



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2018

Kommunale anskaffelser

KARASJOK KOMMUNE

FORORD

Bakgrunnen for dette prosjektet er *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016*, vedtatt av kommunestyret i Karasjok 25.04.2013 (sak 30/13). Det går fram av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av om kommunen overholder regelverket for offentlige anskaffelser.

Prosjektgruppa har bestått av forvaltningsrevisor Arnt-Bjarne Aronsen, som har vært prosjektleder, og forvaltningsrevisor Kjerstin Johnsen, som har vært prosjektmedarbeider. Rapporten er kvalitetssikret av fagansvarlig forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann.

Vår kontaktperson i kommunen har vært prosjektleder ved avdeling miljø, plan og samfunnsutvikling Torgrim Fredeng Kemi.

Vi takker for et positivt samarbeid.

Alta, 23.oktober 2018

Arnt-Bjarne Aronsen
forvaltningsrevisor/prosjektleder

Kjerstin Johnsen
forvaltningsrevisor/prosjektmedarbeider

Tom Øyvind Heitmann
fagansvarlig forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

0. SAMMENDRAG	4
0.1 FORMÅLET MED PROSJEKTET	4
0.2 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	4
0.3 ANBEFALINGER	5
1. INNLEDNING	6
1.1 PROSJEKTETS BAKGRUNN OG FORMÅL	6
1.1.1 Bakgrunn	6
1.1.2 Formål	6
1.2 PROBLEMSTILLINGER	7
1.3 REVISJONSKRITERIER	7
1.3.1 Kilder til kriterier	8
1.3.2 Utledning av revisjonskriterier	8
1.4 METODE	8
1.4.1 Datainnsamling	8
1.4.2 Avgrensing	8
1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet	9
2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	10
3. ANSKAFFELSER MELLOM KR 100.000 OG KR 500.000	11
3.1 UTVELGELSE AV ANSKAFFELSER	11
3.2 REVISJONSKRITERIER	11
3.3 MASKE GRUPPEN AS AVD. S-GRUPPEN	11
3.3.1 Anskaffelsen	11
3.3.2 Konkurransen	11
3.3.3 Protokollføring	12
3.3.4 Dokumentasjons- og arkivplikt	12
3.4 REMA 1295 KARASJOK	12
3.4.1 Anskaffelsen	12
3.4.2 Konkurransen	13
3.4.3 Protokollføring	13
3.4.4 Dokumentasjons- og arkivplikt	13
3.5 KARASJOK VVS AS	14
3.5.1 Anskaffelsen	14
3.5.2 Konkurransen	14
3.5.3 Protokoll	14
3.5.4 Dokumentasjons- og arkivplikt	15
3.6 DELKONKLUSJON	15
4. ANSKAFFELSER OVER KR 500.000	16
4.1 UTVELGELSE AV ANSKAFFELSER	16
4.2 REVISJONSKRITERIER	16
4.3 IKT-UTSTYR OG MATERIELL	16
4.3.1 Anskaffelsen	16
4.3.2 Kunngjøring	17
4.3.3 Anskaffelsesprosedyre	17
4.3.4 Konkurransesgrunnlag	17
4.3.5 Kvalifikasjonskrav	18
4.3.6 Tildelingskriterier	18
4.3.7 Tidsfrister	19
4.3.8 Avslutning av konkurransen	20
4.3.9 Protokollføring	20
4.3.10 Dokumentasjons- og arkivplikt	21
4.3.11 Delkonklusjon	21

4.4 BARNEHAGE-PROSJEKTERING	22
4.4.1 Anskaffelsen.....	22
4.4.2 Kunngjøring	22
4.4.3 Anskaffelsesprosedyre	23
4.4.4 Konkurransesgrunnlag	23
4.4.5 Kvalifikasjonskrav	23
4.4.6 Tildelingskriterier	24
4.4.7 Tidsfrister	25
4.4.8 Avslutning av konkurransen	26
4.4.9 Protokollføring	26
4.4.10 Dokumentasjons- og arkivplikt	26
4.4.11 Delkonklusjon.....	27
4.5 SLAMAVVANNING	27
4.5.1 Anskaffelsen.....	27
4.5.2 Kunngjøring	28
4.5.3 Anskaffelsesprosedyre	28
4.5.4 Konkurransesgrunnlag	29
4.5.5 Kvalifikasjonskrav	29
4.5.6 Tildelingskriterier	30
4.5.7 Tidsfrister	30
4.5.8 Avslutning av konkurransen	31
4.5.9 Protokollføring	31
4.5.10 Dokumentasjons- og arkivplikt	32
4.5.11 Delkonklusjon.....	32
5 AVSLUTTENDE KOMMENTARER	33
6. KONKLUSJONER.....	34
6.1 KJØP AV VARER OG TJENESTER MELLOM KR 100.000 OG KR 500.000	34
6.2 ANSKAFFELSER OVER KR 500.000	34
6.3 SAMLET KONKLUSJON:	35
7. ANBEFALINGER.....	36
8 KILDER OG LITTERATUR.....	37
Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer	38
Vedlegg 2: Revisjonskriterier.....	39
Vedlegg 3: Metode og gjennomføring	45

0. SAMMENDRAG

0.1 Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Karasjok kommune har fulgt lov og forskrift i forbindelse med kommunale anskaffelser. På bakgrunn av resultatene i revisjonens undersøkelser vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis, og bli presentert forhold hvor det er muligheter for forbedringer.

0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Kontrollutvalget har gitt revisjonen i oppdrag å undersøke om Karasjok kommune følger lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester, og ved tildeling av bygge- og anleggskontrakter.

Kjøp av varer og tjenester mellom kr 100 000 og kr 500 000

Er anskaffelsene mellom kr 100 000 og kr 500 000 basert på konkurranse?

Karasjok kommune har ikke gitt revisjonen nødvendig informasjon for å utføre oppdraget. Revisjonen kan derfor ikke foreta en vurdering i henhold til kontrollutvalgets oppdrag.

Er protokollføringen i henhold til regelverket?

Karasjok kommune har ikke gitt revisjonen nødvendig informasjon for å utføre oppdraget. Revisjonen kan derfor ikke foreta en vurdering i henhold til kontrollutvalgets oppdrag.

Etterlever kommunen bestemmelsene om dokumentasjons- og arkivplikt?

Kommunen har ikke fulgt bestemmelsene om arkivering og dokumentasjon i anskaffelsesprosesser mellom kr 100 000 og kr 500 000.

Anskaffelser over kr 500 000

Er konkurransen kunngjort i henhold til anskaffelsesregelverket?

Alle inngåelser av bygge- og anleggskontrakter som er undersøkt er kunngjort i henhold til regelverket.

Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?

Valgte anskaffelsesprosedyrer i de undersøkte anskaffelsene er i henhold til regelverket.

Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?

Det er utarbeidet konkurransegrunnlag for alle anskaffelser som omfattes av denne undersøkelsen. Opplysningene som framgår av konkurransegrunnlagene er i all hovedsak i tråd med kravene til konkurransegrunnlag som framgår av anskaffelsesforskriften.

Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?

Karasjok kommune har i all hovedsak stilt forskriftsmessige kvalifikasjonskrav for deltakelse i samtlige av de undersøkte anskaffelsene.

Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?

Kommunes bruk av tildelingskriterier er i hovedsak i tråd med regelverket i de anskaffelsene som er undersøkt med unntak for anskaffelsen for prosjektering av ny barnehage.

Er tidsfristene i henhold til regelverket?

Tidsfristene som er fastsatt i forbindelse med de anskaffelsene som er undersøkt er i all hovedsak i samsvar med forskriften med unntak for anskaffelsen av IKT-utstyr og materiell.

Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til lov og forskrift?

Meddelelsesbrevene fra kommunen til deltakerne om kontraktstildeling inneholder ikke de opplysninger som forskriften krever.

Er protokollføringen i henhold til regelverket?

Karasjok kommune har ikke ført anskaffelsesprotokoll for anskaffelsene som omfattes av undersøkelsen, slik det stilles krav om i anskaffelsesforskriften § 3-2.

Etterlever kommunen bestemmelsene om dokumentasjons- og arkivplikt?

Kommunen har fulgt bestemmelsene om arkivering og dokumentasjon i de anskaffelsesprosesser over kr 500 000 som er omfattet av denne undersøkelsen.

Samlet konklusjon

På bakgrunn av at revisjon ikke har mottatt etterspurt informasjon kan vi ikke foreta en vurdering av anskaffelser over kr 100 000 og under kr 500 000 i henhold til kontrollutvalgets bestilling. At kommunen ikke kan legge fram sentrale dokumenter vedrørende anskaffelsesprosessen er brudd på arkivloven og reglene om offentlige anskaffelser.

Karasjok kommune har ikke fulgt lov og forskrift om offentlige anskaffelser i alle anskaffelser over kr 500 000 som er omfattet av denne undersøkelsen.

0.3 Anbefalinger

På bakgrunn av de hovedfunn som er gjort i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale at Karasjok kommune iverksetter tiltak som sikrer at reglene om offentlige anskaffelser blir etterlevd, herunder:

- Synliggjør vurderingene omkring beregning av anskaffelsens verdi
- Innskjerper rutiner for føring av protokoll ved gjennomføring av anskaffelser.
- Foretar en nærmere vurdering av bruken av tildelingskriterier i forbindelse med anskaffelser.
- Foretar en nærmere vurdering av bruken av tidsfrister i forbindelse med anskaffelser.
- Innskjerper rutinene slik av brev fra kommunen vedrørende meddelelse om kontraktstildeling gir all den informasjon som forskriften krever.
- Innskjerper rutinene med å følge arkivlovens bestemmelser om arkivering vedrørende alle anskaffelser.
- Innskjerper rutinene med å følge anskaffelseslovens bestemmelser om dokumentasjon vedrørende alle anskaffelser.

1. INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for dette prosjektet er *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016*, vedtatt av kommunestyret i Karasjok 25.04.2013 (sak 30/13). Av planen framgår det at det skal gjennomføres en undersøkelse av kommunale anskaffelser.

I kommunens plan for forvaltningsrevisjon sies det følgende om dette temaet:

«Lov og forskrift om offentlige anskaffelser stiller strenge krav til kommunens gjennomføring av anskaffelser. Dette gjelder både ved anskaffelser av varer og tjenester og ved bygg- og anleggskontrakter.

Loven stiller krav om at kommunen som oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Kommunen skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Kommunen skal ikke diskriminere mellom leverandører på grunnlag av nasjonalitet, bruke standarder og tekniske spesifikasjoner som et virkemiddel for å hindre konkurranse, eller dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i eller i medhold av loven kommer til anvendelse. Kommunen må også følge riktige anskaffelsesprosedyrer.

Det er viktig for kommunen at den inngår avtaler som er økonomisk gunstig og fyller kommunen sine behov. Det er også viktig at kommunen følger opp avtalene etter at de er inngått, og har systemer som sikrer at disse blir etterlevd av kommuneorganisasjonen i ettertid.

Karasjok kommune har avtale med Finnut Consult AS om tjenester vedrørende innkjøp og anskaffelser. I forbindelse med dette er kommunen også tilsluttet Innkjøpssirkelen, som er et innkjøpssamarbeid mellom kommuner i Finnmark. Kommunen har utarbeidet innkjøpspolitiske retningslinjer som er vedtatt av kommunestyret.

Området er vesentlig for kommunen ut fra et økonomisk perspektiv og for kommunen sitt omdømme. Området er også vesentlig for tilbydere i en anskaffelsesprosess.»

1.1.2 Formål

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Karasjok kommune følger lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Ut i fra dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis, og bli presentert hvor det er muligheter for forbedringer.

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i en hovedproblemstilling og åtte underproblemstillinger, vedtatt av kontrollutvalget i Karasjok kommune 28. september 2015 (sak 21/2015). I tillegg har revisjonen utarbeidet fire tilleggsproblemstillinger (problemstilling nr. 1, 2, 3 og 12). Dette på bakgrunn av at kontrollutvalget har vedtatt at undersøkelsen også skal gjelde anskaffelser mellom kr 100.000,- og kr 500.000,-. Disse er underlagt et mindre omfattende regelverk enn anskaffelser over kr 500.000,- (se fotnote 1 og 2), og behandles derfor for seg.

Hovedproblemstilling:

- ***Følger Karasjok kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester, og ved tildeling av bygge- og anleggskontrakter?***

Underproblemstillinger for anskaffelser mellom kr 100.000,- og kr 500.000,-:¹

1. Er anskaffelsene så langt det er mulig basert på konkurranse?
2. Er protokollføringen i henhold til regelverket?
3. Etterlever kommunen reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser?

Underproblemstillinger for anskaffelser over kr 500.000:-²

4. Er konkurransen kunngjort i henhold til anskaffelsesregelverket?
5. Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?
6. Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?
7. Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?
8. Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?
9. Er tidsfristene i henhold til regelverket?
10. Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til lov og forskrift?
11. Er protokollføringen i henhold til regelverket?
12. Etterlever kommunen reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser?

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

¹ For anskaffelser mellom kr 100.000 og kr 500.000 gjelder FOA del I og LOA. Se blant annet FOA § 1-3 (2) bokstav l) gjeldende fra 1. juli 2015. Før 1. juli 2015 gjaldt FOA del I også anskaffelser under kr 100.000,-. Denne forskriftsendringen har derfor ikke noen praktisk betydning for gjennomføringen av denne undersøkelsen.

² For anskaffelser med en verdi mellom kr 500.000,- og EØS-terskelverdiene gjelder FOA del I og del II og for anskaffelser over EØS-terskelverdiene gjelder del I og del III. I tillegg gjelder lov om offentlige anskaffelser.

1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999.
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006.
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2006/2013)³

1.3.2 Utledning av revisjonskriterier

Med utgangspunkt i det som er nevnt ovenfor har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Revisjonskriterier for anskaffelser mellom kr 100.000 og kr 500.000:

- Anskaffelsen skal så langt det er mulig være basert på konkurranse
- Anskaffelsen skal protokollføres i henhold til regelverket
- Kommunen skal etterleve reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser?

Revisjonskriterier for anskaffelser over kr 500.000:

- Konkurransen skal kunngjøres i henhold til reglene om offentlige anskaffelser
- Det skal benyttes korrekt anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket
- Konkurranses grunnlaget skal inneholde de opplysninger som forskriften krever
- Kvalifikasjonskrav skal brukes i henhold til regelverket
- Tildelingskriterier skal brukes i henhold til regelverket
- Tidsfristene skal være i henhold til regelverket
- Anbudskonkurransen skal avsluttes i henhold til regelverket
- Anskaffelsen skal protokollføres i henhold til regelverket
- Kommunen skal etterleve reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser?

En nærmere redegjørelse for revisjonskriteriene følger i rapportens vedlegg 2

1.4 Metode

1.4.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåten for datainnsamling i denne undersøkelsen har vært dokumentanalyse, møte og e-post intervju. Vi viser for øvrig til rapportens vedlegg 3 for nærmere beskrivelse av metoder anvendt ved denne forvaltningsrevisjonen.

1.4.2 Avgrensing

Tidsmessig er denne undersøkelsen i all hovedsak avgrenset til perioden 2014-2016.

³ Utarbeidet av Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Vi mener at data i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene ved at vi har relevant og tilstrekkelig informasjon. Det er likevel viktig å være klar over at opplysningene i rapporten representerer et utvalg av fakta. Vi har ikke sett på alle sider ved de undersøkte anskaffelsene, men bare undersøkt forhold som angår de oppsatte problemstillingene.

Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivare tatt gjennom intern kvalitetssikring og ved at informanten(e) har hatt anledning til å lese gjennom et utkast til rapport og komme med tilbakemeldinger på faktadelen i denne.

2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

I kommunens retningslinjer for innkjøp som ble vedtatt av kommunestyret 16. desember 2004 står følgende: *«Alle anskaffelser som gjøres i regi av Karasjok kommune skal gjøres i henhold til Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.99 nr. 69 med tilhørende forskrift av 7.4.2006. I tillegg kommer disse lokale retningslinjene som er utfyllende til gjeldende lov og forskrift. Som vedlegg til disse retningslinjene ligger de sentralt fastsatt terskelverdier og frister som framkommer i gjeldende lovverk med forskrifter.»*

I henhold til retningslinjene er målsettingen med Karasjok kommunes innkjøpspolitikk blant annet at: *«... alle kommunale anskaffelser skal gjøres i henhold til gjeldende lov og forskrift, og lokalt vedtatte retningslinjer for innkjøpsarbeidet og at lover og regler for offentlige innkjøp blir fulgt».*

I henhold til kommunens *Innkjøpspolitiske retningslinjer* punkt 3.4 er rådmannen, eller den rådmannen delegerer, gitt fullmakt til å fatte nødvendige vedtak i forbindelse med kommunale anskaffelser, herunder valg av anbyder/tilbyder. I dette inngår også undertegning av avtaler i henhold til de utlysninger som gjøres.

Kommunens protokollmal for anskaffelser skal benyttes for dokumentasjon av innkjøpsprosessen jfr. retningslinjene punkt 3.2. Konkurransen avsluttes ved åpning av anbud på et tidspunkt som er fastsatt på forhånd. Først etter karenstid og klagesaksbehandling kan det inngås bindende kontrakter.

I henhold til loven skal anskaffelsesprosesser sikre hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og være etterprøvbare.⁴ Det innebærer at oppdragsgiver på forespørsel, skal kunne legge fram dokumentasjon som gir tredjeperson forståelse for hele prosessen. Det er av den grunn gitt bestemmelser om protokollplikt for alle anskaffelser over 100 000 kroner (eks mva.). Bestemmelsene pålegger oppdragsgiver å føre protokoll gjennom hele anskaffelsesprosessen.

⁴ Lov om offentlige anskaffelser § 5.

3. ANSKAFFELSER MELLOM KR 100.000 OG KR 500.000

3.1 Utvelgelse av anskaffelser

Vi har gjort et utvalg på tre leverandører fra Karasjok kommunes leverandørreskontro 2015-16:

- Maske Gruppen AS avd. S-gruppen
- REMA 1925 Karasjok
- Karasjok VVS

3.2 Revisjonskriterier

- Anskaffelsen skal så langt det er mulig være basert på konkurranse
- Anskaffelsen skal protokollføres i henhold til regelverket
- Kommunen skal etterleve reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser?

3.3 Maske Gruppen AS avd. S-gruppen

3.3.1 Anskaffelsen

Ut fra kommunens regnskap går det fram at Karasjok kommune har foretatt innkjøp av medisinske forbruksvarer og inkontinensprodukter mellom kr 100 000 og kr 500 000 fra Maske Gruppen AS både i 2015 og i 2016.

