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS	2,705	7,000	9,705
Advokatfirmaet Eurojuris Harstad AS	2,066	6,650	8,716
Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS	2,090	5,950	8,040
Advokatfirmaet Hammervoll Pind DA	3,000	4,550	7,550

Barnevern

Leverandør	Pris	Kvalitet	Sum
Advokatfirmaet Haagensen & Bakkelund	3,000	7,000	10,000
Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS	1,846	4,900	6,745
BI Advokat	1,692	4,200	5,892

Bygge- og entrepriserett

Leverandør	Pris	Kvalitet	Sum
Advokatfirmaet Eurojuris Harstad AS	0,419	7,000	7,419
Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS	1,326	4,900	6,226
Advokatfirmaet Hammervoll.Pind	3,000	2,800	5,800
Advokatfirmaet Negota	1,831	2,800	4,631

Forvaltning og kommunalrett

Leverandør	Pris	Kvalitet	Sum
Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS	2,932	6,300	9,232
Advokatfirmaet Eurojuris Harstad AS	2,364	5,250	7,614
Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS	2,455	7,000	9,455
Advokatfirmaet Hammervoll Pind DA	3,000	4,550	7,550

Kontraktsrett

Leverandør	Pris	Kvalitet	Sum
Advokatfirmaet Eurojuris Harstad AS	0,419	5,600	6,019
Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS	1,291	7,000	8,291
Advokatfirmaet Hammervoll.Pind	3,000	2,800	5,800
Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig	0,785	4,900	5,685
Advokatfirmaet Negota	1,831	4,200	6,031

Offentlige anskaffelser

Leverandør	Pris	Kvalitet	Sum
Advokatfirmaet Eurojuris Harstad AS	1,200	4,900	6,100
Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS	1,950	4,900	6,850
Advokatfirmaet Hammervoll.Pind	1,920	6,300	8,220
Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig	1,380	4,900	6,280
Advokatfirmaet Negota	2,820	3,500	6,320
Advokatfirmaet Harris	3,000	7,000	10,00

I tabellen nedenfor viser vi hvilke leverandører Harstad kommune inngikk rammeavtaler med, på bakgrunn av poengfordelingen som vist ovenfor. Nummer i rekkefølgen tilsvarer prioritet ved fordeling av oppdrag under rammeavtalen.

Tabell 5: Oversikt over tildeling av kontrakter

Delkontrakt	Avtaleleverandører
Arbeidsrett	1. Advokatfirmaet PwC 2. Advokatfirmaet Eurojuris Harstad AS
Barnevern	1. Advokatfirmaet Haagensen & Bakkelund AS 2. Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
Bygge- og entrepriserett	1. Advokatfirmaet Eurojuris Harstad AS 2. Advokatfirmaet PwC
Forvaltnings- og kommunalrett	1. Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS 2. Advokatfirmaet PwC
Kontraktsrett	1. Advokatfirmaet PwC 2. Advokatfirmaet Negota AS
Offentlige anskaffelser	1. Advokatfirmaet Harris DA 2. Advokatfirmaet Hammervoll Pind AS

Revisors vurderinger

Tidspunktet for iverksettelse av anskaffelsesprosessen avgjør hvilket regelverk som kommer til anvendelse. Ifølge forskrift om overgangsregler for lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser § 1 gjelder det nye regelverket (anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften) for alle anskaffelser iverksatt fra og med 1. januar 2017. Ettersom anskaffelsen ble kunngjort 28.01.2016, legger revisor til grunn at anskaffelsen skal vurderes etter regelverket som gjaldt i 2016, i denne rapporten benevnt som LOA[51] og FOA[52].

Det følger av FOA § 2-1 femte ledd at kontrakter som gjelder uprioriterte tjenester i henhold til forskriftens vedlegg 6, skal følge reglene i forskriftens del I og del II selv om anslått verdi overstiger terskelverdiene angitt i § 2-2. Juridiske tjenester er i henhold til vedlegg 6 en uprioritert tjeneste. Dette medfører at anskaffelsen skal vurderes i henhold til forskriftens del I og del II, selv om anslått verdi skulle overstige EØS-terskelverdien.

[51] Lov 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser.
[52] Forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser.

Revisjonskriteriene om gjennomføring av konkurranse i henhold til regelverket og kunngjøring av konkurranse i henhold til regelverket, er etter revisors vurdering **oppfylt** ved at anskaffelsen er kunngjort i Doffin. Kommunen har etter revisors vurdering også **oppfylt** revisjonskriteriene om å benytte tillat anskaffelsesprosedyre, utarbeidelse av konkurransegrunnlag, og benytte kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i henhold til regelverket. Meddelelsesbrevet om leverandørvalg er etter revisors vurdering i tråd med FOA § 13-3, jf. § 11-14, og revisjonskriteriet om å meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket er således **oppfylt**.

Anskaffelsesprosessen er i stor grad etterprøvbar på bakgrunn av mottatt dokumentasjon. Anskaffelsesprotokollen inneholder blant annet informasjon om hva som skal anskaffes, navn på leverandørene som leverte tilbud og navn på tilbydere som ikke ble tildelt oppdrag, samt begrunnelse. For rettsområdene bygge- og entrepriserett og kontraktsrett er det i anskaffelsesprotokollen ikke gitt begrunnelse for valg av leverandør utover sum etter poengberegning. Forskjellene mellom tilbudene er imidlertid gjort rede for i meddelelesebrevet som revisor har fått oversendt. Det fremgår av protokollen at anskaffelsen har en verdi over kr 500 000, men kontraktenes anslåtte verdi fremkommer ikke, slik regelverket krever. Ettersom det ikke er tvilsomt at anskaffelsen skulle gjennomføres etter forskriften del II uavhengig av om anskaffelsens verdi skulle overstige EØS-terskelverdien på anskaffelsestidspunktet, anses det ikke å ha hatt reell betydning for gjennomføringen av konkurransen. Revisors vurdering er på bakgrunn av forannevnte at Harstad kommune **i stor grad, men ikke fullt ut**, har oppfylt revisjonskriteriene om sikring av skriftlig dokumentasjon og protokollføring.

5.2 Adgangskontroll

Revisors funn

Revisor identifiserte i kommunens investeringsregnskap for 2016 kjøp fra Caverion Norge AS på kr 318 384,88 eks. mva. Beløpet er fordelt på åtte utbetalinger, alle registrert under ansvar 140177 «rådhuset adgangskontroll» i regnskapet. I oppstartsmøte fikk revisor opplyst fra kommunen at investeringsprosjektet er gjennomført som en rammeavtale, som følge av behov for adgangskontroll på rådhuset. Formålet er å få like systemer for adgangskontroll dersom det etter hvert oppstår behov på andre bygg. Anskaffelsen ble gjennomført av kommunens innkjøpsfunksjon i samarbeid med enhetsleder for bygg- og eiendomstjenesten.

Rammeavtalen ble kunngjort i Doffin og TED-databasen 26.07.2015. Avtalen har en varighet på to år med opsjon på et år + et år. Anslått totalverdi var kr 1,6 millioner. Anskaffelsen skulle ifølge kunngjøringen gjennomføres etter FOA del I og III, og valgt prosedyre var åpen anbudskonkurranse. Tilbudsfristen var i utgangspunktet satt til 10.09.2015 kl. 12, men ble i endringskunngjøring datert 09.09.2015 endret til 14.09.2015 kl. 13. Bakgrunnen for forlengelsen av innleveringsfristen var at det ble gjort endringer i prisskjemaet. Det ble avholdt to tilbudsbefaringer, 13.08.2015 og 25.08.2015. Revisor har mottatt referat fra førstnevnte befaring.

Av kunngjøringen og konkurransegrunnlaget fremkommer at alle interesserte leverandører måtte oppfylle følgende kvalifikasjonskrav med tilhørende dokumentasjonskrav:

- Ha ordnede forhold med hensyn til skatteinnbetaling og merverdiavgiftsinnbetaling
- Ha et velfungerende HMS-system
- Være et lovlig etablert selskap
- Ha økonomisk kapasitet til å gjennomføre oppdraget
- Inneha god erfaring fra tilsvarende oppdrag
- Kompetanse og gjennomføringsevne innen de fagområder som oppdraget krever

- Ha et godt og velfungerende kvalitetssikringssystem
- Kunne levere all faktura og kreditnota som E-faktura

Innkomne tilbud skulle vurderes på basis av det økonomisk mest fordelaktige tilbud basert på tildelingskriteriene pris (50 %) og kvalitet (50 %). For tildelingskriteriet kvalitet var det spesifisert at funksjonalitet, utvidelsesmuligheter i systemet og fremdriftsplan ville vektlegges.

