



Offentlige anskaffelser

Flatanger kommune

Forvaltningsrevisjon nr 1749-1/2011

Forord

KomRev Trøndelag IKS har i perioden januar til april 2011 gjennomført en forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i Flatanger kommune. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011. Planen ble behandlet i kommunestyret 17.09.08 og rullert i kontrollutvalget 01.12.10.

Vår kontaktperson i kommunen har vært fagleder næring, miljø og teknisk Anne Laukvik.

Vi takker for et positivt samarbeid.

Levanger, 29.04.11.

Sissel Mikalsen /s/
Oppdragsansvarlig revisor

Vegard Wist
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

0 Sammendrag.....	4
1 Innledning.....	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Problemstillinger	5
1.3 Gjennomføring og metode	6
2 Gjennomføres ”direkte anskaffelser” i henhold til lov og forskrift?.....	6
2.1 Revisjonskriterier	7
2.2 Vannstrømmåler	8
2.2.1 Data	8
2.2.2 Vurdering	8
2.3 Takarbeid.....	8
2.3.1 Data	8
2.3.2 Vurdering	9
2.4 Luftbehandlingsanlegg	9
2.4.1 Data	9
2.4.2 Vurdering	10
2.5 Taksering	10
2.5.1 Data	10
2.5.2 Vurdering	10
2.6 Elektrisk anlegg.....	10
2.6.1 Data	10
2.6.2 Vurdering	11
2.8 Konklusjon	11
3 Tilfredsstiller en <i>utvalgt anbudsprosess</i> kravene i lov og forskrift?.....	11
3.1 Revisjonskriterier	12
3.2 Data	13
3.3 Vurdering	13
3.4 Konklusjon	14
4 Inngår og praktiserer Flatanger kommune <i>rammeavtaler</i> i henhold til lov og forskrift?.....	14
4.1 Revisjonskriterier	14
4.2 Data	15
4.2.1 Inngåelse av rammeavtalen	15
4.2.2 Praktisering/kontrakter innenfor rammeavtalen.....	16
4.3 Vurdering	17
4.3.1 Inngåelse av rammeavtalen	17
4.3.2 Praktisering/kontrakter innenfor rammeavtalen.....	17
4.4 Konklusjon	18
5 Avslutning	18
5.1 Anbefalinger.....	18
6 Høring.....	19
Litteraturliste	20

Vedlegg 1: Høringssvar

0 Sammendrag

Offentlig sektor foretok innkjøp for 386 milliarder kr i 2009, noe som utgjorde i overkant av 16 % av bruttonasjonalproduktet. Kommuneforvaltningen sto for 131 milliarder kr av dette. Regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre at disse ressursene utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive innkjøp. Norge vedtok ny forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) 7. april 2006. Forskriften trådte i kraft 1. januar 2007, og innførte blant annet en plikt til å skrive protokoll for alle anskaffelser over 100 000 kroner.

I dette prosjektet har vi sett på om Flatanger kommune følger lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og svarer gjennom følgende problemstillinger:

1. Gjennomføres ”**direkte anskaffelser**” (dvs. forenklet prosedyre, $\leq 500\,000,-$) i henhold til lov og forskrift?
2. Tilfredsstillers en **utvalgt anbudsprosess** ($> 500\,000,-$) kravene i lov og forskrift?
3. Inngår og praktiserer Flatanger kommune **rammeavtaler** i henhold til lov og forskrift?

Undersøkelsen er utført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds (NKRF) Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Vi har analysert dokumenter med tilknytning til utvalgte anskaffelser, og vi har intervjuet rådmann, teknisk sjef og fagleder NMT.

Det som er positivt, er at Flatanger kommune stort sett ser ut til å basere sine anskaffelser på forholdsmessig konkurranse. Dette er tross alt det mest grunnleggende kravet i lov om offentlige anskaffelser.

Det som er mindre positivt, er den gjennomgående mangelen på anskaffelsesprotokoll. Begge disse funnene gjelder både for de direkte anskaffelsene vi har sett på, og for de utvalgte anbudsprosessene.

Praktiseringen av den utvalgte rammeavtalen strider på noen områder mot reglene om offentlige anskaffelser. Avtalens varighet på fem år overstiger forskriftens begrensning, og avtalens omfang er så stort og upresist at det kan sies å hindre eller begrense konkurransen.

På bakgrunn av funnene i denne forvaltningsrevisjonen, vil revisor anbefale at:

- ***kommunen fører protokoll for anskaffelser som overstiger 100 000 kroner eks. mva.***
- ***kommunen ikke inngår rammeavtaler for mer enn fire år, med unntak av tilfeller som er særlig berettiget ut fra rammeavtalens gjenstand.***
- ***kommunen i sine rammeavtaler har en tilstrekkelig presis angivelse av innholdet i anskaffelsen, slik at avtalen ikke er egnet til å hindre, begrense eller vri konkurransen.***

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Offentlig sektor foretok innkjøp for 386 milliarder kr i 2009, noe som utgjorde i overkant av 16 % av bruttonasjonalproduktet.¹ Kommuneforvaltningen sto for 131 milliarder kr av dette. Regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre at disse ressursene utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive innkjøp. Bakgrunnen for at det er nødvendig med et slikt regelverk, er at det offentlige ikke i samme grad som den private sektor er utsatt for markedskreftene når de tar sine beslutninger.

Formålsparagrafen i lov om offentlige anskaffelser uttrykker det på denne måten:

Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. 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.