For innkjøp i denne størrelsesorden kommer forskriftens del I til anvendelse.

3.3.2 Konkurransen

Data:

Vi har ikke mottatt informasjon fra Karasjok kommune om gjennomføring av konkurransen.

Vurdering:

Alle anskaffelser skal baseres på konkurranse. Ved anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000 bør oppdragsgiver kontakte minst tre leverandører⁵ om man ikke ønsker å gjennomføre en åpen konkurranse.

På grunn av at vi ikke har mottatt svar på våre henvendelser har vi ikke grunnlag for å foreta en vurdering av gjennomføring av konkurransen.

⁵ Bakken og Nordby, Offentlige anskaffelser (2013), s. 66 1. avsnitt.

3.3.3 Protokollføring

Data:

Vi har ikke mottatt informasjon fra Karasjok kommune om anskaffelsesprotokoll i tilknytning til denne anskaffelsen.

Vurdering:

Forskriften pålegger oppdragsgiver å føre protokoll gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollplikten gjelder alle anskaffelser over 100 000 kr, men er noe mer omfattende for anskaffelser etter del II og III enn for anskaffelser etter del I.⁶

En anskaffelsesprotokoll bidrar til at ulike instanser kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med regelverket. Protokollen gir økt gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i hele anskaffelsesprosessen. Mangelfull protokollføring er brudd med lovens grunnleggende krav om gjennomsiktighet og etterprøvbarhet.

Vi har ikke mottatt informasjon fra Karasjok kommune om protokoll og har derav ikke grunnlag for å foreta en vurdering av kommunens protokollføring ved denne anskaffelsen.

3.3.4 Dokumentasjons- og arkivplikt.

Data:

I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen ba revisjonen kommunen om å oversende sine anskaffelsesdokumenter i form av kunngjøring, anskaffelsesprotokoll og lignende. Etter flere henvendelser har revisjonen ikke mottatt det vi har etterspurt ved denne anskaffelsen.

Vurdering:

Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til arkivloven med forskrift og anskaffelsesprosessen skal dokumenteres.⁷ Revisjonen vurderer det slik at kommunen ikke har forholdt seg til krav i lov og forskrift ved denne anskaffelsen.

3.4 REMA 1295 Karasjok

3.4.1 Anskaffelsen

Ut fra kommunens regnskap går det fram at Karasjok kommune har foretatt innkjøp av matvarer til bevertning i forbindelse med møter/kurs for et beløp mellom kr 100 000 og kr 500 000 fra REMA 1000 både i 2015 og i 2016.

For innkjøp i denne størrelsesorden kommer forskriftens del I til anvendelse.

⁶ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 69.

⁷ Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 (7).

3.4.2 Konkurransen

Data:

Vi har ikke mottatt informasjon fra Karasjok kommune om gjennomføring av konkurransen.

Vurdering:

Alle anskaffelser skal baseres på konkurranse. Ved anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000 bør oppdragsgiver kontakte minst tre⁸ leverandører om man ikke ønsker å gjennomføre en åpen konkurranse.

På grunn av at vi ikke har mottatt svar på våre henvendelser har vi ikke grunnlag for å foreta en vurdering om gjennomføring av konkurransen.

3.4.3 Protokollføring

Data:

Vi har ikke mottatt informasjon fra Karasjok kommune om anskaffelsesprotokoll i tilknytning til denne anskaffelsen.

Vurdering:

Forskriften pålegger oppdragsgiver å føre protokoll gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollplikten gjelder alle anskaffelser over 100 000 kr, men er noe mer omfattende for anskaffelser etter del II og III, enn for anskaffelser etter del I.⁹

En anskaffelsesprotokoll bidrar til at ulike instanser kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med regelverket. Protokollen gir økt gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i hele anskaffelsesprosessen. Mangelfull protokollføring er brudd med lovens grunnleggende krav om gjennomsiktighet og etterprøvbarhet.

Vi har ikke mottatt informasjon fra Karasjok kommune om protokoll og har derav ikke grunnlag for å foreta en vurdering av kommunens protokollføring ved denne anskaffelsen.

3.4.4 Dokumentasjons- og arkivplikt.

Data:

I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen ba revisjonen kommunen om å oversende sine anskaffelsesdokumenter i form av kunngjøring, anskaffelsesprotokoll og lignende. Etter flere henvendelser har revisjonen ikke mottatt det vi har etterspurt ved denne anskaffelsen.

Vurdering:

Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til arkivloven med forskrift og anskaffelsesprosessen skal dokumenteres.¹⁰ Revisjonen vurderer det slik at kommunen ikke har forholdt seg til krav i lov og forskrift ved denne anskaffelsen.

⁸ Bakken og Nordby, Offentlige anskaffelser (2013), s. 66 1. avsnitt.

⁹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 69.

¹⁰ Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 (7).

3.5 Karasjok VVS AS

3.5.1 Anskaffelsen

Ut fra kommunens regnskap går det fram at Karasjok kommune har foretatt innkjøp av varer/vedlikeholdstjenester for et beløp mellom kr 100 000 og kr 500 000 fra Karasjok VVS både i 2015 og i 2016.

For innkjøp i denne størrelsesorden kommer forskriftens del I til anvendelse.

3.5.2 Konkurransen

Data:

Vi har ikke mottatt informasjon fra Karasjok kommune om gjennomføring av konkurransen.

Vurdering:

Alle anskaffelser skal baseres på konkurranse. Ved anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000 bør oppdragsgiver kontakte minst tre¹¹ leverandører om man ikke ønsker å gjennomføre en åpen konkurranse.

På grunn av at vi ikke har mottatt svar på våre henvendelser har vi ikke grunnlag for å foreta en vurdering om gjennomføring av konkurransen i forbindelse med anskaffelse av VVS tjenester.

3.5.3 Protokoll

Data:

Vi har ikke mottatt informasjon fra Karasjok kommune om anskaffelsesprotokoll i tilknytning til denne anskaffelsen.

Vurdering:

Forskriften pålegger oppdragsgiver å føre protokoll gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollplikten gjelder alle anskaffelser over 100 000 kr, men er noe mer omfattende for anskaffelser etter del II og III, enn for anskaffelser etter del I.¹²

En anskaffelsesprotokoll bidrar til at ulike instanser kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med regelverket. Protokollen gir økt gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i hele anskaffelsesprosessen. Mangelfull protokollføring er brudd med lovens grunnleggende krav om gjennomsiktighet og etterprøvbarhet.

Vi har ikke mottatt informasjon fra Karasjok kommune om protokoll og har derav ikke grunnlag for å foreta en vurdering av kommunens protokollføring ved denne anskaffelsen.

¹¹ Bakken og Nordby, Offentlige anskaffelser (2013), s. 66 1. avsnitt.

¹² Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 69.

3.5.4 Dokumentasjons- og arkivplikt.

Data:

I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen ba revisjonen kommunen om å oversende sine anskaffelsesdokumenter i form av kunngjøring, anskaffelsesprotokoll og lignende. Etter flere henvendelser har revisjonen ikke mottatt det vi har etterspurt ved denne anskaffelsen.

Vurdering:

Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til arkivloven med forskrift og anskaffelsesprosessen skal dokumenteres.¹³ Revisjonen vurderer det slik at kommunen ikke har forholdt seg til krav i lov og forskrift ved denne anskaffelsen.

3.6 Delkonklusjon

På bakgrunn av at revisjon ikke har mottatt etterspurt informasjon kan vi ikke foreta en vurdering av anskaffelser over kr 100 000 og under kr 500 000 i henhold til kontrollutvalgets bestilling. At kommunen ikke kan legge fram sentrale dokumenter vedrørende anskaffelsesprosessen er brudd på arkivloven og reglene om offentlige anskaffelser.

¹³ Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 (7).

4. ANSKAFFELSER OVER KR 500.000

4.1 Utvelgelse av anskaffelser

Vårt utvalg er gjort ut fra kommunens årsmelding ¹⁴ hvor det er en oversikt over forbruk på investeringer samme år. Vi har valgt investeringer i:

- Felles IT-utstyr
- Ny Barnehage-prosjektering
- Slamavvanning

4.2 Revisjonskriterier

- Konkurransen skal kunngjøres i henhold til reglene om offentlige anskaffelser
- Det skal benyttes korrekt anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket
- Konkurranses grunnlaget skal inneholde de opplysninger som forskriften krever
- Kvalifikasjonskrav skal brukes i henhold til regelverket
- Tildelingskriterier skal brukes i henhold til regelverket
- Tidsfristene skal være i henhold til regelverket
- Anbudskonkurransen skal avsluttes i henhold til regelverket
- Anskaffelsen skal protokollføres i henhold til regelverket
- Kommunen skal etterleve reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser?

4.3 IKT-utstyr og materiell

4.3.1 Anskaffelsen

Det er i økonomiplanen for 2016-2019 gjort vedtak om felles årlige investeringer på 6,7 millioner kroner i økonomiplanperioden. Felles IT-utstyr er delt opp i fire kategorier:

- IKT- utstyr og materiell
- Oppgradering av Ephorte og Agresso
- Telefoni
- Andre investeringer

Av ovennevnte fire kategorier har vi valgt «IKT-utstyr og materiell» for vår gjennomgang.

Med bakgrunn i anskaffelsens størrelse legger revisjonen til grunn at det er bestemmelsene i anskaffelsesforskriften del I og II som kommer til anvendelse ved vår vurdering av denne anskaffelsen.