Revisor har mottatt kopi fra kommunen av anskaffelsesprotokoll. Av protokollen fremgår det at kommunen mottok tilbud fra fire leverandører. Av meddelelsesbrev om leverandørvalg, datert 30.09.2015, fremgår det at tre av tilbudene var gyldige i henhold til kvalifikasjonskravene. Én av tilbyderne ble informert om avvisningen og gitt begrunnelse den 22.09.2015.

Alle som hadde levert gyldig tilbud hadde ifølge protokollen oppnådd høyeste score på kvalitet, og pris ble derfor utslagsgivende for tildeling av kontrakt. Det er ikke spesifisert i protokollen eller i meddelelsesbrevet hvorvidt det var faktiske eller relative forskjeller mellom tilbudene hva angår tildelingskriteriet kvalitet, utover at det «ikke var klare kvalitetsforskjeller». Vedrørende tildelingskriteriet pris fremkommer det at leverandørene hadde tilbudt følgende totalpris for oppdraget eks. mva.:[53]

- Caverion: kr 549 379
- kr 748 061
- kr 876 763

I meddelelsesbrevet ble innsigelsesfrist satt til 12.10.2015 kl. 12. Revisor har mottatt kopi av skatteattest for Caverion Norge AS, datert 02.09.2015, og kopi av signert rammeavtale mellom Harstad kommune og Caverion Norge AS, datert 22.10.2015.

Revisors vurderinger
Tidspunktet for anskaffelsen og dens art og verdi avgjør hvilke regler anskaffelsesprosessen skal følge. På bakgrunn av mottatt dokumentasjon legger revisor til grunn at anskaffelsen skal vurderes etter LOA og FOA. Gjeldende EØS-terskelverdi for vare- og tjenestekjøp på det tidspunktet anskaffelsen ble iverksatt var kr 1,55 mill. På bakgrunn av kontraktens verdi legger revisor således til grunn at anskaffelsen skal vurderes i henhold til forskriftens del I og del III.

Harstad kommune har etter revisors vurdering **oppfylt** revisjonskriteriet om kunngjøring av konkurranse, ved å kunngjøre konkurransen i Doffin og TED-databasen. Kommunen har også **oppfylt** revisjonskriteriene om å benytte anskaffelsesprosedyre, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i tråd med regelverket. Konkurransegrunnlaget inneholder de opplysninger som kreves etter FOA § 17-1 første og annet ledd.

Revisor har mottatt kopi av meddelelsesbrev om leverandørvalg, datert 30.09.2015. Av meddelelsesbrevet fremkommer at pris ble utslagsgivende for valg av leverandør da det ikke var klare kvalitetsforskjeller i de tilbudte løsningene. Alle tilbyderne ble altså gitt 5 poeng under tildelingskriteriet «kvalitet». Det er ikke spesifisert hvorvidt det var faktiske eller relative forskjeller mellom tilbudene, utover at det «ikke var klare kvalitetsforskjeller». I henhold til FOA § 22-3, jf. § 20-16, skal oppdragsgiver i begrunnelsen gi en redegjørelse for det valgte tilbudets *egenskaper* og *relative fordeler* i samsvar med angitte tildelingskriterier. Formålet med regelen er blant annet å gjøre leverandørene i stand til å vurdere om anskaffelsesprosedyren har foregått i samsvar med

[53] Av hensyn til den enkelte leverandør har vi kun gjengitt navnet på leverandøren kommunen signerte kontrakt med.

anskaffelsesregelverket, samt om det er grunnlag for å imøtegå tildelingsbeslutningen, jf. KOFA 2013/21. Etter revisors vurdering er begrunnelsen som ble gitt i meddelelsesbrevet ikke tilstrekkelig utfyllende i henhold til regelverket da det ikke er gitt opplysninger om det valgte tilbudets egenskaper hva angår tildelingskriteriet «kvalitet». Revisjonskriteriet om meddelelse av beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket er følgelig **ikke oppfylt**.

Anskaffelsesprotokollen inneholder opplysninger om blant annet hvilke leverandører som leverte tilbud, dato og klokkeslett for innkomne tilbud, og hvilke tilbydere som ikke ble tildelt oppdrag. Det opplyses ikke i protokollen at den ene av leverandørene som leverte tilbud ble avvist, og heller ikke hva som var begrunnelsen for avvisningen. Dette har imidlertid ikke hatt betydning for etterprøvbarheten. Revisor har fått kopi av avvisningen sendt leverandøren. Etter FOA § 3-2 (2), jf. vedlegg 4, skal anskaffelsesprotokollen inneholde begrunnelse for valg av leverandør. I anskaffelsesprotokollen revisor har fått oversendt, fremgår det at alle leverandørene fikk høyeste score på tildelingskriteriet kvalitet og at pris ble utslagsgivende for valg av leverandør. Det fremkommer imidlertid ikke informasjon om de ulike tilbudenes egenskaper hva angår tildelingskriteriet kvalitet. Det er dermed ikke etterprøvbart hvorvidt det var faktiske eller relative forskjeller mellom tilbudene. Revisors vurdering er således at revisjonskriteriene om anskaffelsesprotokoll og sikring av dokumentasjon **ikke fullt ut er oppfylt**.

Ettersom kommunen ikke har kunnet fremlegge informasjon om de ulike tilbudenes egenskaper hva angår tildelingskriteriet kvalitet, har revisor ikke grunnlag for å vurdere om revisjonskriteriene om gjennomføring av konkurranse i henhold til regelverket og likebehandling av leverandører, er oppfylt.

5.3 Formingsmateriell, leker og spill

Revisors funn

Harstad kommune kunngjorde den 30.03.2015 i Doffin konkurranse om rammeavtale vedrørende formingsmateriell, leker og spill til bruk i barnehager, på skoler og på SFO. Kommunen mottok tilbud fra to leverandører. Begge måtte avvises under henvisning til FOA § 11-11 (1) bokstav f, som følge av avvik og uklarheter ved tilbudet. Konkurransen ble deretter avlyst ved kunngjøring i Doffin, datert 01.06.2015. Revisor har mottatt kopi fra kommunen av avvisning av tilbud og informasjon om avlysning av konkurransen - sendt fra kommunen til leverandørene 13.05.2015. Ny kunngjøring ble publisert i Doffin 01.06.2015 med tilbudsfrist 30.06.2015. Avtalen hadde en varighet på to år med opsjon på et år + et år.

Det fremkommer av kunngjøringen og konkurransegrunnlaget at avtalen anskaffes på vegne av Harstad og Kvæfjord kommune. Kontrakten var anslått til å ha en totalverdi på kr 1,2 millioner eks. mva., og anskaffelsen skulle ifølge kunngjøringen følge FOA del I og II. Valgt prosedyre var åpen anbudskonkurranse. Alle interesserte leverandører måtte dokumentere at de oppfylte følgende kvalifikasjonskrav:

- At selskapet er lovlig etablert
- Ordnede forhold mht. skatteinnbetaling og merverdiavgiftsinnbetaling
- At leverandøren har et fungerende HMS-system
- At leverandøren har økonomisk kapasitet til å gjennomføre oppdraget
- God erfaring fra tilsvarende oppdrag
- Et godt og velfungerende kvalitetssikringssystem
- At leverandøren kan levere all faktura og kreditnota som E-faktura

Tildeling av kontrakt skulle skje på basis av det mest økonomisk fordelaktige tilbud basert på kriteriene pris (60 %) og kvalitet (40%). Tildelingskriteriet kvalitet var konkretisert i underkriterier for produktkvalitet på formingsmateriell og leker samt service. Utvalgte produkter innenfor kategoriene formingsmateriell og leker skulle leveres til oppdragsgiver for vurdering og evaluering i brukergruppen. Videre skulle eventuelle leverandører levere tilgang til test av web-løsning for bestilling samt oppgi leveringstid og beskrive sortimentsbredde og reklamasjonsordninger.