Gjennom EØS-avtalen og WTO-avtalen er Norge internasjonalt forpliktet til å følge visse framgangsmåter ved offentlige anskaffelser over fastsatte terskelverdier. I tillegg har vi nasjonale regler under disse terskelverdiene med større valgfrihet og fleksibilitet for innkjøperne. I forbindelse med revideringen av EU-direktivene for innkjøp vedtok Norge ny forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) 7. april 2006. Forskriften trådte i kraft 1. januar 2007, og innførte blant annet en plikt til å skrive protokoll for alle anskaffelser over 100 000 kroner.²

Det kommer stadig nye avisoppslag som tyder på at kunnskapen om regelverket ikke er god nok. Etter en gjennomgang av Kofa³-statistikken konkluderte Kommunal Rapport⁴ i januar 2011 med at ”aldri før er så mange kommuner blitt felt i Kofa. I fjor ble det satt rekord i både klagesaker, antall bøter og antall felte kommuner.” Et forhold som blir trukket fram som et typisk innkjøpsproblem, er manglende protokollføring.

1.2 Problemstillinger

Problemstilling:

Følger Flatanger kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser?

¹ Statistisk sentralbyrå

² Veileder til reglene om offentlige anskaffelser.

³ Klagenemnda for offentlige anskaffelser

⁴ Kommunal Rapport 20. januar 2011.

Vi har valgt å besvare dette spørsmålet gjennom følgende delproblemstillinger:

Delproblemstillinger:

1. Gjennomføres ”*direkte anskaffelser*” (dvs. forenklet prosedyre, ≤ 500 000,-) i henhold til lov og forskrift?
2. Tilfredsstillers en *utvalgt anbudsprosess* (> 500 000,-) kravene i lov og forskrift?
3. Inngår og praktiserer Flatanger kommune *rammeavtaler* i henhold til lov og forskrift?

Avgrensning

I problemstilling 1 avgrensers vi undersøkelsen til anskaffelser over 100 000,-. Både på grunn av en vesentlighetsvurdering, og på grunn av at anskaffelser over denne grensen utløser en del lovfestede krav til dokumentasjonen.

I problemstilling 3 ser vi på rammeavtaler som Flatanger kommune selv administrerer. Rammeavtaler som Flatanger kommune er tilsluttet gjennom Nord-Trøndelag fylkeskommune vurderes ikke.

1.3 Gjennomføring og metode

Undersøkelsen er utført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds (NKRF) Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor må utføre forvaltningsrevisjonen systematisk, og vurderinger og konklusjoner må bygge på pålitelige og gyldige data som gir et reelt bilde av situasjonen.

Vi har i prosjektet gjennomgått relevante dokumenter for å få informasjon om kommunens anskaffelser. Dette omfatter blant annet saldolister fra årene 2008-2010, kontoutdrag fra utvalgte leverandører, et utvalg av fakturaer, kontrakter, anskaffelsesprotokoller, HMS-egenerklæringer, skatteattester, konkurransegrunnlag og kunngjøringer. Se nærmere beskrivelse av utvelgelsen i de enkelte kapitlene.

Vi har intervjuet vår kontaktperson, fagleder næring, miljø og teknisk Anne Laukvik, rådmann Rune Strøm og teknisk sjef Hans Petter Haukø. Data fra intervju er verifisert av informantene.

Vi mener at metodene og datakildene som er brukt i prosjektet til sammen er med på å gi et bredt bilde av situasjonen, og er tilstrekkelige til å svare på problemstillingene.

2 Gjennomføres ”*direkte anskaffelser*” i henhold til lov og forskrift?

Vi har sett på saldolister for leverandørreskontro i perioden 2008-2010, og plukket ut 5 vilkårlige anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kroner. Vi ba så kommunen om å oversende den dokumentasjonen som følger av revisjonskriteriene (se nedenfor).

2.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er den målestokken revisor vurderer innsamlet datamateriale opp mot. Revisjonskriterier kan hentes fra lover og forskrifter, kommunestyrevedtak, avtaleverk og interne retningslinjer med mer.

I dette prosjektet er praksis i Flatanger kommune vurdert opp mot revisjonskriterier utledet fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser. I dette kapitlet om ”direkte anskaffelser” har vi hentet kriterier fra FOA⁵ §§ 3-1 (1) og (5) (forholdsmessig konkurranse), 3-2 (anskaffelsesprotokoll), 3-3 (skatteattest) og 3-4 (HMS-egenerklæring).

Vi utleder følgende revisjonskriterier:

- Enhver anskaffelse skal være basert på **forholdsmessig konkurranse**.
- Kommunen skal føre **protokoll** for anskaffelser som overstiger 100 000,-
- Kommunen skal kreve **skatteattest** for anskaffelser som overstiger 100 000,-
- Kommunen skal kreve **HMS-egenerklæring** for anskaffelser som overstiger 100 000,-

Oppdragsgiver plikter å sørge for at anskaffelsen så langt som mulig baserer seg på **konkurranse**, jf. lovens § 5 annet ledd og forskriftens § 3-1 første ledd. Bakgrunnen for kravet er at konkurranser anses som et egnet virkemiddel for å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk i det offentlige, og bidra til økt verdiskapning i samfunnet i samsvar med lovens formål. Kravet til konkurranse gjelder uavhengig av anskaffelsens art og verdi.