Hovedvekten av innkjøp av IKT-utstyr og materiell er knyttet til en rammeavtale som kommunen har inngått med Atea. Karasjok kommune er medlem av Innkjøpssirkelen og innkjøpsprosessene ivaretas av Finnut Consult AS. Rammeavtalen med Atea er

¹⁴ Årsmeldingen 2016 s 22.

fremforhandlet av Finnnot. Anslått totalverdi for anskaffelsen er mellom 1,2 mill. og 1,5 mill. kroner.

4.3.2 Kunngjøring

Data

Konkurransen vedrørende anskaffelse av IKT-utstyr og materiell ble kunngjort i den nasjonale databasen Doffin den 18. september 2014. Konkurransen ble ikke kunngjort i den europeiske databasen TED. Det går fram av kunngjøringen at dette dreier seg om en rammeavtale av to års varighet.

Vurdering

Det er verdien på anskaffelsen som er styrende for kravet om kunngjøring. For innkjøp som overstiger den nasjonale terskelverdien på kr 500 000 stilles det krav om kunngjøring i den nasjonale databasen Doffin. For innkjøp som overstiger EØS-terskelverdien på 1,55 mill. kr¹⁵ stilles det i tillegg krav om kunngjøring i den europeiske databasen TED.

Anslått totalverdi for anskaffelsen er mellom 1,2 mill. og 1,5 mill. NOK og overskrider således nasjonal terskelverdi, men ikke EØS-terskelverdi. Anskaffelsen er kunngjort i samsvar med anskaffelsesregelverket.

4.3.3 Anskaffelsesprosedyre

Data

Av kunngjøringen i Doffin fremgår det at konkurransen har blitt gjennomført som en åpen anbudskonkurranse.

Vurdering

Anskaffelsen av IT-utstyr og materiell reguleres av forskriftens del II. Oppdragsgiver kan velge mellom åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse og konkurranse med forhandling. Anskaffelsen er gjennomført som åpen anbudskonkurranse. Valg av anskaffelsesprosedyre er i henhold til regelverket.

4.3.4 Konkurransesgrunnlag

Data

Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag for anskaffelse av IKT-utstyr og materiell i Karasjok kommune. Konkurransesgrunnlaget inneholder en beskrivelse av anskaffelsen, hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt og hvordan konkurransen skal gjennomføres. Konkurransesgrunnlaget inneholder også opplysninger om hvilke kriterier som gjelder for tildeling av kontrakt og hvilke betingelser som gjelder for kontrakten.

¹⁵

https://www.regjeringen.no/contentassets/061f8f8c9c8246b58f09f5c5531ff7b5/terskelverdier_2014_15.pdf?id=2197722.

Vurdering

For å ivareta kravene til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og likebehandling må oppdragsgiver beskrive tydelig i kunngjøringen og/eller konkurransegrunnlaget hvilke betingelser som gjelder for anbudskonkurransen. Sammen med kunngjøringen skal konkurransegrunnlaget gi leverandørene de opplysninger som er nødvendige for at de skal være i stand til å utarbeide et fullstendig og fullverdig tilbud som har reell mulighet til å nå opp i anbudskonkurransen.

Karasjok kommune har utarbeidet et konkurransegrunnlag for anskaffelsen av IKT-utstyr og materiell som inneholder de opplysningene som kreves for anskaffelser over nasjonal terskelverdi. Det er revisjonens vurdering at konkurransegrunnlaget er i samsvar med forskriftens krav.

4.3.5 Kvalifikasjonskrav

Data:

Av kunngjøringen i den nasjonale portalen Doffin, *punkt III.2 Kvalifikasjonskrav* samt konkurransegrunnlagets punkt «*Kvalifikasjonskrav*» går det fram at oppdragsgiver har stilt krav til leverandør som ønsket å delta i anbudskonkurransen vedrørende IKT-utstyr og materiell.

Av konkurransegrunnlaget går det fram at kvalifikasjonskravene knytter seg til leverandørens organisatoriske-, juridiske-, finansielle- og økonomiske stilling samt til leverandørens tekniske kvalifikasjoner. De lovpålagte kravene om HMS-attest samt skatte- og merverdiavgifts attest fremgår også av konkurransegrunnlaget.

Vurdering

Formålet med å stille kvalifikasjonskrav er å sikre at leverandørene har det nødvendige grunnlaget for å gjennomføre kontrakten. I hovedsak skal kravene til leverandørens kvalifikasjoner gis i kunngjøringen, men kan utdypes i konkurransegrunnlaget. Det skal alltid stilles krav til skatteattest og merverdiavgift.

Det går fram av kunngjøringen og konkurransegrunnlaget at kommunen har stilt krav til leverandørene som ønsket å delta i anbudskonkurransen i samsvar med forskriftens krav.

4.3.6 Tildelingskriterier

Data:

Det går fram av kunngjøringen at «*Det økonomisk mest fordelaktige tilbud vil bli vurdert på grunnlag av kriterier og vekting fastsatt i konkurransegrunnlaget*».

Av konkurransegrunnlaget går det fram: «*Følgende tildelingskriterier gjelder: Pris 70 %, Kvalitet og funksjonalitet 30 %. Kvalitet og funksjonalitet vil bli vurdert med bakgrunn i leverandørens besvarelse av minstekrav og kravspesifikasjon.*» Det er også listet opp en rekke tekniske krav til programvare, maskinvare og system.

På side 13 i anskaffelsesprotokollen refereres det til oppdragsgivers vurdering av de innkomne anbud opp mot tildelingskriteriene.

Vurdering:

Tildelingen av en kontrakt i en åpen anbudskonkurranse skal enten skje på bakgrunn av hvilket tilbud som har *lavest pris* eller som er *økonomisk mest fordelaktig ut fra oppgitte kriterier*. Dersom en kontrakt skal tildeles leverandøren som har levert det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, må oppdragsgiver på forhånd fastsette hvilke kriterier som vil bli vektlagt.¹⁶

I denne aktuelle anbudskonkurransen hadde oppdragsgiver på forhånd oppgitt tildelingskriteriene i konkurransegrunnlaget. Det framgikk også av kunngjøringen at det var det økonomisk mest fordelaktige tilbudet som ville bli vurdert på bakgrunn av kriterier fastsatt i konkurransegrunnlaget (70% pris og 30% kvalitet og funksjonalitet).

Oppdragsgiver står fritt til å bestemme hvilke tildelingskriterier som skal legges til grunn for vurdering av tilbudene opp mot hverandre. Kriteriene gir imidlertid ikke oppdragsgiver et ubegrenset fritt skjønn ved fastsettelse av kriterier, men han må ta hensyn til kravet om likebehandling, gjennomsiktighet og forutberegnelighet. EU-domstolen har uttalt at tildelingskriteriene må fremgå på en sån måte at det er mulig for alle rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører å fortolke kriteriene på samme måte. Oppdragsgiver må derfor fastsette kriterier på en måte som gjør det mulig å vurdere de innkomne tilbud mot hverandre.¹⁷

I konkurransegrunnlaget går det fram at «Kvalitet og funksjonalitet» vil bli vurdert med bakgrunn i leverandørens besvarelse av «*minstekrav og kravspesifikasjon*». Kriteriene som går fram av konkurransegrunnlaget lister opp en rekke tekniske krav til programvare, maskinvare og system. Det går imidlertid ikke nærmere fram hvordan man definerer kvalitet og funksjonalitet. Det går heller fram hvordan man vil vurdere de innkomne tilbud opp mot kvalitet og funksjonalitet for å skille tilbudene fra hverandre.

Etter revisjonens vurdering er bruken av tildelingskriterier i denne anbudskonkurransen ikke i henhold til regelverket.

4.3.7 Tidsfrister

Data

Anbudskonkurransen ble kunngjort i Doffin 18.09.2014 med tilbudsåpning den 24.10.2014 kl 1200 som tilsvarer 35 dager. Fristen for å levere inn anbud ble utsatt flere ganger med endelig sluttdato 05.12.2014. Siste utsettelse ble publisert 19.11.2014 noe som gav deltakerne i konkurranse 16 dager på å levere inn tilbud. Den 26.06.2015 meddeles tilbyderne resultatet av konkurranse og at karenstiden fastsettes til 10.juli (14 dager).

Vurdering

Fristene for anskaffelser under EØS- terskelverdiene skal fastsettes slik at leverandørene får tilstrekkelig tid til å innhente nødvendig dokumentasjon, og foreta nødvendige undersøkelser og beregninger, jf. forskriftens § 10-1. Det er ikke fastsatt noen minimumsfrister i forskriftens del II. Hvor lang fristen bør være for å gi leverandørene tilstrekkelig tid, vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Det må blant annet tas hensyn til at de grunnleggende kravene overholdes. I henhold til forholdsmessighetsprinsippet bør fristen være lenger jo mer omfattende og kompleks anskaffelsen er. Fristen kan være kortere dersom det skal anskaffes

¹⁶ Dersom tildelingskriteriene blir vektet ulikt skal oppdragsgiver oppgi den relative vekten.

¹⁷ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 214.

«hyllevarer» enn ved mer komplekse anskaffelser, der leverandørene har behov for å gjøre grundigere undersøkelser. Denne anskaffelsen gjelder en anskaffelse av «ikke komplisert art». Vi vurderer at fristen for å levere inn anbud som er brukt i denne sammenhengen er i henhold til regelverket.