Ved tilbudsfristens utløp hadde kommunen kun mottatt ett tilbud - fra leverandøren Lekolar AS. Kommunen har opplyst at tilbudet etter gjennomgang av evalueringskriteriene og test hos brukergruppen, ble vurdert å være tilfredsstillende. Dette er også dokumentert ved signert evalueringsskjema. Revisor har mottatt kopi av anskaffelsesprotokoll, skatteattest for Lekolar AS datert 23.02.2015, og kontrakt signert 09.07.2015. Protokollen inneholder informasjon om blant annet kontraktens anslåtte verdi, dato og klokkeslett for mottak av tilbud og begrunnelse for valg av leverandør.

Revisors vurderinger
På bakgrunn av tidspunktet for anskaffelsen og anskaffelsens art og verdi, legger revisor til grunn – slik som også kommunen har gjort – at anskaffelsen skal vurderes i henhold til FOA del I og del II.

Revisor vurderer at revisjonskriteriene for gjennomføring av konkurranse, bruk av anskaffelsesprosedyre, kunngjøring, likebehandling, utarbeidelse av konkurransegrunnlag og bruk av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier er **oppfylt**. Anskaffelsesprotokollen inneholder de opplysningene som forskriften krever, og kommunen har i stor grad sikret at vurderinger og beslutninger som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlige. Revisjonskriteriene om anskaffelsesprotokoll og etterprøvbarhet er således **oppfylt**.

5.4 Byggetekniske konsulenttjenester

Revisors funn
Harstad kommune signerte i november 2017 en parallell rammeavtale[54] om levering av byggetekniske tjenester med Asplan Viak AS, Hinnstein AS og Sweco Norge AS. Rammeavtalen er en delkontrakt under en totalanskaffelse av rammeavtaler om konsulenttjenester på vegne av Harstad og Kvæfjord kommune. Konkurransen ble kunngjort i Doffin og TED-databasen den 26.05.2017. Tilbudsfristen var i kunngjøringen satt til 01.07.2017, mens det av konkurransegrunnlaget fremgår at tilbudsfristen var 03.07.2017. Om vedståelsesfrist fremgår det av kunngjøringen at fristen var fire måneder fra dato fastsatt for *mottak av tilbud*, mens vedståelsesfristen ifølge konkurransegrunnlaget var fire måneder etter *kunngjøringsdato*. Avtalen har en varighet på to år med opsjon på et år + et år.

Av kunngjøringen fremgår det at totalanskaffelsens anslåtte verdi er kr 11 760 000. I konkurransegrunnlaget er delkontrakten om byggetekniske tjenester for Harstad kommune estimert til å ha en verdi på kr 750 000. Anskaffelsen ble i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget opplyst å skulle gjennomføres i henhold til anskaffelsesforskriften del I og III, og valgt prosedyre var åpen anbudskonkurranse. Alle interesserte leverandører måtte oppfylle følgende kvalifikasjonskrav:

- Ha ordnede forhold med hensyn til betaling av skatt, arbeidsavgift og merverdiavgift
- Være registrert i et foretaksregister, faglig register eller et handelsregister i den staten leverandøren er etablert

[54] En parallell rammeavtale er en rammeavtale med flere leverandører om leveranse av de samme varene eller tjenestene.

- Ha tilstrekkelig økonomisk kapasitet og finansiell kapasitet til å kunne oppfylle kontrakten
- Ha erfaring fra sammenlignbare oppdrag
- Ha nødvendig kapasitet og kompetanse for å løse oppdraget
- Det skal være en fagansvarlig for hver rammeavtale, og den fagansvarlige skal ha erfaring fra tilsvarende oppdrag
- Det kreves et godt og velfungerende kvalitetssikringssystem for ytelsen som skal leveres

Konkurransegrunnlaget inneholder til dels motstridende opplysninger om hvilken fremgangsmåte leverandørene skulle benytte for å dokumentere oppfyllelse av de oppstilte kvalifikasjonskrav. Under konkurransegrunnlagets punkt 3.1 fremgår det at leverandørene «som foreløpig dokumentasjon på oppfyllelse av kvalifikasjonskrav, at det ikke foreligger avvisningsgrunner og eventuelt oppfyllelse av utvelgelseskriterier», skal fylle ut ESPD-skjema som leveres sammen med tilbudet. Videre opplyses det at den eller de leverandører som blir innstilt til kontraktsinngåelse, må fremlegge dokumentasjon for oppfyllelse av kvalifikasjonskrav og eventuelle utvelgelseskriterier før kontraktsinngåelse og innen to virkedager fra oppdragsgiver har bedt om det. I konkurransegrunnlagets punkt 4 fremkommer det imidlertid at opplysningene i egenerklæringsskjemaet skulle dokumenteres i tilbudet, under henvisning til anskaffelsesforskriften § 17-1 (3). Kommunen har opplyst til revisor at dokumentasjonen ble krevd ved innlevering av tilbud for å unngå å bruke tid og ressurser på å evaluere kompetanse hos en tilbyder som eventuelt viser seg å ikke oppfylle kvalifikasjonskravene.

Tildeling av kontrakt skulle skje på basis av det beste forholdet mellom pris og kvalitet basert på kriteriene pris (70 %) og kvalitet (30 %). Under tildelingskriteriet kvalitet ble det presisert at det ville vektlegges hvilken leverandør som hadde best kompetanse og erfaring for utførelse av oppdraget, herunder tilbudt personells kompetanse og erfaring. Poengberegning for pris skulle skje ved lineær-poengberegning, slik at tilbudet med lavest pris ble tildelt 10 poeng, mens de øvrige tilbudene ble tildelt poeng basert på forholdet mellom laveste pris og leverandørens avvik fra dette. Nullpunktet ble satt ved det dobbelte av laveste pris slik at høyere pris enn det dobbelte av laveste pris ville få null poeng. Poengberegning for kvalitet skulle skje ved at det beste tilbudet ble tildelt 10 poeng, mens det for øvrige tilbud ble gitt en poengscore som gjenspeilet relevante forskjeller i tilbudene «nedover». Tilbudet med høyest vektede poengsum ville bli tildelt kontrakt.

I vedlegg til konkurransegrunnlaget, kravspesifikasjon, er det presisert at avrop skal gjennomføres ved direkte avrop eller minikonkurranse. Tildeling ved direkte avrop skal skje i henhold til den rangering som følger av evalueringen av tildelingskriteriene. Avtaleparten som er rangert som nr. 1, er den første som får muligheten til å påta seg oppdraget. Minikonkurranser skal ifølge konkurransegrunnlaget avgjøres på bakgrunn av tildelingskriteriene pris og kvalitet, herunder tilbudt personells kompetanse og erfaring, tilgjengelighet, leveringstid, oppgaveforståelse og løsningsforslag.

Ifølge anskaffelsesprotokollen mottok kommunen tilbud fra leverandørene Asplan Viak AS, Hinnstein AS, HR Prosjekt AS, Norconsult AS og Sweco Norge AS. Tilbudene fra Sweco Norge AS og HR Prosjekt AS ble ifølge protokollen levert 30.06.2017, mens tilbud fra øvrige leverandører ble levert 03.07.2017. Alle tilbudene ble åpnet 3. juli kl. 13.00. I utklippet nedenfor viser vi hvordan Harstad kommune rangerte de innkomne tilbud.

Utklipp 7: Rangering av innkomne tilbud

Byggetekniske tjenester	Leverandør	Pris	Kvalitet	SUM
Leverandør 1	Asplan Viak	6,838	2,755	**9,593**
Leverandør 2	Hinnstein AS	7,000	2,299	**9,299**
Leverandør 3	Sweco Norge AS	6,530	2,479	**9,009**
	HR prosjekt AS	6,989	1,995	**8,985**
	Norconsult AS	5,655	3,000	**8,655**

Kontraktene ble tildelt på bakgrunn av forholdet mellom pris og kvalitet. Kvalitet ble vurdert ut fra tilbydernes beskrivelse av de konsulenter som skulle bemanne oppdraget. Hver konsulent ble gitt poeng basert på oppgitt formalkompetanse og erfaring. Poengsum for de tilbudte konsulenter ble lagt sammen, og gjennomsnittet av den totale poengsummen ble lagt til grunn. Maksimal poengsum for kvalitet var tre, ettersom kriteriet skulle vektes med 30 %. Maksimal poengsum for pris var syv. Utover forklaring av poengberegning, fremgår ikke de faktiske og relative forskjellene mellom tilbudene i protokollen eller i meddelelsesbrev om leverandørvalg.