Forholdsmessighetsprinsippet tilsier at kravet til hvordan konkurransen skal gjennomføres, og hvor mange aktører som skal være med i konkurransen, øker med anskaffelsens verdi og betydning. Kravet til konkurranse gjelder kun ”så langt det er mulig”, men hovedregelen er altså at konkurranse skal avholdes. Dersom anskaffelsen gjelder et ubetydelig beløp, kan forholdsmessighetsprinsippet i visse tilfeller også tilsi at det er tilstrekkelig å kontakte én leverandør.⁶

Kravet til **anskaffelsesprotokoll** kan ses som et utslag av kravet til etterprøvbarhet og gjennomsiktighet i FOA § 3-1 (7). Det betyr at protokollen skal være med på å ivareta to formål. Det første formålet er å forhindre unødige tvister. Dersom en leverandør føler seg urettmessig behandlet, vil innsynsrett i mange tilfeller forhindre en unødvendig tvist, fordi leverandøren ser at oppdragsgiver har fulgt anskaffelsesregelverket. Det andre formålet er å sikre en effektiv håndheving av regelverket og ivareta leverandørenes rettssikkerhet. Kravene til etterprøvbarhet og gjennomsiktighet sikrer derfor at de øvrige grunnleggende prinsippene, konkurranse og likebehandling, blir ivaretatt.⁷

§ 3-2 (2) i FOA sier at ”protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av FOA vedlegg 3.” Vedlegget er en grei og oversiktlig mal for en anskaffelsesprotokoll. Kommunen kan også benytte andre typer protokoller, så lenge samtlige punkter fra vedlegg 3 besvares i den protokollen som benyttes. Noen av punktene

⁵ Forskrift om offentlige anskaffelser.

⁶ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 58.

⁷ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 64.

som skal besvares er beskrivelse av anskaffelsen, anslått verdi, hvordan konkurransen sikres, begrunnelse for valg av leverandør m.m.

2.2 Vannstrømmåler

2.2.1 Data

Aquadopp er en ny type vannstrømmåler. I dette prosjektet har Flatanger (ved marinkonsulenten) måttet samarbeide med leverandøren for å utvikle metoder og tilpasninger av utstyret. Marinkonsulenten opplyser:

I Norge er det 2 produsenter av denne type målere, Nortek AS i Asker og Aanderaa AS i Bergen.

Undertegnede har tilgang på en "Aanderaamåler" gjennom bedriften Aqua Kompetanse AS (...). Dette er en teknisk god måler og er omtrent dobbelt så dyr, ca 270.000,- mot "Nortekmåleren" som koster ca. 125.000,-.

I dette utviklingsprosjektet var ikke prisen avgjørende fra min side, men firmaet Aanderaa AS viste liten vilje til å tilpasse programvaren (statistikkpakken) til det behovet vi etterspurte.

Revisor har ikke mottatt andre dokumenter knyttet til anskaffelsen av Aquadopp.

2.2.2 Vurdering

Ut fra de opplysningene vi har fått, ser det ut til at kommunen har gjennomført en forholdsmessig konkurranse. For anskaffelser i denne størrelsesordenen, nevner veilederen til reglene at en mulig fremgangsmåte kan være å sende e-post til noen få leverandører etter å ha undersøkt markedet på forhånd.⁸ Administrasjonen mener å ha oversikt over at det finnes bare 2 aktuelle produsenter på markedet (revisor har ikke etterprøvd denne påstanden). Kommunen kontaktet begge. Flatanger valgte Nortek på grunn av vilje til å tilpasse produktet, og lavere pris.

Kommunen har ikke ført anskaffelsesprotokoll eller krevd skatteattest og HMS-egenerklæring.

2.3 Takarbeid

2.3.1 Data

Dokumenter:

- Pristilbudene fra de to byggefirmaene som ble kontaktet.
- Notat vedrørende prisinnhenting og valg av tilbud.

I notatet står følgende:

De lokale byggefirmaene i Flatanger ble kontaktet med forespørsel om å gi pris på rehabilitering av yttertak på trebygget på Flatanger pleie- og omsorgstun.

⁸ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 173.

*Vi fikk inn to pristilbud:
NordmoeHus Snekkerservice as (...) 242.500,-
Trønderelement as (...) 193.750,-*

Trønderelement ble valgt ut fra at de har det billigste pristilbudet.

Teknisk sjef opplyser at det er snakk om 3-4 byggefirmaer fra Flatanger. Det ble ikke foretatt noen eksplisitt vurdering av om også byggefirmaer utenfor Flatanger burde kontaktes.

2.3.2 Vurdering

Kommunen kontaktet de lokale byggefirmaene med forespørsel om å komme med pristilbud. Kravet til forholdsmessig konkurranse er for så vidt oppfylt når kommunen har kontaktet 3-4 byggefirmaer. Kommunen kunne imidlertid ha nådd flere leverandører dersom de for eksempel hadde annonsert i en avis, i stedet for å ta direkte kontakt med de lokale firmaene via e-post eller telefon. FOA § 3-1 (2) forbyr diskriminering av leverandører på grunn av lokal tilhørighet. Dersom det ikke er noen objektiv grunn til å tro at de lokale firmaene vil levere det beste tilbudet, burde også ikke-lokale byggefirmaer fått muligheten til å komme med pristilbud. En annonse, selv om den står i lokalavisa, gir de ikke-lokale firmaene en mulighet til å oppdage og melde seg på i konkurransen.

Notatet kunne ha blitt tolket som en anskaffelsesprotokoll, da det inneholder mange av opplysningene som kreves i FOA vedlegg 3. Det mangler imidlertid noe i forhold til minstekravet, blant annet ”kontraktens anslåtte verdi”, og det fremstår ikke umiddelbart som en anskaffelsesprotokoll. Notatet sikrer derfor ikke etterprøvbareheten og gjennomsiktigheten like godt som en anskaffelsesprotokoll som hadde fulgt malen i vedlegg 3 ville gjort.

Kommunen har ikke krevd skatteattest eller HMS-egenerklæring.