Karensperioden skal være minst 10 dager dersom meddelelsen sendes elektronisk eller over telefaks og minst 15 dager dersom meddelelsen sendes med et annet kommunikasjonsmiddel. Karenstiden i denne anskaffelsen er fra 26.06.2015 til 10.07.2015, det vil si til 14 dager. Revisjonen har ikke informasjon om hvilken metode som er benyttet ved denne utsendelsen, men dersom meddelelsen er sendt ut med «et annet kommunikasjonsmiddel» er ikke karensperioden i henhold til forskriftens krav.

4.3.8 Avslutning av konkurransen:

Data

Av anskaffelsesprotokollen går det fram at kommunen har fått tilbud fra fire leverandører. Deltakerne som ikke vant fram er i brev meddelt at «... *deres tilbud er ikke vurdert som mest fordelaktig ...*» mens den som ble tildelt anskaffelsen er meddelt at «... *deres tilbud er vurdert som mest fordelaktig ...*». Videre er det gitt informasjon om karenstid og om klageadgang.

Vurdering

Meddelelsen om hvilken leverandør som tildeles kontrakt skal være skriftlig, opplyse om navnet til den som er blitt tildelt kontrakten og gi begrunnelsen for valget i samsvar med forskriften § 11-14.

Meddelelsen skal inneholde en presis beskrivelse av den nøyaktige karensperioden som oppdragsgiver har fastsatt og begrunnelsen for valg av leverandør. Oppdragsgiver skal redegjøre for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler og hva som gjorde at det vinnende tilbud samlet sett kom best ut, skal beskrives. Oppdragsgiver må gi en kortfattet beskrivelse av hvordan tilbudet ble evaluert under hvert enkelt tildelingskriterium. Hensikten er å sikre lovens grunnleggende krav om gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

Kommunens brev til de av tilbyderne i anbudskonkurransen som ikke vant fram inneholder ikke informasjon om navnet på det foretrukne tilbud. Brevet inneholder heller ikke en beskrivelse av egenskapene og relative fordeler ved det foretrukne tilbud og hvordan tilbudet ble evaluert under hvert enkelt tildelingskriterium. Meddelelsesbrevet inneholder ikke den informasjon som er påkrevet for å sikre lovens grunnleggende krav om gjennomsiktighet og etterprøvbarehet. Avslutning av konkurransen tilfredsstiller derfor ikke forskriftens krav.

4.3.9 Protokollføring

Data

Revisjonen er forelagt protokollen fra anbudskonkurransen. Protokollen inneholder opplysninger om anskaffelsen og om dato og klokkeslett for publiseringer og nye datoer for utsatte frister mv. Protokollen inneholder også en grafisk og tallbasert oversikt over hvordan kommunen har vurdert tilbudene i forhold til kriteriene.

Vurdering

Krav til protokoll går fram av forskriftens § 3-2. Av protokollen skal alle vesentlige forhold og viktige beslutninger om anskaffelsesprosessen beskrives. Protokollen skal gi økt gjennomsiktighet og etterprøvbarehet i anskaffelsesprosessen.

Det skal føres protokoll over anskaffelser over kr 100 000 ekskl. mva. Protokollen skal bidra til at ulike instanser kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med regelverket. Minimumskravene til protokollen går fram av vedlegg 3 til forskriften, det skal blant annet gis en begrunnelse for hvilke forhold som var avgjørende for valg av leverandør og andre vesentlige forhold som ble lagt til grunn for valget.

Det går ikke fram av protokollen hvordan man har vurdert og vektlagt kvalitet/funksjonalitet i utregningen som begrunnelse for valg av leverandør. Revisjonen anser det som en vesentlig mangel i forhold til valg av tilbud.

4.3.10 Dokumentasjons- og arkivplikt

Data:

I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen har revisjonen fått oversendt anskaffelsesdokumenter i form av kunngjøring, anskaffelsesprotokoll og lignende.

Vurdering:

Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til arkivloven med forskrift og anskaffelsesprosessen skal dokumenteres.¹⁸ Revisjonen vurderer det slik at kommunen har forholdt seg til krav i lov og forskrift ved denne anskaffelsen.

4.3.11 Delkonklusjon

Med bakgrunn i vurderingene ovenfor har revisjonen konkludert med at Karasjok kommune har brutt krav i forskrift om offentlige anskaffelser i denne anbudskonkurransen.

Dette gjelder følgende forhold:

- Anbudsprotokollen gir ikke fullstendig informasjon i henhold til vedlegg 3 til forskrift om offentlige anskaffelser og er ikke i samsvar med lovens grunnleggende krav om gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.
- Bruken av tildelingskriterier i denne anbudskonkurransen ikke i henhold til regelverket.
- Meddelelsesbrevet inneholder ikke den informasjon som er påkrevet for å sikre lovens grunnleggende krav om gjennomsiktighet og etterprøvbarehet. Avslutning av konkurransen tilfredsstiller ikke forskriftens krav.

¹⁸ Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 (7).

4.4 Barnehage-prosjektering

4.4.1 Anskaffelsen

Kommunestyret vedtok utbygging av ny barnehage med en kostnadsramme på 35 mill. kr. Senere er kostnadsrammen økt til 43,75 mill. kr. Denne forvaltningsrevisjonen gjelder prosjektering av utbyggingen og omfatter *«Innhenting av pris på prosjektering av barnehage. Tilbudet omfatter arkitekt og rådgivende ingeniørtjenester til prosjektering av barnehage. Gjelder fasene skisse-, for-, detaljprosjekt, kontrahering, oppfølging i byggetiden og overtakelse»* som det går fram av kunngjøringen.

Oppdraget ble tildelt Haldde Arkitekter AS. Tilbudssum kr 1 978 000,-.

Med bakgrunn i anskaffelsens størrelse legger revisjonen til grunn at det er bestemmelsene i anskaffelsesforskriften del I og II som kommer til anvendelse ved vår vurdering av denne anskaffelsen.

4.4.2 Kunngjøring

Data

Oppdraget er kunngjort i den nasjonale databasen Doffin den 3.februar 2015. I kunngjøringen ble anskaffelsens totalverdi anslått til en verdi mellom 1 200 000 til 1 500 000 NOK eks. mva.

Vurdering

Det er verdien på anskaffelsen som er styrende for kravet til kunngjøring. For innkjøp over den nasjonale terskelverdien på 500 000 kr stilles det krav om kunngjøring i den nasjonale databasen Doffin. For innkjøp som oversteg EØS-terskelverdien på 1,55 mill. kr¹⁹ ble det på kunngjøringstidspunktet stilt krav om kunngjøring i den europeiske databasen TED.

Oppdragsgiver plikter å foreta en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi som et grunnlag for en oppfatning om anskaffelsen kommer over eller under de aktuelle terskelverdiene og for å kunne slå fast hvilke regler som gjelder for den aktuelle anskaffelsen. Er oppdragsgiver i tvil om anskaffelsen kommer over eller under aktuelle terskelverdier bør han synliggjøre de avveininger han har foretatt. Om tilbudene i etterkant likevel viser seg å ligge over terskelverdiene vil ikke oppdragsgiver kunne klandres såfremt skjønnets som han har lagt til grunn kan karakteriseres som forsvarlig. Dersom tilbudene ligger høyt over anslagene som er foretatt, kan det imidlertid være grunn til å spørre seg om oppdragsgivers anslag har vært forsvarlig.

Det går fram av konkurransegrunnlaget at anskaffelsen antas å ligge under EØS-terskelverdier og at forskriftens del I og II kommer til anvendelse. Laveste innkomne anbud var på kr 1 978 000. På grunn av avstanden mellom anslått verdi (mellom 1.2 mill. – 1,5 mill. NOK) og laveste tilbud kan det stilles spørsmål om det er gjort en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi. Det kan derav også stilles spørsmål om anskaffelsen er kunngjort i samsvar med anskaffelsesregelverket.

¹⁹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Justerte-terskelverdier-for-offentlige-anskaffelser/id760993/>.

4.4.3 Anskaffelsesprosedyre

Data

Av kunngjøringen i Doffin ser vi at konkurransen har blitt gjennomført som en åpen anbudskonkurranse.

Vurdering

Åpen anbudskonkurranse kan benyttes for anskaffelser både over og under den til enhver tid gjeldende terskelverdi. Den valgte anskaffelsesprosedyren er dermed i tråd med regelverket.

4.4.4 Konkurransesgrunnlag

Data

Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag datert 27.01.2015 og revidert 27.02.2015 som inneholder informasjon om valgt anskaffelsesprosedyre, hva oppdraget består av, krav til leverandøren, frist for innlevering av anbud (dag og klokkeslett), vedståelsesplikt, leveringsadresse og leveringssted, kriterier for tildeling av kontrakten, og opplysninger om på hvilket språk tilbudet skal være skrevet.

Vurdering

Et konkurransegrunnlag er en utdyping av opplysningene som oppdragsgiver har angitt i kunngjøringen, og inneholder gjerne mer detaljerte krav til konkurransen, anskaffelsen og/eller kontraktbetingelsene.²⁰ Konkurransesgrunnlaget skal inneholde en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av:²¹

- Hva som skal anskaffes
- Hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt og hvordan konkurransen skal gjennomføres, herunder kriterier for tildeling av kontrakt
- Hvordan tilbudene og eventuelle vedlegg skal utformes, endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett)
- Hvilke kontraktbetingelser som gjelder for oppdraget

Konkurransegrunnlaget som er utarbeidet inneholder den informasjon som er påkrevet etter forskriften § 8-1 (1). Karasjok kommune har utarbeidet et konkurransegrunnlag i tråd med forskriftens krav.