Revisor har mottatt fra kommunen kopi av skatteattest for hver av leverandørene som kommunen signerte kontrakt med. Samtlige er datert under seks måneder før tilbudsfristen.

Revisors vurderinger
Anskaffelsen av rammeavtalen om konsulenttjenester ble kunngjort 26.05.2017 og skal derfor vurderes i henhold til regelverket som gjaldt fra og med 1. januar 2017, i denne rapporten benevnt som anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften. Ettersom anskaffelsen av rammeavtalen om byggetekniske tjenester er en delkontrakt under en totalanskaffelse av rammeavtaler om konsulenttjenester, er det totalanskaffelsens verdi som skal legges til grunn når en skal beregne anskaffelsens anslåtte verdi, jf. anskaffelsesforskriften § 5-4 (8). Revisor legger, i likhet med Harstad kommune, til grunn at anskaffelsen skal vurderes i henhold til anskaffelsesforskriften del I og del III.

Revisjonskriteriet om kunngjøring av konkurranse er etter revisors vurdering **oppfylt** ved kunngjøring i Doffin og TED-databasen. Kommunen har også **oppfylt** revisjonskriteriene om å gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket og å benytte anskaffelsesprosedyre, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i henhold til regelverket. Konkurransegrunnlaget inneholder de opplysningene som forskriften krever, og revisjonskriteriet om utarbeidelse av konkurransegrunnlag er følgelig **oppfylt**.

Ved gjennomføring av konkurranse plikter kommunen å overholde regelverkets grunnleggende prinsipper, blant annet om forutberegnelighet og likebehandling, jf. anskaffelsesloven § 4. Av kravene til forutberegnelighet og likebehandling kan det utledes et krav om at konkurransegrunnlaget må være klart og utvetydig.[55] Konkurransegrunnlaget som ligger til grunn for anskaffelsen av konsulenttjenester inneholder som nevnt under revisors funn, til dels motstridende opplysninger om hvilken fremgangsmåte leverandørene skulle benytte for å dokumentere oppfyllelse av de oppstilte kvalifikasjonskrav. Videre inneholder kunngjøringen og konkurransegrunnlaget ulike tilbuds- og vedståelsesfrister. I praksis fikk dette betydning ved at to av tilbudene ble levert innen den første fristen 01.07.2017, mens de øvrige ble levert innen den andre fristen 03.07.2017. Etter revisors vurdering er det ikke noe som tyder på at uklarhetene har hatt

[55] Se blant annet Morten Goller mfl., *Anskaffelsesrett i et nøtteskall*, 2. utgave, Oslo 2017 s. 120.

betydning for hvilke leverandører som leverte tilbud eller at innholdet i de inngitte tilbudene kan ha blitt påvirket av uklarhetene, men revisor bemerker at slike uoverensstemmelser potensielt *kan* føre til brudd på prinsippene om forutberegnelighet og likebehandling, jf. KOFA 2017/134.

I det følgende utdypes de punkter hvor revisor vurderer at Harstad kommune ikke har oppfylt revisjonskriteriene.

Meddelelse om leverandørvalg

Meddelelse om leverandørvalg ble sendt leverandørene 29.09.2017. Av brevet fremkommer hvilke leverandører som hadde levert tilbud på hver delkontrakt, og poengsum for hver av leverandørene under tildelingskriteriene pris og kvalitet. Det beskrives om poengberegningen under tildelingskriteriet kvalitet at hver konsulent ble vurdert og gitt poeng ut fra oppgitt formalkompetanse og erfaring. Poengsummen for de tilbudte konsulenter ble deretter lagt sammen, og gjennomsnittet av den totale poengsummen ble lagt til grunn for vurderingen av kvalitet. I henhold til anskaffelsesforskriften § 25-1 (2) skal oppdragsgiver i begrunnelsen for valg av leverandør gi en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene. Revisor vurderer at begrunnelsen som ble gitt i meddelelsesbrevet ikke er tilstrekkelig utfyllende, ettersom det ikke ble gitt informasjon om de valgte tilbudenes egenskaper og relative fordeler. Etter revisors vurdering vil leverandørene med den begrunnelsen som ble gitt, ikke kunne vurdere om det er grunnlag for å imøtegå tildelingsbeslutningen. Revisjonskriteriet om meddelelse av beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket er følgelig **ikke oppfylt** for denne anskaffelsen.

Anskaffelsesprotokoll og sikring av dokumentasjon

Anskaffelsesprotokollen inneholder informasjon om blant annet hvilke leverandører som leverte tilbud på hver av delkontraktene, og poengberegning for hver av leverandørene under tildelingskriteriene pris og kvalitet. Det er presisert at kvalitet er vurdert ut fra tilbydernes beskrivelse av de konsulenter som skal bemanne oppdraget, slik at hver konsulent er gitt poeng ut fra oppgitt formalkompetanse og erfaring. Poengsummen for de tilbudet konsulenter ble deretter lagt sammen, og gjennomsnittet av den totale poengsummen ble lagt til grunn for vurderingen av kvalitet. Maksimal poengsum for kvalitet var 3, ettersom kriteriet skulle telle 30 %. Maksimal poengsum for pris var 7. Etter revisors vurdering inneholder anskaffelsesprotokollen langt på vei de opplysningene som forskriften krever, og anskaffelsesprosessen er i stor grad etterprøvbar. Det fremkommer imidlertid ikke, hverken i protokollen eller i meddelelsesbrev om leverandørvalg, informasjon om de valgte tilbudenes egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene slik som påkrevd i anskaffelsesforskriften § 25-1 (2). Revisors vurdering er således at Harstad kommune for denne anskaffelsen **ikke fullt ut** har oppfylt revisjonskriteriene om anskaffelsesprotokoll og sikring av dokumentasjon for vurderinger som har betydning for anskaffelsesprosessen.

Ettersom kommunen ikke har kunnet fremlegge dokumentasjon om de valgte tilbudenes egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene, har revisor ikke grunnlag for å vurdere om revisjonskriteriet om likebehandling av leverandører er oppfylt.

6 LOJALITET OVERFOR RAMMEAVTALENE

Er Harstad kommune lojal til inngåtte rammeavtaler?

Det følger av Harstad kommunes interne anskaffelsesreglement at kommunen skal inngå rammeavtaler for varer og tjenester som jevnlig forbrukes, eller for varer og tjenester som det av andre grunner er formålstjenlig å inngå rammeavtale for. Enhetene er forpliktet til å foreta sine innkjøp fra kommunens avtaleleverandør, og hver enhetsleder er ansvarlig for å sikre at dette gjennomføres i praksis. I dette kapitlet belyser vi, med tall fra Harstad kommunes regnskap, om kommunen er lojal til inngåtte rammeavtaler. Vi presenterer også resultatene fra spørreundersøkelsen gjennomført blant brukere av rammeavtalene.

6.1 Advokattjenester

Rammeavtalen om advokattjenester består som tidligere nevnt av ti delkontrakter delt inn etter ulike fagområder. Alle delkontraktene er gjeldende fra 01.06.2016 til 31.05.2018 med opsjon på et år + et år. Følgende advokatfirmaer er leverandører i henhold til delkontraktene:

- Advokatfirmaet PwC
- Advokatfirmaet Eurojuris Harstad AS/Advokat Storø
- Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
- Advokatfirmaet Haagensen & Bakkelund AS
- Advokatfirmaet Harris DA
- Advokatfirmaet Hammervoll Pind AS
- Advokatfirmaet Negota AS

I tillegg til rammeavtalen har Harstad kommune juridisk bistand fra KS-advokatene som en del av medlemstilbudet i Kommunenes Sentralforbund. Kommunen har også kommuneadvokat. Rammeavtalens formål er blant annet å supplere kommunens øvrige alternativer for juridisk bistand - ved behov. I særskilte tilfeller der sakens karakter eller omfang tilsier det, har kommunen i henhold til rammeavtalen adgang til å fravike den.