2.4 Luftbehandlingsanlegg

2.4.1 Data

Dokumenter:

- Innstilling til valg av leverandør, fra PlanConsult til Flatanger kommune.
- Skatteattest
- HMS-egenerklæring
- Vedtak (m/saksframlegg) i hovedutvalg og kommunestyre.
- Kontrakt med leverandøren.

Det er rådgivningsselskapet PlanConsult VVS AS som har stått for gjennomføringen av konkurransen.

Av innstillingen går det fram at oppdraget, som en del av et større prosjekt på Utvorda skole og grendehus, har vært ute på anbud. Tre firma leverte tilbud på ventilasjonsanlegget.

2.4.2 Vurdering

Selv om det er PlanConsult VVS AS som har stått for gjennomføringen, er kravene de samme, og det er Flatanger kommune som byggherre og oppdragsgiver som til syvende og sist er ansvarlig.

Oppdraget har vært ute på anbud, så kravet til forholdsmessig konkurranse er oppfylt.

Kommunen har ikke ført anskaffelsesprotokoll.

Kommunen har krevd skatteattest og HMS-egenerklæring.

2.5 Taksering

2.5.1 Data

Dokumenter:

- Tilbudsinnhenting
- Delegasjonsvedtak
- 4 pristilbud
- Kontrakt

Tilbudsinnhenting beskriver oppdraget, ”taksering av verk og bruk i Flatanger kommune i forbindelse med innførsel av eiendomsskatt”. Den er sendt på e-post til ulike selskaper som driver med taksering (minst 4 forskjellige leverandører ut fra tilbudene å dømme).

2.5.2 Vurdering

Tilbudsinnhenting viser at anskaffelsen er basert på forholdsmessig konkurranse. Veilederen til reglene sier blant annet at ”fordelen med å bruke e-post eller andre skriftlige kommunikasjonsformer, er at oppdragsgiveren lettere kan sørge for at alle leverandørene får samme informasjon (likebehandling), og at det i ettertid er lett å dokumentere hva som har skjedd (etterprøvarhet og gjennomsiktighet).”⁹

Kommunen har ikke ført anskaffelsesprotokoll eller krevd skatteattest og HMS-egenerklæring.

2.6 Elektrisk anlegg

2.6.1 Data

Dokumenter:

- Innstilling til valg av leverandør, fra ELprosjekt Trøndelag til Flatanger kommune.
- Skatteattest
- HMS-egenerklæring
- Vedtak (m/saksframlegg) i hovedutvalg og kommunestyre.
- Kontrakt med leverandøren.

⁹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 173.

Det er rådgivningsselskapet ELprosjekt Trøndelag som har stått for gjennomføringen av konkurransen.

Av innstillingen går det fram at oppdraget, som en del av et større prosjekt på Utvorda skole og grendehus, har vært ute på anbud. Tre firma leverte tilbud på det elektriske anlegget.

2.6.2 Vurdering

Selv om det er ELprosjekt Trøndelag AS som har stått for gjennomføringen, er kravene de samme. Det er Flatanger kommune som byggherre og oppdragsgiver som til syvende og sist er ansvarlig.

Anskaffelsen har vært ute på anbud, og kommunen fikk inn tre pristilbud. Vi konkluderer med at kravet til forholdsmessig konkurranse er oppfylt.

Kommunen har ikke ført anskaffelsesprotokoll.

Kommunen har krevd skatteattest og HMS-egenerklæring.

2.8 Konklusjon

De anskaffelsene vi har plukket ut og undersøkt, er valgt fra perioden 2008 – 2010. De angår forskjellige varer og tjenester. Det er likevel mulig å se et mønster i måten anskaffelsene er gjennomført på.

Det som er positivt, er at Flatanger kommune stort sett ser ut til å basere sine anskaffelser på forholdsmessig konkurranse. Dette er det mest grunnleggende kravet i lov om offentlige anskaffelser. Bakgrunnen for kravet er at konkurranser blir regnet som et egnet virkemiddel for å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk i det offentlige. Det bidrar til økt verdiskapning i samfunnet i samsvar med lovformålet.¹⁰

Det som er mindre positivt, er den gjennomgående mangelen på anskaffelsesprotokoll. Kravene til etterprøvbarehet og gjennomsiktighet er ikke sikret.

Kommunen krever kun av og til inn skatteattest og HMS-egenerklæring for anskaffelser som overstiger 100 000 kroner.

3 Tilfredsstillende en utvalgt anbudsprosess kravene i lov og forskrift?

I oppstartsmøte informerte rådmannen om de 3-4 største prosjektene som Flatanger kommune har gjennomført i løpet av de siste årene. Blant disse valgte vi ut *Utvorda havn* som den anbudsprosessen vi ønsket å se nærmere på. Vi ba kommunen oversende den dokumentasjonen som følger av revisjonskriteriene (se nedenfor).

¹⁰ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 58.

3.1 Revisjonskriterier

I dette kapitlet om en utvalgt anbudsprosess har vi hentet kriterier fra FOA §§ 3-1 (1) og (5) (forholdsmessig konkurranse), 3-2 (anskaffelsesprotokoll), 8-7 (skatteattest), 8-8 (HMS-egenerklæring), 8-1 (konkurransegrunnlag), 9-1 (kunngjøring) og 13-2 (tildelingskriterier).

Vi utleder følgende revisjonskriterier:

- Enhver anskaffelse skal være basert på **forholdsmessig konkurranse**.
- Kommunen skal **kunngjøre** konkurransen i DOFFIN.
- Kommunen skal utarbeide et **konkurransegrunnlag** dersom kunngjøringen ikke er tilstrekkelig.
- Kontrakten skal enten tildeles det tilbudet som er **mest økonomisk fordelaktig, eller det tilbudet med laveste pris**.
- Kommunen skal føre **anskaffelsesprotokoll**, kreve **skatteattest** og **HMS-egenerklæring**.