4.4.5 Kvalifikasjonskrav

Data

I kunngjøringen og i konkurransegrunnlaget blir det oppgitt at det stilles kvalifikasjonskrav til tilbyders organisatoriske og juridiske stilling. Kvalifikasjonskravene er oppgitt til å gjelde firmaattest, skatteattest (merverdiavgift og skatt) og HMS-egenerklæring. Det stilles også som krav at tilbyderne må legge ved dokumentasjon på kvalitetsstyring og intern kontroll. Det framgår videre av kunngjøringen at det stilles krav til tilbyders økonomiske og finansielle kapasitet. Dokumentasjonskravet knyttet til dette er foretakets regnskaper for de 3 siste år. Det stilles også krav til tilbyders tekniske og faglige kvalifikasjoner. Her er må tilbyderne tilfredsstille kravet for prosjektering av bygninger og installasjoner i tiltaksklasse II.

²⁰ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 116.

²¹ Jf. forskriften § 8-1 (1).

Vurdering

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. Formålet med å stille kvalifikasjonskrav er å sikre at leverandørene har det nødvendige grunnlaget for å gjennomføre kontrakten. I hovedsak skal kravene til leverandørenes kvalifikasjoner gis i kunngjøringen, men kan utdypes i konkurransegrunnlaget. Det skal alltid stilles krav til skatteattest og merverdiavgift.²²

Det går fram av kunngjøringen og konkurransegrunnlaget at kommunen har stilt krav til leverandørene som ønsket å delta i anbudskonkurransen i samsvar med forskriftens krav.

4.4.6 Tildelingskriterier

Data

Det framgår av kunngjøringen at «*det økonomisk mest fordelaktige tilbud vil bli vurdert*» på grunnlag av kriterier som fremgår av teksten under. Konkurransegrunnlaget inneholder et eget punkt som omhandler kriterier for valg av tilbud. Her framgår det at ved vurdering av det økonomisk mest fordelaktige tilbud vil kommunen vektlegge:

1. Tilbudssum. Vekting 50.
2. Kompetanse, kapasitet, referanser/erfaring, oppgaveforståelse. Vekting 30.
3. Framdrift. Vekting. 20.

Vurdering

Tildelingen av en kontrakt i en åpen anbudskonkurranse skal enten skje på bakgrunn av hvilket tilbud som har lavest pris eller som er økonomisk mest fordelaktig ut fra oppgitte kriterier. Dersom en kontrakt skal tildeles leverandøren som har levert det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, må oppdragsgiver på forhånd fastsette hvilke kriterier som vil bli vektlagt.²³

Oppdragsgiver må kunngjøre hvilke tildelingskriterier som vil bli lagt til grunn for valg av leverandør i tilfeller hvor pris alene ikke er avgjørende for valget. Oppdragsgiver har et vidt innkjøpsfaglig skjønn ved fastsettelsen, men kriteriene må være egnet til å identifisere det mest fordelaktige tilbudet.

Ved denne anskaffelsen har oppdragsgiver valgt å anvende et sett av flere ulike kriterier for tildeling av kontrakt, dette gjelder særlig tildelingskriterium nr. 2. I følge faglitteratur på området blir det hevdet at det enkelte kriterium må være utformet så presist at «alle rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører forstår tildelingskriteriene på samme måte og forstår hva som skal vurderes ved tildelingen»²⁴. Oppdragsgiver har full anledning til å presisere et tildelingskriterium ved bruk av flere ord eller en utfyllende beskrivelse, det må imidlertid være en tilstrekkelig nærhet mellom begrepene slik at det i realiteten ikke er tale om flere separate tildelingskriterier.

Ved denne anskaffelsen har oppdragsgiver satt opp «Kompetanse, kapasitet, referanser/erfaring, oppgaveforståelse» som et tildelingskriterium. Det er revisjonens oppfatning at det kan være vanskelig å se sammenhengen mellom alle delene av tildelingskriteriet og at det ikke er

²² Etter anskaffelsesforskriften § 3-3 skal alle norske leverandører som leverer tilbud fremlegge skatteattest ved anskaffelser som overstiger 100 000 kr. Den valgte leverandøren skal i tillegg fremlegge en HMS-egenerklæring.

²³ Dersom tildelingskriteriene blir vektet ulikt skal oppdragsgiver oppgi den relative vektningen.

²⁴ Dragsten (2013) s. 373.

tilstrekkelig nærhet mellom de ulike deler av tildelingskriterium nr. 2. I realiteten er det flere tildelingskriterium oppstilt som ett tildelingskriterium.

Ved denne anskaffelsen har kommunen blant annet stilt «..., referanser/erfaring» som tildelingskriterium. Vi oppfatter *referanser/erfaring* som egenskaper knyttet til leverandøren – ikke til leveransen. Kvalifikasjonskrav har som formål å se at leverandøren er skikket til å påta seg oppgaven, tildelingskriterier har som formål å skille mellom egenskaper med leveransen. Det er revisjonens oppfatning at kommunen feilaktig har anvendt kvalifikasjonskrav som tildelingskriterium.

Etter revisjonens vurdering er bruk av tildelingskriterier i denne anbudskonkurransen ikke i henhold til forskriften.

4.4.7 Tidsfrister

Data

Anskaffelsen ble kunngjort i Doffin 3.februar 2015. Fristen for å levere tilbud var satt til 3.mars 2015 kl. 1200 med tilbudsåpning 3.mars 2015 kl. 1400 på rådhuset i Karasjok. Vedståelsesfristen var satt til 60 dager til 4. mai 2015.

Vurdering

Forskriften setter ikke bestemte frister for anskaffelser under EØS-terskelverdi, men det heter at tilbudsfristen skal fastsettes slik at leverandørene får tilstrekkelig tid til å innhente nødvendig dokumentasjon, og foreta nødvendige undersøkelser og beregninger, jf. forskriftens § 10-1. Ved fastsettelse av frister bør oppdragsgiver imidlertid ta hensyn til anskaffelsens art, størrelse og kompleksitet.²⁵

I denne anskaffelsen var fristen for å levere inn tilbud satt til 28 dager. Det er vanlig blant kommunene å innhente bistand til prosjektering for oppføring av bygg i denne kategorien framfor å være i besittelse av egen kapasitet. Kommunen mottok fem tilbud fra ulike leverandører og revisjonen anser det slik at det ikke er forhold knyttet til anskaffelsens art, omfang og kompleksitet som tilsier at den oppsatte fristen ikke var tilstrekkelig. Fristen er dermed i tråd med forskriften.

Et tilbud er bindende for leverandøren ut vedståelsesfristen, noe som er med på å binde opp ressurser for leverandøren. Fristen bør derav ikke settes lengere enn det som er nødvendig av hensyn til behandling av tilbudene. Det er viktig for leverandøren med en rask avklaring mens oppdragsgiver må få tid til forsvarlig saksbehandling. Her var vedståelsesfristen satt til 60 dager og er i tråd med forskriften.

I henhold til forholdsmessighetsprinsippet bør fristen være lenger jo mer omfattende og kompleks anskaffelsen er. Denne anskaffelsen er en ordinær anskaffelse som er vanlig innenfor bransjen. Det er revisjonens vurdering at tidsfristene i denne anskaffelsen er i henhold til forskriftens krav.

²⁵ Jf. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2013), s. 154.

4.4.8 Avslutning av konkurransen

Data

Det framgår av den samlede dokumentasjonen revisjonen har fått tilgang til at det kom inn fem ulike tilbud på prosjektering av barnehage. Tilbyderne er meddelt skriftlig i likelydende brev den 16. april 2015 hvilken beslutning kommunen er kommet fram til.

Vurdering

Meddelelse om hvilken leverandør som tildeles kontrakt skal være skriftlig, opplyse om navnet til den som er blitt tildelt kontrakten og gi begrunnelsen for valget i samsvar med forskriften § 11-14.

Meddelelsen skal inneholde en presis angivelse av den nøyaktige karensperioden som oppdragsgiver har fastsatt og begrunnelsen for valg av leverandør. Oppdragsgiver skal redegjøre for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler og hva som gjorde at det vinnende tilbud samlet sett kom best ut. Oppdragsgiver må da gi en kortfattet beskrivelse av hvordan tilbudet ble evaluert under hvert enkelt tildelingskriterium.

Av meddelelsen fra kommunen til tilbyderne om valget som kommunen har gjort går poengberegningen fram. Det går ikke fram av meddelelsen hvilke egenskaper og relative fordeler som ble avgjørende for valget. Det går heller ikke fram hvordan tilbudene ble evaluert under hvert tildelingskriterium.

Det er revisjonens vurdering at meddelelsesbrevet fra kommunen til tilbyderne ikke er i samsvar med forskriften § 11-14.

4.4.9 Protokollføring

Data:

Karasjok kommune har ikke oversendt anskaffelsesprotokoll ved denne anskaffelsen.

Vurdering

Ved alle anskaffelser som overstiger 100 000 kr skal oppdragsgiver føre protokoll. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold ved og alle viktige beslutninger som har blitt fattet i løpet av anskaffelsesprosessen. Det framgår av vedlegget til forskrift om offentlige anskaffelser at oppdragsgivers navn og adresse skal framgå av protokollen. Et annet minstekrav er at protokollen inneholder navn på og begrunnelse for valg av leverandør og kontraktsverdi.