I tabellen nedenfor presenterer vi totalsummen for kjøp av advokattjenester fra rammeavtalepartene og andre leverandører. Vi har undersøkt alle inngående faktura som er stilet fra en leverandør som har navnet «adv» som en del av posteringsteksten.

Tabell 6: Kjøp av advokattjenester 01.06.2016 – 2017

Tekst	2016	2017
Rammeavtaleleverandører	69 875,6	313 213,9
Andre leverandører	105 606	114 930,4
Sum	175 481,6	428144,3
Avtalelojalitet (prosent) ≈	**39,82**	**73,16**

Tallene viser en økning i avtalelojaliteten fra 2016 til 2017. En av årsakene til den relativt lave lojaliteten i 2016 kan være at det er foretatt utbetalinger knyttet til oppdrag som ble påbegynt hos leverandører som kommunen ikke har rammeavtale med, før rammeavtalene ble inngått 01.06.2016. Leverandørene som det er gjort størst innkjøp hos utenfor rammeavtalene i 2017, er Advoco Advokatfirma DA og Advokathuset Harstad AS med beløp på henholdsvis kr 37 500 eks. mva. og kr 43 400 eks. mva. Det forhold at kommunen i særskilte tilfeller har adgang til å fravike rammeavtalene, tilsier at lojaliteten kan være bedre enn hva funnene gjengitt i tabellen indikerer.

6.2 Annonseformidlingstjenester

Harstad kommune har gjennom innkjøpssamarbeidet «Fylkeskommune Nord» rammeavtale om annonseformidlingstjenester med Frantz AS. Avtalen gjelder i perioden 19.01.2015 – 18.01.2018 med opsjon på et år + et år. I henhold til avtalen skal leverandøren blant annet foreta produksjon av annonser, sjekke søknadsfrist, bestille plass i media, foreta elektronisk oversendelse av annonser og kunngjøringer til media, legge inn stillingsannonser på internett, foreta reklamasjoner til media ved behov og kontrollere medias fakturaer. Det presiseres i betingelsene at kommunen i enkelte sammenhenger står fritt til å benytte andre leverandører for utvikling og produksjon av annonser, eksempelvis ved profilering av samarbeidspartnere. Kommunen kan også i egenregi produsere og formidle annonser uten bruk av leverandørens tjenester.

I tabellen nedenfor presenterer vi totalsummen for kjøp av annonseformidlingstjenester fra rammeavtaleleverandøren og andre leverandører. Harstad kommune har en egen art i regnskapet som heter «*1140 – Annonse, reklame, informasjon*», og det er denne arten vi har undersøkt.

Tabell 7: Kjøp av annonseformidlingstjenester 2016 – 2017

Tekst	2016	2017
Rammeavtaleleverandør	337 664,69	378 876,65
Andre leverandører	917 857,98	840 817,80
Sum	1 255 522,67	1 219 694,45
Avtalelojalitet (prosent) ≈	**26,89**	**31,06**

Det fremkommer av tabellen at Harstad kommune gjennomførte under halvparten av kjøpene ført på undersøkt art i regnskapet, fra rammeavtaleparten.

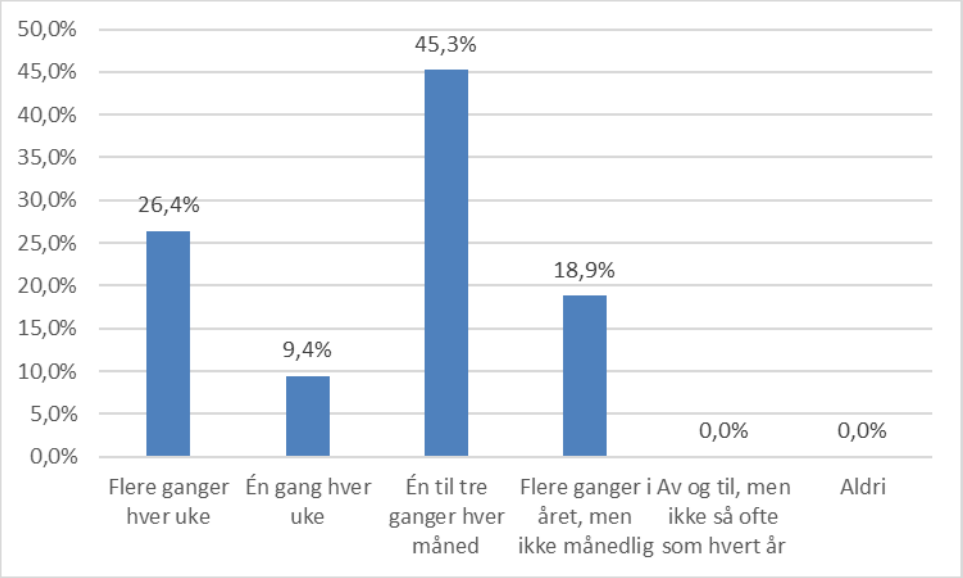
Som kjøp fra «andre leverandører» regnes her også kjøp av annonseplass direkte til aviser. Avisene som er mest brukt i årene 2016-2017 er Harstad Tidende og Nordlys, med totalbeløp på henholdsvis kr 365 257,31 eks. mva. og kr 64 773,57 eks. mva. Harstad Tidende var også, sammen med Chili Harstad AS, mest brukte leverandør av annonseformidlingstjenester utenfor rammeavtalen. Totalbeløp utbetalt til Chili Harstad AS i perioden var kr 157 303,20 eks. mva.

I den tidsperioden vi har undersøkt er det ført kjøp på art 1140 i regnskapet fra foreninger. Revisor har ikke gjennomført bilagskontroller og det er således ikke mulig å fastslå med sikkerhet hva beløpene gjelder. Det kan være såkalt «sponsing» hvor kommunen yter pengestøtte til foreningen. Dette tilsier at lojaliteten til rammeavtalen er bedre enn hva funnene gjengitt i tabellen indikerer.

6.3 Spørreundersøkelse om lojalitet overfor rammeavtaler

Spørreundersøkelsen ble, som nevnt i kapittel 3.2, besvart av 58 enhets- og avdelingsledere. Innledningsvis i undersøkelsen spurte vi hvorvidt mottakeren i sin stilling kjøper varer eller tjenester på vegne av Harstad kommune, og 93,1 % svarte ja. Som det fremkommer av diagram 1 nedenfor svarte et flertall av respondentene at de ukentlig eller månedlig kjøper varer eller tjenester på vegne av kommunen.

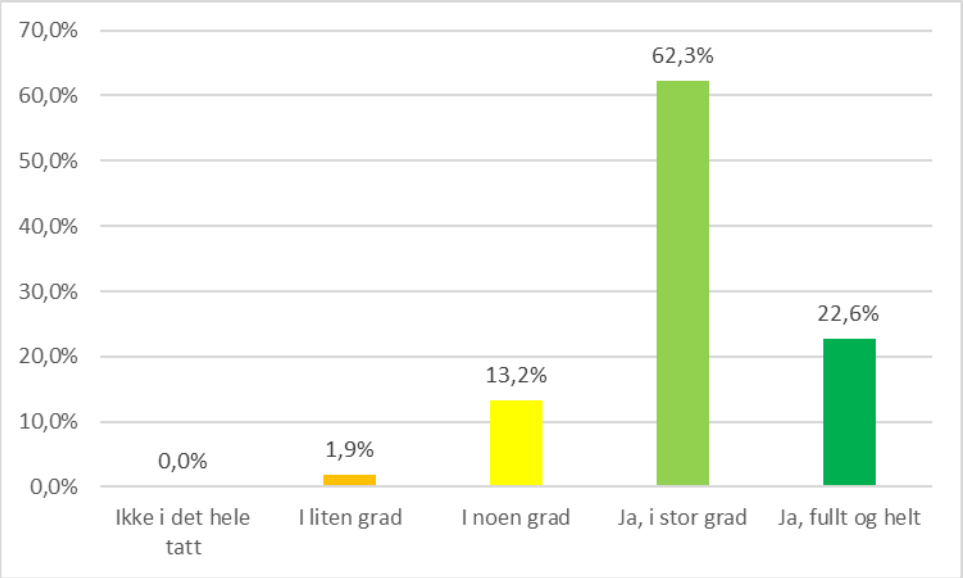
Diagram 1. «Hvor ofte kjøper du varer eller tjenester på vegne av Harstad kommune?» N=53



Kilde: KomRev NORD/Questback

På spørsmål om hvorvidt respondenten opplever å ha god oversikt over hvilke rammeavtaler kommunen har som gjelder varer og tjenester som respondentens virksomhet bruker, svarte det store flertall av respondentene at de i stor grad eller fullt og helt har slik oversikt. Et mindretall svarte imidlertid at de i liten eller noen grad har god oversikt over relevante rammeavtaler.