Se avsnitt 2.1 for utfyllende kommentarer om **forholdsmessig konkurranse** og **anskaffelsesprotokoll**.

For å ivareta kravene til forutsigbarhet, gjennomsiktighet og likebehandling må **konkurransegrunnlaget** utformes på en klar, tydelig og nøyaktig måte. Sammen med kunngjøringen, skal konkurransegrunnlaget gi leverandørene de opplysninger som er nødvendige for at de skal kunne utarbeide et fullstendig og fullverdig tilbud med reell mulighet til å nå opp i konkurransen. Ved anskaffelser som følger reglene i FOA del 2, trenger ikke oppdragsgiver å utarbeide et eget konkurransegrunnlag hvis kunngjøringen beskriver vilkårene for konkurransen på en tilstrekkelig utfyllende måte. Departementet mener at dette vil være mest aktuelt ved enkle kjøp av standardiserte varer.¹¹

Konkurransegrunnlaget skal inneholde opplysninger om hvilken ytelse som skal anskaffes. Det skal videre gi opplysninger om hvordan konkurransen skal gjennomføres. Det skal opplyses om den prosedyre som er valgt og hvordan den skal gjennomføres, hvilke krav som stilles til leverandørene, og hvordan oppfyllelse av disse kravene skal dokumenteres. Oppdragsgiver skal også gi opplysninger om endelig frist for mottak av tilbud, hvor og hvordan det skal leveres, vedståelsesfrist og eventuelle krav som stilles til utfylling, utforming og merking. Det skal også opplyses om de tildelingskriterier som legges til grunn for konkurransen.

Tildeling av kontrakt skal baseres på objektive og saklige kriterier, og kriteriene skal være i samsvar med de grunnleggende prinsippene i lov om offentlige anskaffelser. **Tildelingskriteriene** skal oppgis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget slik at det er forutsigbart for leverandørene hva oppdragsgiver vil vektlegge ved valg av tilbud. Tildeling av kontrakten skal enten skje på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.

¹¹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 113 flg.

Dersom kontrakt skal tildeles leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, må oppdragsgiver på forhånd fastsette hvilke kriterier som vil bli vektlagt. Begrepet ”økonomisk mest fordelaktige” skal ikke leses snevert. Oppdragsgiver kan også bruke kriterier som ikke er av ren økonomisk natur.¹² FOA § 13-2 (2) nevner en del mulige tildelingskriterier. Oppstillingen er ikke uttømmende. Oppdragsgiver kan også bruke andre kriterier. Det eneste absolutte kravet til tildelingskriteriene er at de må ha tilknytning til kontraktsgjenstanden.

3.2 Data

Dokumenter:

- Konkurransesgrunnlaget
- Protokoll fra anbudsåpningen
- Skatteattest
- HMS-egenerklæring
- Kontrakten

I tillegg har revisor funnet kunngjøringen på Doffin.no.¹³

Den 4. mai 2009 ble prosjektet med tittelen *Utvorda havn – Uttak av fjell, oppfylling og mudring* publisert som en åpen anbudskonkurranse på DOFFIN. Oppdraget er en bygge-/anleggskontrakt under EØS-terskelverdi på 40,5 mill. kroner jfr. FOA § 2-2 (1). En kort oppsummering i kunngjøringen forklarer oppdraget slik:

”Utbedring av eksisterende fiskerihavn på Utvorda med mudring. Deler av massen skal legges på land, bortkjøres på land og/eller dumpes på sjøen. Utlegging av fylling/plasting av sprengstein. Stein skal uttas i eksisterende skjæring på stedet.”

I kunngjøringen stilles det blant annet krav til skatteattest og HMS-egenerklæring. I tillegg til kunngjøring på DOFFIN, ble oppdraget kunngjort i Namdalsavisa og Trønderavisa.

Det ble også utarbeidet et anbudsdokument (konkurransesgrunnlag) som beskriver oppdraget i detalj. Konkurransesgrunnlaget inneholder informasjon om byggherreorganisasjonen, krav til godkjenningssområder/tiltaksklasser, prosjektets art og omfang, tidsfrister og framdrift, byggeplassen, grunnforhold, byggemøter, anbudsbestemmelser, kontraktsbestemmelser og betalingsbetingelser. Tildelingskriteriet er ”det mest økonomisk fordelaktige tilbudet”. Her blir det (i uprioritert rekkefølge) lagt vekt på pris, kvalitet, leveringssikkerhet og leverings- eller ferdigstillingsdato (framdrift).

Protokollen fra anbudsåpningen beskriver tid og sted for åpning av anbudene, og presenterer hovedtallene i de forskjellige anbudene.

3.3 Vurdering

Siden anskaffelsen er en bygge-/anleggskontrakt under 40,5 mill., er det FOA del 1 og 2 som gjelder, se FOA §§ 2-1 (2) jfr. 2-2 (1). Da er åpen anbudskonkurranse, som er den valgte prosedyren i dette tilfellet, en av de tillatte anskaffelsesprosedyrene i FOA § 5-1. Åpen anbudskonkurranse er en prosedyre som gir alle interesserte leverandører mulighet til å levere tilbud. Vi kan konkludere med at kravet til konkurranse er oppfylt.

¹² Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 186 flg.

¹³ Database for offentlige innkjøp.

Revisor fikk ikke tilsendt kunngjøringen av dette prosjektet, men fant en kunngjøring på Doffin.no som tilsynelatende angikk *Utvorda havn*. Kommunen bekrefter at publiseringen fra 4. mai 2009 gjaldt det prosjektet vi har valgt. Kravet til kunngjøring i DOFFIN er oppfylt.