Vi har ikke mottatt informasjon fra Karasjok kommune om protokoll og har derav ikke grunnlag for å foreta en vurdering av kommunens protokollføring ved denne anskaffelsen.

4.4.10 Dokumentasjons- og arkivplikt

Data:

I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen har revisjonen fått oversendt anskaffelsesdokumenter i form av kunngjøring, konkurransegrunnlag og lignende. Revisjonen har ikke fått oversendt anskaffelsesprotokoll.

Vurdering:

Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til arkivloven med forskrift og anskaffelsesprosessen skal dokumenteres.²⁶ Revisjonen vurderer det slik at kommunen har forholdt seg til krav i lov og forskrift ved denne anskaffelsen med de forbehold som angår anskaffelsesprotokoll. (Se for øvrig pkt. 4.4.9 ovenfor).

4.4.11 Delkonklusjon

Med bakgrunn i vurderingene ovenfor har revisjonen konkludert med at Karasjok kommune har brutt krav i forskrift om offentlige anskaffelser i denne anbudskonkurransen når det gjelder følgende forhold:

- Etter revisjonens vurdering er bruk av tildelingskriterier i denne anbudskonkurransen ikke i henhold til forskriften.
- Meddelelsesbrevet inneholder ikke den informasjon som er påkrevet for å sikre lovens grunnleggende krav om gjennomsiktighet og etterprøvbarehet. Avslutning av konkurransen tilfredsstiller ikke forskriftens krav.
- Revisjonen har ikke grunnlag for å foreta en vurdering av kommunens protokollføring ved denne anskaffelsen.
- Kommunen har ikke fulgt arkivlovens bestemmelser om arkivering.
- Kommunen har ikke fulgt anskaffelseslovens bestemmelser om dokumentasjon av anskaffelsesprosessen.

4.5 Slamavvanning

4.5.1 Anskaffelsen

Karasjok kommune investerte i et nytt slamavvanningssystem som tilfredsstiller forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav krav til lokal deponering. I det som blir betegnet som slamavvanningssystem inngår følgende utstyr for utskifting i henhold til kunngjøringen:

- Dekanter (slamsentrifuge) - Slampresse
- Polymerdoseringsutstyr komplett med bereder og automatikkskap
- Slampumpe
- Levering av slamcontainer med styreskinner
- Demontering av eksisterende slamavvanningsutstyr
- Punktavsug
- Automasjon
- Elektroinstallasjon
- Montering av nytt utstyr

Anskaffelsen er en bygge- og anleggskontrakt ved leveranse av utstyr og montering av et renseanlegg for vannbehandling. I tilknytning til leveransen av utstyr omfatter den også monterings- og installasjonsarbeider som utføres av leverandøren.

Med bakgrunn i anskaffelsens størrelse legger revisjonen til grunn at det er bestemmelsene i anskaffelsesforskriften del I og II som kommer til anvendelse ved vår vurdering av denne anskaffelsen.

²⁶ Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 (7).

4.5.2 Kunngjøring

Data

Konkurransen er kunngjort i den nasjonale databasen Doffin den 16.februar 2016. Anslått verdi i kunngjøringen er mellom NOK 500 000 og 1 750 000 eksklusive mva. Av de innkomne anbud var laveste tilbud kr 2 461 063 og høyeste kr 3 577 640. Budsjettert beløp 2016 var kr 2 655 000,-. Etter forhandlinger ble det undertegnet kontrakt pålydende kroner 1 743 000 eksklusive mva.

Vurdering

Det er verdien på anskaffelsen som er styrende for kravet til kunngjøring. For innkjøp over den nasjonale terskelverdien på 500 000 kr stilles det krav om kunngjøring i den nasjonale databasen Doffin. For vare- og tjenestekjøp som overstiger EØS-terskelverdien på 1,75 mill. kr og bygg- og anleggsprosjekter over 44 mill. kroner i 2016 stilles det krav om kunngjøring i den europeiske databasen TED.²⁷

Reglene om beregning av anskaffelsens verdi er fastsatt i forskriftens § 2-3. Oppdragsgiver må foreta en forsvarlig vurdering ved beregning av anskaffelsens verdi. Om tilbudene i etterkant allikevel viser seg å ligge over terskelverdiene vil ikke oppdragsgiver kunne klandres såfremt skjønnet kan karakteriseres som forsvarlig. Dersom tilbudene ligger høyt over anslagene som er foretatt ved kunngjøringen, kan det stilles spørsmål om oppdragsgivers anslag har vært forsvarlig.²⁸

Verdien på inngått kontrakt var på kroner 1 743 000,- eksklusive mva. Det er vår vurdering at konkurransen er kunngjort i samsvar med forskrift om offentlige anskaffelser.

4.5.3 Anskaffelsesprosedyre

Data

Av kunngjøringen i Doffin går det fram at kommunen har valgt å gjennomføre anskaffelsen som «konkurranse med forhandling-åpen invitasjon til å levere tilbud».

Vurdering

Hovedregelen ved anskaffelser under EØS-terskelverdi er i henhold til forskriftens del II at det skal benyttes åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling, jf. forskriften § 5-1. I dette tilfellet har man i utlysningen benyttet «konkurranse med forhandling-åpen invitasjon til å levere tilbud».

Lov om offentlige anskaffelser med forskrift § 4-2 skiller mellom åpen anbudskonkurranse (a) og konkurranse med forhandling (d). Når det gjelder åpen anbudskonkurranse kan alle leverandører levere tilbud, men det er ikke tillatt og forhandle med leverandørene. Når det gjelder konkurranse med forhandling går det fram av *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser* (s.89) at «Konkurranse med forhandling er valgfritt å benytte i forskriftens del II ... Anskaffelsesprosedyren gir oppdragsgiver adgang til å forhandle med leverandørene om alle sider ved tilbudene, ... Etter forskriftens del II kan oppdragsgiver velge om alle interesserte leverandører får levere inn tilbud, eller om det skal foretas en utvelgelse av hvilke leverandører som skal gis mulighet til å levere tilbud (prekvalifisering).»

²⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/8218953ab4b34622b4fc390246eb85b5/tabell-som-viser-endringene-i-terskelverdi.pdf>.

²⁸ Veileder til regler om offentlige anskaffelser 2013 s.51, 4 avsnitt.

Ved valg av konkurranseform må oppdragsgiver vurdere flere forhold, dette gjelder anskaffelsens art, markedsmessige forhold eller ressursituasjonen. I tilfeller hvor leveransen må tilpasse oppdragsgivers behov vil det være aktuelt å føre forhandlinger om leveransen. Vi legger til grunn at denne anskaffelsen må tilpasses kommunens behov og at det foreligger et reelt behov for å føre forhandlinger. Ved hjelp av forhandlinger kan anskaffelsen tilpasses behovet på en presis måte.

Vi vurderer derfor at valgt anskaffelsesprosedyre er i tråd med regelverket.

4.5.4 Konkurransegrunnlag

Data:

Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag datert 16.februar 2016, revidert 16.april 2016. Av konkurransegrunnlaget framgår det hva oppdraget består av, hvilke krav som stilles til innlevert tilbud, hvilke kriterier som vil legges til grunn ved valg av tilbud, kontaktinformasjon for henvendelser og spørsmål og frister.

Vurdering

For å sikre at kravene til forutberegnelighet og gjennomsiktighet etterleves må oppdragsgivere beskrive tydelig i kunngjøringen og/eller konkurransegrunnlaget hvilke betingelser som gjelder for anbudskonkurransen.²⁹ Ved anskaffelser som følger reglene i forskriftens del II, er det ikke et krav at oppdragsgiver utarbeider et eget konkurransegrunnlag dersom kunngjøringen beskriver vilkårene for konkurransen på en tilstrekkelig utfyllende måte. Når anskaffelsene følger reglene i del III er det imidlertid et krav at det utarbeides et eget konkurransegrunnlag som utfyller kunngjøringen.³⁰

Karasjok kommune har utarbeidet eget konkurransegrunnlag som klargjør de aktuelle forhold i tilknytning til konkurransen. Utarbeidelsen av konkurransegrunnlag er i tråd med forskriften § 8-1.

4.5.5 Kvalifikasjonskrav

Data

Av kunngjøringen i Doffin framgår det at kvalifikasjonskravene i anbudskonkurransen er at leverandøren skal være registrert i Foretaksregisteret (firmaattest), skal forelegge HMS-egenerklæring og skatte- og merverdiavgiftsattest. Det er også stilt krav til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner.

Vurdering

Formålet med å stille kvalifikasjonskrav er å sikre at leverandørene har det nødvendige grunnlaget for å gjennomføre kontrakten. I hovedsak skal kravene til leverandørens kvalifikasjoner angis i kunngjøringen, men de kan også utdypes i konkurransegrunnlaget. Det skal alltid stilles krav om skatteattest og merverdiavgiftsattest. Det framgår av kunngjøringen og konkurransegrunnlaget at kommunen har stilt kvalifikasjonskrav til leverandører som ønsket å delta i anbudskonkurransen i tråd med forskriften § 3-3.

²⁹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 116.

³⁰ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 129.

4.5.6 Tildelingskriterier

Data

Av kunngjøringen står det under punkt IV.2.1: «*Det økonomisk mest fordelaktige tilbud vil bli vurdert på grunnlag av, kriterier og vekting fastsatt i konkurransegrunnlaget.*»

Det går fram av konkurransegrunnlaget at «... *tildeling av kontrakt vil skje på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige ut fra kriteriene som fremgår av nedenstående tabell.*».