Diagram 2. «Opplever du å ha god oversikt over hvilke rammeavtaler kommunen har som gjelder varer og tjenester som din virksomhet bruker?» (N=53)

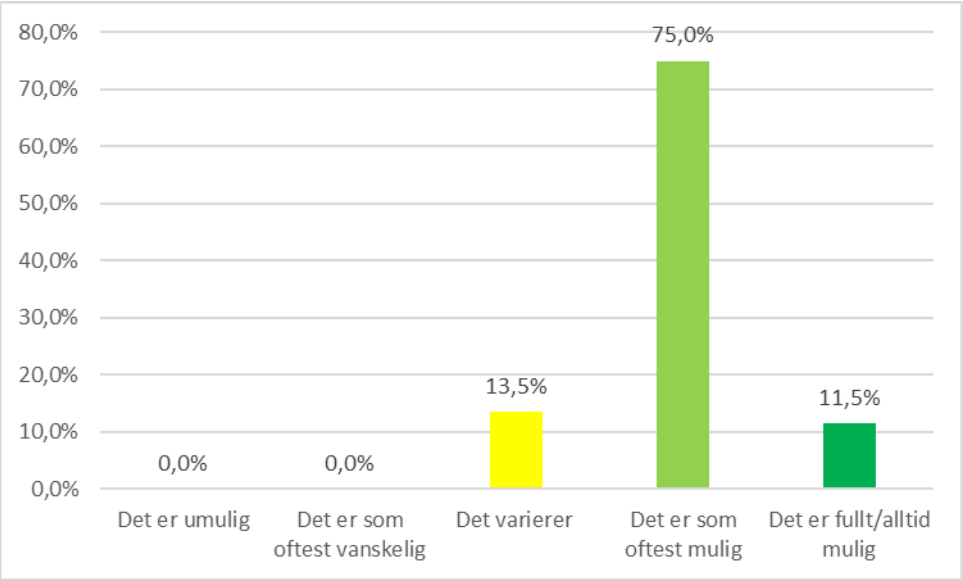


Kilde: KomRev NORD/Questback

Respondentene som besvarte spørsmålet med svaralternativene «i noen grad» og «i liten grad» fikk anledning til å utdype i fritekstkommentar hva som er årsaken til at respondenten ikke har fullstendig oversikt over rammeavtalene. Av fritekstkommentarene fremgår det at noen av respondentene opplever utfordringer med å finne frem til hva som inngår i rammeavtalene, og da særlig når det gjelder vilkår, priser og produkter/varer. En av respondentene opplyser også at rammeavtalene er taushetsbelagte, og at vedkommende ikke har enkel tilgang til dem.

Diagram 3 viser respondentenes svar på spørsmål om hvordan de opplever det å skulle forholde seg lojal til inngåtte rammeavtaler når de kjøper varer og tjenester på vegne av kommunen. Det store flertallet har valgt svaralternativet «Det er som oftest mulig».

Diagram 3. «Hvordan opplever du det å skulle forholde deg lojal til inngåtte rammeavtaler når du kjøper varer og tjenester på vegne av kommunen?»

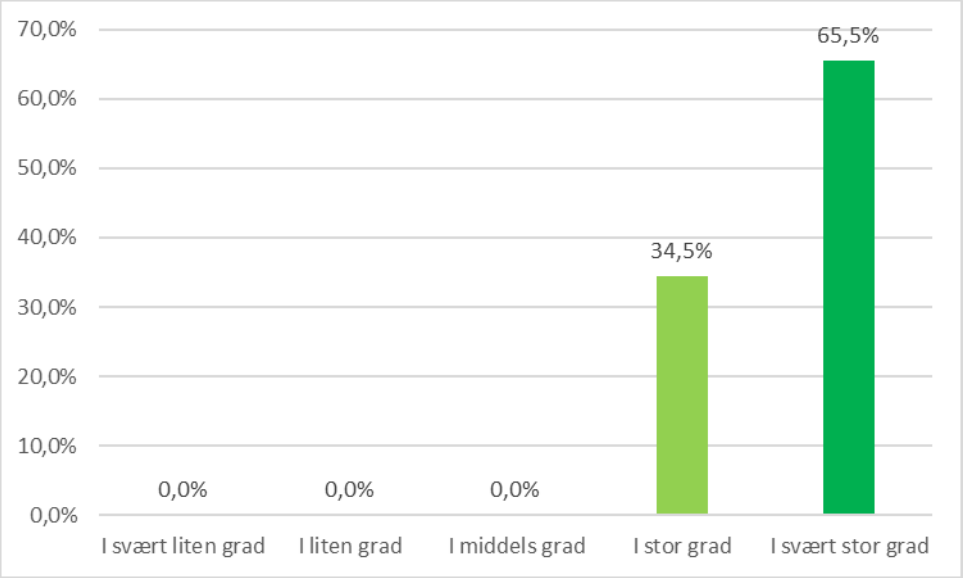


Kilde: KomRev NORD/Questback

I fritekstkommentarene opplyser flere av respondentene at de opplever at rammeavtalene fordyrer innkjøpene, fordi prisen på et produkt kan være høyere enn hos en leverandør uten rammeavtale. Flere av respondentene opplyser også at det kan være vanskelig å få oversikt over varer og produkter hos rammeavtaleleverandøren, og da særlig når det gjelder pris på de ulike varene. Andre utfordringer ved overholdelse av rammeavtalene knytter seg til leveringstid, kvalitet på produkter og kvantum. En respondent opplyser eksempelvis at det i noen tilfeller ikke er mulig å få levert 400 gr. kyllingkjøttdeig når det er det enheten har behov for, fordi minste forpakning hos rammeavtaleleverandør er 12 kg.

Diagram 4 på neste side indikerer at alle respondentene mener at enheten/avdelingen i praksis etterlever inngåtte rammeavtaler for varer og tjenester «i stor grad» eller «i svært stor grad». Av fritekstkommentarene fremkommer det at etterlevelse av rammeavtaler er noe en er veldig oppmerksom på og at respondentene i stor grad forholder seg til rammeavtalene i den grad leverandøren kan levere varen eller tjenesten det er behov for.

Diagram 4. «I hvor stor grad opplever du at din enhet/avdeling i praksis etterlever inngåtte rammeavtaler for varer og tjenester som kjøpes inn til enheten/avdelingen? (N= 58)



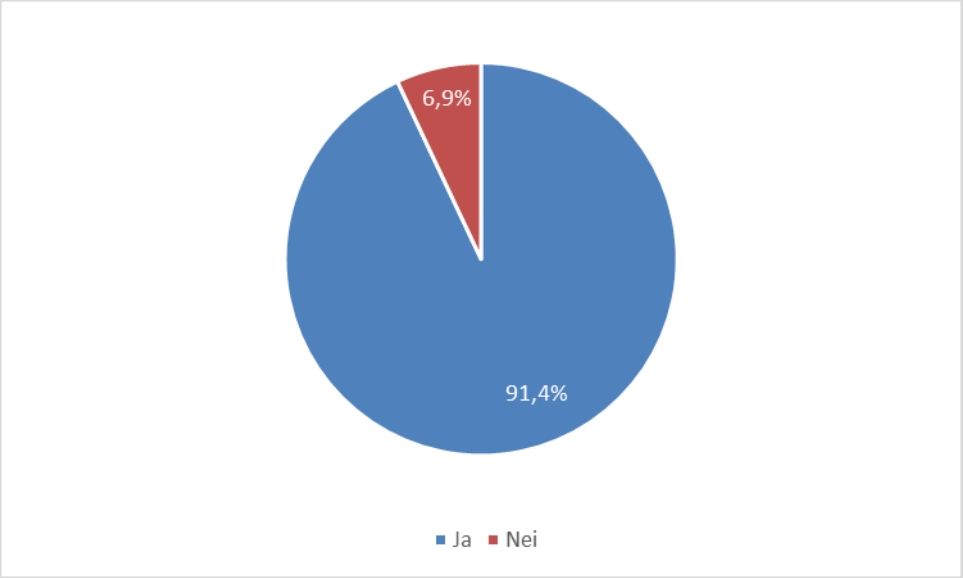
Kilde: KomRev NORD/Questback

På spørsmål om hvorvidt det finnes tiltak som respondenten mener kan forbedre etterlevelsen av rammeavtaler ved enheten/avdelingen, ga respondentene følgende innspill:

- Bedre oversikt og lettere tilgang til rammeavtalene; både når det gjelder leverandører, produkter som inngår i avtalen, priser og tilbud
- At rammeavtalene er synlige og disponible for alle som foretar innkjøp
- At det er mulig å kjøpe små kvanta av en vare ved behov
- Inngå innkjøpsavtaler med lokale kolonialbutikker, for små innkjøp
- Systematisering av rammeavtaler per avdeling
- Større kunnskap om rammeavtaler og bedre planlegging av innkjøp

Diagram 5 på neste side viser at 91,4 % av respondentene har opplyst at det er andre enn enhets- og avdelingsledere som kjøper varer og tjenester på vegne av enheten/avdelingen respondenten jobber i. Som nevnt innledningsvis i kapittel 3.2, finnes det, ifølge innkjøpsleder i kommunen, ingen oversikt over hvilke ansatte som «bestiller» varer og tjenester ved de ulike enhetene og avdelingene. Resultatene i diagram 5 tyder på at revisors spørreundersøkelse, til tross for innledende dialog med kommuneadministrasjonen, ikke har nådd ut til alle relevante ansatte i Harstad kommune.

Diagram 5. «Er det andre enn enhets- og (evt.) avdelingsledere som kjøper varer og tjenester på vegne av enheten/avdelingen du jobber i?» (N= 58, andel «vet ikke» = 1,7 %)



Kilde: KomRev NORD/Questback

6.4 Revisors kommentar

Revisor legger på bakgrunn av informasjon fra kommuneadministrasjonen til grunn at det ikke finnes fullstendig oversikt over hvem som foretar bestillinger av varer og tjenester på vegne av kommunen. Manglende oversikt over hvem som gjennomfører innkjøp, kan være problematisk av flere årsaker. Revisor ser i lys av spørreundersøkelsesresultatene grunn til å stille spørsmål ved om ansatte som foretar innkjøp, kan få tilstrekkelig informasjon knyttet til etterlevelse av rammeavtaler dersom kommunen ikke har fullstendig oversikt over hvem som er riktige mottakere av slik informasjon. Det må i tillegg anses problematisk med hensyn til kommunens mer overordnede økonomiske internkontroll på innkjøpsområdet at slik fullstendig oversikt ikke foreligger.

7 OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON

Basert på revisors funn og vurderinger er revisors konklusjon på problemstillingen om etterlevelse av anskaffelsesregelverket at Harstad kommune i stor grad har etterlevd regelverket om offentlige anskaffelser.

Konklusjonen bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

- I samtlige undersøkte anskaffelser fant revisor at kommunen hadde oppfylt revisjonskriteriene om å kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket, benytte tillat anskaffelsesprosedyre, utarbeide konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever, samt bruke kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i henhold til regelverket.
- I fire av fem anskaffelser fant revisor at kommunen oppfylte revisjonskriteriet om å gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket. For den siste anskaffelsen hadde ikke revisor grunnlag for å vurdere revisjonskriteriet.
- I tre av fem anskaffelser fant revisor at kommunen hadde oppfylt revisjonskriteriet om å meddele beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket.
- I to av fem anskaffelser fant revisor at kommunen hadde oppfylt revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket. For de resterende tre anskaffelsene var det enkelte mangler i anskaffelsesprotokollene, og revisors konklusjon ble derfor at kommunen *ikke fullt ut* hadde oppfylt revisjonskriteriet.
- I en av fem anskaffelser fant revisor at kommunen hadde oppfylt revisjonskriteriet om å sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig. For to av de resterende anskaffelsene var revisors konklusjon at kommunen *i stor grad, men ikke fullt ut*, hadde oppfylt revisjonskriteriet. I de to siste undersøkte anskaffelsene vurderte revisor at kommunen *ikke fullt ut* hadde oppfylt revisjonskriteriet.

Som vi redegjorde for i kapittel 3.2, er det ikke mulig for revisor å gi et konkret svar på problemstillingen om hvorvidt Harstad kommune er lojal til inngåtte rammeavtaler. For å belyse problemstillingen har vi imidlertid undersøkt brukeres opplevelse ved etterlevelse av rammeavtalene. Resultatene fra undersøkelsen viser blant annet at alle respondentene mener at enheten/avdelingen de jobber ved, «i stor grad» eller «i svært stor grad» etterlever inngåtte rammeavtaler for varer og tjenester. På spørsmål om hvorvidt det finnes tiltak som respondenten mener kan forbedre etterlevelsen av rammeavtaler ved enheten/avdelingen vedkommende jobber i, ga respondentene tilbakemelding blant annet om at det kan gis en bedre oversikt over, og lettere tilgang til rammeavtalene, både når det gjelder leverandører, produkter som inngår i avtalene, pris og tilbud.

For to av kommunens rammeavtaler har vi gjort konkrete analyser i kommunens regnskap for å belyse avtalelojaliteten. Dette gjelder rammeavtalen om advokattjenester og rammeavtalen om annonseformidlingstjenester. Når det gjelder rammeavtalen om advokattjenester fant vi en avtalelojalitet på 39,82 % i 2016 og 73,16 % i 2017. For rammeavtalen om annonseformidlingstjenester fant vi en avtalelojalitet på 26.89 % i 2016 og 31.06 % i 2017. I begge rammeavtalene er det presisert i betingelsene at kommunen i enkelte sammenhenger står fritt til å benytte andre leverandører enn avtaleleverandør(er). Dette tilsier at lojaliteten overfor rammeavtalene kan være bedre enn våre funn indikerer.

I forbindelse med datainnsamlingen fikk revisor informasjon fra kommuneadministrasjonen om at det ikke finnes fullstendig oversikt over hvem som foretar bestillinger av varer og tjenester på vegne av kommunen. Manglende oversikt over hvem som gjennomfører innkjøp kan være problematisk av flere årsaker. Revisor ser i lys av spørreundersøkelsesresultatene grunn til å stille spørsmål ved om ansatte som foretar innkjøp, kan få tilstrekkelig informasjon knyttet til etterlevelse av rammeavtaler dersom kommunen ikke har fullstendig oversikt over hvem som er riktige mottakere av slik informasjon. Det må i tillegg anses problematisk med hensyn til kommunens mer overordnede økonomiske internkontroll på innkjøpsområdet at slik fullstendig oversikt ikke foreligger.

8 HØRING

Rapporten ble sendt på høring til Harstad kommune v/ rådmann Hugo Thode Hansen 19.03.2019. KomRev NORD mottok høringssvar fra innkjøpsleder 01.04.2019. Vi har gjennomgått kommuneadministrasjonens tilbakemelding, og har ikke funnet grunn til å gjøre endringer i våre funn og vurderinger. Høringsuttalelsen gjengis i det følgende i sin helhet. (Revisor har «sladdet» prisopplysningene i tabellen som inngår i høringsuttalelsen.)

Kommentarer til forvaltningsrevisjonsrapporten «Offentlige anskaffelser i Harstad kommune»

Brøytekontrakter

Ok – ingen innspill/merknader

Advokattjenester:

Reglene for beregning av terskelverdier er fastsatt i forskriften. Oppdragsgiver plikter å foreta en forsvarlig vurdering om anskaffelsen kommer over eller under de aktuelle terskelverdiene, for å kunne slå fast hvilke regler som gjelder for den aktuelle anskaffelsen.