Dette prosjektet er forholdsvis omfattende og komplekst, så det er nødvendig å utarbeide et eget konkurransegrunnlag i tillegg til kunngjøringen. Flatanger kommune har utarbeidet anbudsdokument for *Utvorda havn*. Anbudsdokumentet inneholder alle opplysningene som kreves av et konkurransegrunnlag.

I konkurransegrunnlaget står det at ”kontrakten tildeles den anbyderen som har gitt det mest økonomisk fordelaktige tilbudet.” De kriteriene som er valgt for prosjektet *Utvorda havn* er pris, kvalitet, leveringssikkerhet og leverings- eller ferdigstillingsdato (framdrift). De fleste av disse er nevnt blant eksemplene i FOA § 13-2, og alle har tilknytning til kontraktsgjenstanden.

Kommunen har ikke ført anskaffelsesprotokoll for dette prosjektet.

Kommunen har krevd skatteattest og HMS-egenerklæring.

3.4 Konklusjon

Gjennom kunngjøringen i DOFFIN, og gjennomføringen av en åpen anbudskonkurranse, kan vi konkludere med at prosjektet *Utvorda havn* er basert på forholdsmessig konkurranse. Kommunen utarbeidet konkurransegrunnlag, og kontrakten ble tildelt den tilbyderer som hadde det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Entreprenøren leverte skatteattest og HMS-egenerklæring.

Flatanger kommune har ikke ført anskaffelsesprotokoll for prosjektet *Utvorda havn*. Mangelen på anskaffelsesprotokoll er en svakhet som også går igjen i de ”direkte anskaffelsene.” Se avsnitt 2.1 for nærmere beskrivelse av betydningen av en anskaffelsesprotokoll.

4 Inngår og praktiserer Flatanger kommune rammeavtaler i henhold til lov og forskrift?

I etterkant av oppstartsmøtet fikk revisor en oversikt over kommunens rammeavtaler. Blant disse valgte vi ut *Avtale om maskinleie m.m.* mellom Flatanger kommune og Bjørn Frisendal AS som den rammeavtalen vi ønsket å se nærmere på. Vi ba kommunen om å oversende de dokumentene som følger av revisjonskriteriene (se nedenfor), og vi har gått gjennom fakturaer fra kontraktøren.

4.1 Revisjonskriterier

I dette kapitlet om rammeavtaler har vi hentet kriterier fra FOA § 6-1 (1), som slår fast at kommunen skal følge de vanlige prosedyrereglene ved inngåelse av rammeavtaler (se avsnitt 3.1), § 6-1 (4) om tidsbegrensning og § 6-1 (5) som gjelder praktiseringen av rammeavtaler.

Vi utleder følgende revisjonskriterier:

- Enhver anskaffelse skal være basert på **forholdsmessig konkurranse**.
- Kommunen skal **kunngjøre** konkurransen i DOFFIN.
- Kommunen skal utarbeide et **konkurransegrunnlag** dersom kunngjøringen ikke er tilstrekkelig.
- Kontrakten skal enten tildeles det tilbudet som er **mest økonomisk fordelaktig, eller det tilbudet med laveste pris**.
- Kommunen skal føre **anskaffelsesprotokoll**, kreve **skatteattest** og **HMS-egenerklæring**.
- Rammeavtaler kan ikke inngås for mer enn **fire år**.
- Kommunen må ikke anvende rammeavtalen på en måte som **hindrer, begrenser eller vrir konkurransen**.

Se avsnitt 2.1 og 3.1 for utfyllende kommentarer til revisjonskriteriene.

Bruk av rammeavtaler kan gi administrative besparelser både for oppdragsgivere og leverandører. Rammeavtaler kan gi oppdragsgiver stor fleksibilitet der anskaffelser skal skje over et tidsrom. Flexibiliteten må imidlertid avveies mot de grunnleggende kravene til offentlige anskaffelser, herunder kravene til konkurranse, forutsigbarhet og gjennomsiktighet. Disse kravene innebærer at oppdragsgiver må gi tilstrekkelig informasjon om innholdet av anskaffelsen. Svært vide angivelser av hva oppdragsgiver skal kjøpe inn, som for eksempel ”alle rådgivningstjenester for oppdragsgiver i de neste 4 år”, er ikke tillatt.¹⁴ Dette kommer blant annet til uttrykk i FOA § 6-1 (5) som sier at rammeavtaler ikke må brukes på en måte som **begrenser konkurransen**.

4.2 Data

4.2.1 Inngåelse av rammeavtalen

Dokumenter:

- Konkurransegrunnlaget
- Tilbudsbrev fra entreprenør
- Skatteattest
- HMS-egenerklæring
- Protokoll fra anbudsåpning
- Vedtak i hovedutvalg for næring, miljø og teknisk
- Kontrakten

I tillegg har revisor funnet kunngjøringen på Doffin.no.

Den 20. oktober 2006 ble prosjektet med tittelen *Flatanger kommune – Entreprenøravtale* publisert som en åpen anbudskonkurranse på DOFFIN. Det dreier seg om en rammeavtale, og oppdraget er en bygge-/anleggskontrakt under EØS-terskelverdi på 40,5 mill. jfr. FOA § 2-2 (1).

¹⁴ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 103.

En kort oppsummering forklarer oppdraget slik: ”Innleie av gravemaskin(er), lastebil og annet anleggsutstyr til vedlikeholdsarbeid og mindre nyanlegg innen veg, vann, kloakk og annet anleggsarbeid på kommunale bygg og anlegg. Timepriser for de maskintyper som er egnet til forannevnte arbeid og massetransport priser.” I kunngjøringen stilles det blant annet krav til skatteattest og HMS-egenerklæring. I tillegg til kunngjøring på DOFFIN ble oppdraget kunngjort i Namdalsavisa og Trønderavisa.

Konkurransesgrunnlaget inneholder informasjon om henvendelser til byggherren, anskaffelsesprosedyre, vedståelsesfrist, valg av anbyder, og kvalifikasjonskrav. Tildelingskriteriet er ”det mest fordelaktige tilbudet”. Her legges det vekt på pris, kvalitet, leveringssikkerhet, utrykningstid og helhetlig maskinpark for Flatanger kommunes virksomhet.

Protokollen fra anbudsåpningen beskriver tid og sted for åpning av anbudene, samt en nummerering og presentasjon av hovedtallene i de forskjellige anbudene.

Ordlyden i (utvalgte deler av) kontrakten er som følger:

Avtalen gjelder innleie av maskiner, utstyr og massetransport for vedlikeholdsarbeid på kommunaltekniske anlegg og bygg. Dessuten nyanlegg/bygg som ikke lyses ut på anbud eller det er inngått andre bindende avtaler.

Kontrakten skal gjelde for 3 år med rett til utvidelse ett år av gangen hvis oppdragsgiver ønsker dette med inntil 2 år.

4.2.2 Praktisering/kontrakter innenfor rammeavtalen

For å undersøke hvordan rammeavtalen praktiseres, dvs. hvilke oppdrag som tildeles leverandøren med hjemmel i rammeavtalen, har vi sett på fakturaer fra entreprenøren og intervjuet rådmann, teknisk sjef og fagleder. Vi har undersøkt alle fakturaer fra Bjørn Frisendal AS som angikk *Entreprenøravtalen*, i 2010. Denne gruppen er ganske forskjelligartet. Den omfatter både vedlikeholdsarbeid på kommunale bygg og anlegg, og arbeid med nye bygg og anlegg.

Teknisk sjef opplyser i intervju at retten til utvidelse av kontrakten har blitt benyttet fullt ut. Det betyr at kontrakten løper i 5 år. Det ble ikke gjennomført noen konkurranse i forbindelse med utvidelsene fra 3 til 4 år, og fra 4 til 5 år.

Videre opplyses det at den eneste avgrensingen av hvilke typer oppdrag som kan tildeles med hjemmel i rammeavtalen, er at de ikke må overstige 500 000 kroner. Det er ingen tematisk avgrensning av rammeavtalen. Både vedlikeholdsarbeid og nyanlegg av forskjellig slag tildeles entreprenøren.

Rådmann og teknisk sjef sier at kommunen har forsøkt å stramme inn litt på dette området, og at det gjerne gis oppdrag som kombinerer vedlikehold og nyanlegg. Der det dreier seg om mindre nyanlegg som er enkle å definere og avgrense, blir de i noen tilfelle lagt ut på anbud i stedet for å tilordnes rammeavtalen.

4.3 Vurdering

4.3.1 Inngåelse av rammeavtalen

FOA § 6-1 (1) slår fast at de vanlige prosedyrereglene skal følges ved inngåelse av en rammeavtale. Siden denne rammeavtalen angår en bygge-/anleggskontrakt over 500 000 kroner og under EØS-terskelverdi (40,5 mill.), er det forskriftens del 1 og 2 som gjelder, se § 2-1 (2) jfr. 2-2 (1). Vurderingen av selve inngåelsen av rammeavtalen *Entreprenøravtale* blir med andre ord svært lik vurderingen av *Utvorda havn* i kapittel 3. Vi velger derfor å gå raskt gjennom de fem første revisjonskriteriene, og viser til avsnitt 3.1 for utfyllende kommentarer knyttet til de enkelte kriteriene.

Entreprenøravtalen ble kunngjort som en åpen anbudskonkurranse på DOFFIN 20. oktober 2006. Kravet til forholdsmessig konkurranse er oppfylt.

For anskaffelser som følger forskriftens del 2, er det ikke nødvendig å utarbeide konkurransegrunnlag dersom kunngjøringen beskriver vilkårene for konkurransen på en tilstrekkelig utfyllende måte. Som nevnt i avsnitt 3.1 er dette mest aktuelt ved enkle kjøp av standardiserte varer. Det er ikke tilfellet i denne kontrakten. Flatanger kommune har utarbeidet et eget anbudsdokument som inneholder alle de opplysningene et konkurransegrunnlag skal inneholde.

Anbudsdokumentet sier at kontrakten skal tildeles den anbyderen som har gitt det mest fordelaktige tilbudet. På bakgrunn av de tildelingskriteriene som følger, antar revisor at kommunen her mener det ”mest økonomisk fordelaktige tilbudet.” Tildelingskriteriene er pris, kvalitet, leveringssikkerhet, utrykningstid og helhetlig maskinpark for Flatanger kommunes virksomhet. Alle kriteriene er lovlige kriterier som har tilknytning til kontraktsgjenstanden.

Kommunen har krevd skatteattest og HMS-egenerklæring fra leverandøren, men de har ikke ført anskaffelsesprotokoll.

4.3.2 Praktisering/kontrakter innenfor rammeavtalen

FOA § 6-1 (4) slår fast at rammeavtaler ikke kan inngås for mer enn fire år av gangen. Siste punkt i avtalen mellom Flatanger kommune og Bjørn Frisendal AS sier at ”kontrakten skal gjelde for 3 år med rett til utvidelse ett år av gangen, hvis oppdragsgiver ønsker dette, med inntil 2 år.”