Juridiske tjenester er en uprioritert tjeneste, og følger dermed FOA del I og II uavhengig av anskaffelsens verdi. Kravet til vurdering av verdi og protokollføring er av hensyn til etterprøvbarhet av valgt prosedyre og hvilken del av forskriften man har fulgt, jmf protokollkrav om at «kontraktens verdi skal vurderes i begynnelsen av anskaffelsen». Som revisor påpeker er det utvilsomt at det er fulgt korrekt prosedyre.

Videre følger det at kravet til å oppgi opplysninger om omfang, nødvendigvis ikke innebærer at det skal angis en verdi på anskaffelsen jmf Kofa sak 2006/96 premiss 47 flg., sak 2010/171 premiss 36. og sak 2008/66 premiss 68 «Det følger av forskriftens § 17-1(1) bokstav a (tilsvarende for del II § 8-1(1) bokstav a) at konkurransegrunnlaget, så fremt det ikke er tilstrekkelig beskrevet i kunngjøringen, skal gi opplysninger om «hvilken ytelse som skal anskaffes» Dette innebærer at leverandørene ut fra konkurransegrunnlaget klart skal kunne vurdere oppdragsgivers ønsker å anskaffe, slik at det kan utarbeides et tilbud som har reell mulighet til å nå opp i konkurransen»

Omfang og forventet bruk av advokattjenester er beskrevet i konkurransegrunnlaget:

«Harstad kommune ønsker å inngå rammeavtaler for advokattjenester.

Harstad kommune har kommuneadvokat. Behovet for ekstern advokatbistand vil derfor være et supplement, og omfanget vil kunne variere ut fra tilfanget av saker, intern arbeidsbelastning og ferie/fravær.

Harstad kommune er videre medlem i Kommunenes Sentralforbund, og har gjennom KS juridisk bistand fra KS- advokatene som en del av medlemsservicen. Ved behov vil det det også kunne være aktuelt å benytte KS – advokatene til ordinære oppdrag i forlengelsen av dette.»

Vi ser at beskrivelsen av omfanget burde vært tatt med i protokollen, evt med henvisningen «se beskrivelsen av omfang i konkurransegrunnlaget».

Vi anser regelverkets krav oppfylt, herunder kravet til etterprøvbarhet.

Adgangskontroll

Om begrunnelsesplikten:

Oppdragsgiver må knytte begrunnelsen til de fastsatte tildelingskriteriene og redegjøre for hvorfor vinnende tilbud falt best ut i forhold til øvrige tilbud tilbudene samlet sett. Det må således fremgå tydelig på hvilke punkter det vinnende tilbudet var bedre enn de øvrige tilbudene.

FOA -2006-04-402. §20-16.Oppdragsgivers begrunnelsesplikt

1. *«Oppdragsgiver skal i samsvar med § 22-3 (meddelelse om kontraktstildeling og karensperiode før inngåelse av kontrakt) annet ledd gi berørte leverandører en begrunnelse for tildeling av kontrakt eller rammeavtale. Oppdragsgiver skal i begrunnelsen opplyse navnet på den som fikk kontrakten eller rammeavtalen og gi en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med angitte tildelingskriterier»*

Begrunnelse gitt i meddelelsesbrev: «

Leverandør	Totalpris	Pris, vektet score	Kvalitet, vektet score	Poeng totalt	Rangering
Securitas		3,672	5,000	8,672	2
Caverion		5,000	5,000	10,000	1
Nokas		3,133	5,000	8,133	3

Da det ikke var klare kvalitetsforskjeller i de tilbudte løsningene er tilbudene vurdert likt og det er gitt 5 poeng til alle tilbyderne. Det er derfor pris som var utslagsgivende for valg av leverandør.»

Som det fremkommer av begrunnelse gitt i tildelingen er det for evalueringskriteriet kvalitet ingen faktiske eller relative forskjeller mellom tilbudene, noe som tydelig fremkommer da tilbudene er gitt lik score. For tildelingskriteriet pris er det en faktisk forskjell, noe som er tydelig fremkommer da både totalpris og vektet score fremkommer i meddelelsen.

Vi anser at gitte begrunnelse er tilstrekkelig til å gjøre leverandørene i stand til å på objektivt grunnlag forstå hvilke forhold det er som har gjort at tilbudet fra Securitas ble vurdert som best ut fra de fastsatte tildelingskriteriene, samt til å bedømme om anskaffelsesprosedyren har foregått i samsvar med anskaffelsesregelverket og om det er grunnlag for å imøtegå tildelingsbeslutningen.

Formingsmateriell

Ok, ingen innspill/merknader

Konsulenttjenester

Revisjonens konklusjon vedrørende begrunnelse tas til etterretning.

Det presiseres at kommunen i etterkant av meddelelse om tildeling, på forespørsel fra leverandør nr. 2, Hinnstein AS, har gitt nærmere begrunnelse for bedømmelsen av deres konsulenter på to fagområder.

Det ble her oppgitt hvilke faktorer som var avgjørende for at Hinnstein AS' tilbudte konsulenter ble vurdert å ha gjennomsnittlig lavere kvalitet i forhold til de tilbudte konsulentene fra Asplan Viak AS:

1. Bedømmelse VVS.

Tilbudte sivilingeniør fra Hinnstein har fått uttelling for formalkompetanse, men har mindre relevant erfaring enn tilbudt ingeniør fra Asplan Viak. De to tilbudte ingeniørene fra Hinnstein har også mindre relevant erfaring enn tilbudt ingeniør fra Asplan Viak, og trekker med det ned gjennomsnittet noe, slik at Asplan Viak kommer bedre ut etter en totalvurdering.

2. Bedømmelse Bygg

Tilbudte sivilingeniører fra Hinnstein er gitt uttelling for utdannelse, men [redacted] har dokumentert betraktelig mindre relevant erfaring enn Asplan Viaks tilbudte konsulenter. Dette er avgjørende for at Asplan Viak totalt sett er vurdert å ha et bedre tilbud på byggeteknisk."

Vi anser at gitte begrunnelse er tilstrekkelig til å gjøre Hinnstein AS i stand til å på objektivt grunnlag forstå hvilke forhold det er som har gjort at Asplan Viak AS' tilbud ble vurdert som best ut fra de fastsatte tildelingskriteriene, samt til å bedømme om anskaffelsesprosedyren har foregått i samsvar med anskaffelsesregelverket og om det er grunnlag for å imøtegå tildelingsbeslutningen.

Når det gjelder likebehandling av leverandører, framgår informasjon om de valgte tilbudenes egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene av evalueringsdokumentene. Her er kompetanse og erfaring for hver enkelt konsulent innenfor hvert enkelt fagområde vurdert og gitt poengscore.

9 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner, anbefaler revisor Harstad kommune å:

- treffe tiltak for å sikre at anskaffelsesregelverket etterleves fullt ut
- treffe tiltak for å bedre lojaliteten overfor inngåtte rammeavtaler
- tilstrebe å få bedre oversikt over hvilke ansatte som kjøper varer og tjenester på vegne av kommunen

10 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
- Prop. 51 L (2015-2016)
- KOFA 2013/21
- KOFA 2017/134
- Goller, Morten mfl., *Anskaffelsesrett i et nøtteskall*, 2. utgave (Oslo 2017)
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, Nærings- og fiskeridepartementet, 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 Harstad kommune:

- *Offentlige anskaffelser, 2004*
- *Barnevernstjenesten, 2005*
- *Areal- og byggesakstjenesten, 2005*
- *Arbeidsmiljø og skader i hjemmetjenesten, 2006*
- *Iverksetting av politiske vedtak, 2006*
- *Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygninger, 2007*
- *Offentlige anskaffelser, 2008*
- *Harstad kommunes kjøp av tjenester fra Sama Maskin og Stenhaug transport AS, 2011*
- *Selvkost VA, 2012*
- *Ressursbruk PLO, 2013*
- *Selvkost på avfallstjenester i Hålogaland Ressurs-selskap IKS med underliggende selskaper, 2015*
- *Kvalitet ved sykehjemmene Slottet og Stangnes, 2015*
- *Regeletterlevelse og saksbehandling ved Koordinerende enhet, 2015*
- *Legemiddelhåndtering og medikamentavvik ved sykehjemmene, 2017*
- *Kvalitet i hjemmetjenester, 2017*