Teknisk sjef opplyser at kommunen har benyttet seg av muligheten til å forlenge avtalen. Det ble ikke gjennomført noen konkurranse i forbindelse med utvidelsene fra 3 til 5 år. Det betyr at avtalen i praksis gjelder for fem år. Regelen om tidsbegrensning av rammeavtaler, har sin bakgrunn i det grunnleggende kravet om konkurranse. Når *Entreprenøravtalen* løper i fem år uten konkurranseutsetting i løpet av denne perioden, er det et brudd på FOA § 6-1 (4).

Entreprenøravtalen beskriver rammeavtalens omfang til å være vedlikeholdsarbeid og ”dessuten nyanlegg/bygg som ikke lyses ut på anbud eller det er inngått andre bindende avtaler.” Ordlyden kan tyde på at alle mulige slags oppdrag kan tilordnes entreprenøren med hjemmel i *Entreprenøravtalen*.

Teknisk sjef opplyser at det ikke er noen tematisk avgrensning av avtalen, den eneste avgrensingen er at verdien av oppdraget ikke må overstige 500 000 kroner. Rådmann og

teknisk sjef sier riktignok at kommunen forsøker å stramme inn på dette, avtalen i seg selv setter ingen klare grenser. Revisors gjennomgang av fakturaer fra Bjørn Frisendal AS, viser også at entreprenøren i praksis tildeles både vedlikeholdsarbeid på kommunale bygg og anlegg, og arbeid med nye bygg og anlegg.

Revisor konkluderer med at ordlyden i *Entreprenøravtalen* er så vid at rammeavtalen kan sies å begrense konkurransen. Heller ikke den praktiske anvendelsen av avtalen har en klar og tydelig avgrensning av omfanget.

4.4 Konklusjon

Inngåelsen av *Entreprenøravtalen* mellom Flatanger kommune og Bjørn Frisendal AS er basert på konkurranse, og prosedyrereglene for åpen anbudskonkurranse er fulgt. Eneste unntak er at kommunen ikke har ført anskaffelsesprotokoll.

Praktiseringen av rammeavtalen strider imidlertid på noen områder mot reglene om offentlige anskaffelser. Avtalens varighet på fem år overstiger forskriftens tidsbegrensning. Avtalens omfang er så vidt og upresist angitt at det kan sies å hindre eller begrense konkurransen.

5 Avslutning

Flatanger kommune ser ut til å basere sine anskaffelser på konkurranse. Det gjelder både direkte anskaffelser (under 500 000 kroner), og større anbudsprosjekter. Kommunen følger også prosedyrereglene i sine anskaffelser. Unntaket er anskaffelsesprotokoll, det er ikke ført protokoll i noen av de anskaffelsene revisor har undersøkt.

Entreprenøravtalen mellom Flatanger kommune og Bjørn Frisendal AS er ikke tidsmessig eller innholdsmessig avgrenset i så stor grad som reglene om offentlige anskaffelser krever.

5.1 Anbefalinger

På bakgrunn av funnene i denne forvaltningsrevisjonen, vil revisor anbefale at:

- *kommunen fører protokoll for anskaffelser som overstiger 100 000 kroner eks. mva.*
- *kommunen ikke inngår rammeavtaler for mer enn fire år, med unntak av tilfeller som er særlig berettiget ut fra rammeavtalens gjenstand.*
- *kommunen i sine rammeavtaler har en tilstrekkelig presis angivelse av innholdet i anskaffelsen, slik at avtalen ikke er egnet til å hindre, begrense eller vri konkurransen.*

6 Høring

Hele rapporten inkl. konklusjoner har vært på høring til administrasjonssjefen.

Rådmannen hadde ingen kommentarer til høringsutkastet.

Høringssvaret er vedlagt.

Litteraturliste

Lov og forskrift

- 1999 Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69.
- 2006 Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402.

Veileder

- Fornyings- og administrasjonsdepartementet *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. Oslo, november 2006.

Nettsider

- DOFFIN. *Database for offentlige innkjøp*.
<http://www.doffin.no/> [sitert 28. mars 2011]
- KOFA. *Klagenemnda for offentlige anskaffelser*.
<http://www.kofa.no/>
- Statistisk Sentralbyrå. *Offentlige innkjøp*.
<http://www.ssb.no/offinnkj/> [sitert 24. mars 2011]

Artikler

- Kommunal Rapport *Ny rekord i innkjøpsfeil*. Oslo, 20. januar 2011.

Vedlegg 1



Flatanger kommune
Rådmann i Flatanger

KomRev Trøndelag IKS	
Org.nr. 987 123 842 MVA	
Ank.	28 APR. 2011
Jour.nr.	11/713-22
Arkiv nr.	10-18-18

KomRev Trøndelag IKS
Postboks 2565
7735 STEINKJER

Att. Vegard Wist

Vår ref:	Deres ref:	Saksbehandler:	Dato:
2011/1093-4	VW	Rune Strøm 74221102	18.04.2011

Uttalelse til høringsutkast av forvaltningsrevisjonsrapport nr. 1749-1/2011

Viser til Deres brev av 12.4.2011, samt oversendt høringsutkast.

Rådmannen har ingen kommentar til innhold i høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport nr. 1749-1/2011.

(Ber samtidig på tilbakemelding på anbefalt innhold (mal) i anskaffelsesprotokoll.)

Vår ref. 2011/1093-4 bes oppgitt ved henvendelse

Med hilsen

Rune Strøm
Rådmann

Postadresse
postboks 24
7700 Flatanger
E-post:
postmottak@flatanger.kommune.no

Besøksadresse
Måneveg 1

Telefon
74221102
Faks
74221180

Kontonr
Bank: 50810510014
Sbalt: 7806117492
Org.nr. 946153222