- Pris: 70 %
- Kvalitet og funksjonalitet: 30 %

Vurdering

Tildelingen av en kontrakt i en anbudskonkurranse skal enten skje på bakgrunn av hvilket tilbud som har «*lavest pris*» eller som er «*økonomisk mest fordelaktig ut fra oppgitte kriterier*». Dersom en kontrakt skal tildeles leverandøren som har levert det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, må oppdragsgiver på forhånd fastsette hvilke kriterier som vil bli vektlagt og den relative vekten av disse.³¹

Tildelingskriteriene må utformes slik at de er egnet til å identifisere det mest fordelaktige tilbudet. I denne anskaffelsen har oppdragsgiver brukt *kvalitet og funksjonalitet* som kriterium. Begge begrepene er åpne og gir rom for fortolkninger og ulik forståelse, av den grunn bør oppdragsgiver presisere hva han mener med *kvalitet og funksjonalitet*. En slik presisering kan imidlertid være overflødig dersom det innenfor bransjen ligger en klar oppfatning av begrepene «kvalitet og funksjonalitet», slik som det gjør i dette tilfellet.

Revisjonen har ingen merknader til bruken av tildelingskriterier, og vurderer det slik at bruken av tildelingskriterier oppfyller forskriftens krav.

4.5.7 Tidsfrister

Data

Anbudskonkurransen ble kunngjort i Doffin 16. februar 2016. Fristen for mottak av tilbud var satt til den 30. mars klokken 15:00. Vedståelsesfristen var i konkurransegrunnlaget satt til 4.mai 2016 (dvs. 34 dager). Karensperioden ble meddelt å være 10 dager.

Den 7.april 2016 ble det lagt ut kunngjøring på Doffin.no om «*Supplerende opplysninger, uavsluttet prosedyre eller feil*» hvor det står at frist for «*Mottak av tilbud eller forespørsel om deltakelse*» pkt. VI.3.4 endres fra 11.april til 18.april 2016, i begge tilfeller kl 1500.

I tilbudsforespørselen som ble utarbeidet av Karasjok kommune og kunngjort den 16. februar 2016 og revidert 6. april 2016 går det fram av tidsplanen under del 1.3 at frist for innlevering av tilbud var satt til 18.april 2016 kl 15.00. Karensperioden var på 10 dager.

Vurdering

Frist for innlevering av tilbud skal fastsettes slik at leverandørene får tilstrekkelig tid til å innhente nødvendig dokumentasjon og foreta nødvendige undesøkelser og beregninger. Det er ikke fastsatt noen minimumsfrister i for anskaffelser under EØS-terskelverdi. Hvor lang tid

³¹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 129.

fristen bør være vil bero på en konkret vurdering hensyntatt konkurransereglens grunnleggende krav, herunder anskaffelsens art, størrelse og kompleksitet.

Som det går fram av ovenstående er det et avvik mellom kunngjøringen. «*Supplerende opplysninger, uavsluttet prosedyre eller feil*» og den opprinnelige «*Kunngjøringen*» angående fristen for mottak av tilbud. I den opprinnelige kunngjøringen var tidsfristen satt til 30.mars 2016 mens tidsfristen i *supplerende opplysninger* var utsatt fra 11.april 2016 til 18.april 2016. I tilbudsforespørselen som var utarbeidet av Karasjok kommune var tilbudsfristen i samsvar med «*Supplerende opplysninger*» og satt til 18.04.2016.

Oppdragsgiver skal sikre at alle leverandørene behandles likt gjennom hele anskaffelsesprosessen. Kravet om forutberegnelighet henger sammen med kravet til gjennomsiktighet og innebærer at leverandørene skal ha tilstrekkelig informasjon om konkurransen og gjennomføring av den. Revisjonen vurderer fristen på 61 dager fra kunngjøring til siste frist for mottak av tilbud som tilstrekkelig i forhold til anskaffelsens art, kompleksitet og omfang.

I meddelelsesbrevet er det satt en karensperiode på 10 dager. Karensperioden er tidsrommet mellom meddelelsen av kontraktstildeling og det tidspunkt oppdragsgiver tidligst kan inngå kontrakt. For anskaffelser som følger forskriftens del II skal det gå rimelig tid mellom meddelelse og tildeling av kontrakt. Leverandørene må få tilstrekkelig tid ut fra de konkrete forhold til å vurdere beslutningen og påklage tildelingen. I dette tilfellet vurderer revisjonen karensperioden som tilstrekkelig selv om den virker å være noe knapp.

4.5.8 Avslutning av konkurransen

Data

Meddelelsesbrev om kommunens beslutning ble sendt deltakerne i konkurransen den 29.juni 2016. Av brevet framgår navnet på den foretrukne leverandør, poengberegningen som ligger til grunn for valget og informasjon om karensperioden. Det gis ikke informasjon om begrunnelsen for valget eller om det valgte tilbudets relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene.

Vurdering

Meddelelsen om kontraktstildeling skal sendes samtidig til alle leverandører som har levert tilbud. Meddelelsen skal være skriftlig, og opplyse navnet på leverandøren som er blitt tildelt kontrakten. Det framgår av forskriften § 11-14 (1) at oppdragsgiver i meddelelsen om kontraktstildeling også skal gi en redegjørelse for det valgte tilbudets relative fordeler i samsvar med angitte tildelingskriterier. Revisjonens undersøkelse viser at meddelelsen ikke inneholder de opplysninger som forskriften krever.

4.5.9 Protokollføring

Data

Revisjonen har ikke fått tilsendt anskaffelsesprotokoll for anskaffelsen. Administrasjonen skriver imidlertid i e-post 15.05.2018 som svar på revisjonens etterlysning av protokoll at: «*En fullstendig protokoll i henhold til vedlegg 4 mangler. Men jeg mener at disse forhold er ivarettatt i evalueringsdokumentene.*»

Vurdering

I forskriftens § 3-2 er det oppstilt krav om enkel protokollplikt for alle anskaffelser over 100 000 kroner eksklusive mva. Forskriften pålegger oppdragsgiver å føre protokoll gjennom hele anskaffelsesprosessen. «*Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av*

*forskriftens vedlegg 3 eller 4».*³² Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom anskaffelsesprosessen. Protokollen skal blant annet inneholde opplysninger om hva som skal anskaffes, anslått verdi på kontrakten, hvem som har deltatt i konkurransen, begrunnelse for valg av leverandør og kontraktsverdi.

På forespørsel til administrasjonen har vi fått følgende svar: «*En fullstendig protokoll i henhold til vedlegg 4 mangler*». Informasjon om anskaffelsesprosessen ligger imidlertid i ulike dokumenter i tilknytning til anskaffelsen. Det er allikevel et faktum at vesentlig informasjon mangler ved at viktige valg og beslutninger i anskaffelsesprosessen ikke er dokumentert. Mangelfull protokollføring er ikke i samsvar med lovens krav til etterprøvbarehet og gjennomsiktighet. Mangel på anbudsprotokoll er i strid med lovens grunnleggende krav.

4.5.10 Dokumentasjons- og arkivplikt

Data

I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen har revisjonen fått oversendt anskaffelsesdokumenter i form av kunngjøring, konkurransegrunnlag og lignende med unntak for anskaffelsesprotokoll.

Vurdering

Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til arkivloven med forskrift og anskaffelsesprosessen skal dokumenteres.³³ Revisjonen vurderer det slik at kommunen har forholdt seg til krav i lov og forskrift ved denne anskaffelsen med de forbehold som angår anskaffelsesprotokoll. (Se for øvrig pkt. 4.5.9 ovenfor).

4.5.11 Delkonklusjon

Med bakgrunn i vurderingene ovenfor har revisjonen konkludert med at Karasjok kommune har brutt krav i forskrift om offentlige anskaffelser i denne anbudskonkurransen.

Dette gjelder følgende forhold:

- Meddelelsesbrevet inneholder ikke den informasjon som er påkrevet for å sikre lovens grunnleggende krav om gjennomsiktighet og etterprøvbarehet. Avslutning av konkurransen tilfredsstiller ikke forskriftens krav.
- Protokoll for anskaffelsen mangler. Mangel på anskaffelsesprotokoll strider med lovens grunnleggende krav om gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

³² Forskrift om offentlige anskaffelser § 3.2 (2).

³³ Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 (7).

5 AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Revisjonen har ved flere anledninger henvendt seg til kommunen og bedt om informasjon vedrørende gjennomføring av konkurransen angående utvalgte innkjøp. Revisjonen sendte oppstartbrev og kopi av prosjektp planen til kommunen den 31.januar 2018 med informasjon om oppstart av forvaltningsrevisjonen «*Offentlige anskaffelser*» og med anmodning om å få oppnevnt en kontaktperson i kommunen. Revisjonen mottok svar fra rådmannen den 1.februar 2018 om at han hadde oppnevnt prosjektleder ved avdeling for miljø, næring og samfunnsutvikling Torgrim Kemi som kontaktperson.

Det ble avholdt oppstartmøte den 22.februar 2018 på «Skype» hvor det ble gitt informasjon om prosjektet fra begge sider og hvor revisjonen la fram en oversikt over den informasjon som revisjonen hadde behov på for å kunne gjennomføre oppgaven. Revisjonen mottok deler av den etterspurte informasjon i ulike forsendelser i de påfølgende dagene, men det manglet informasjon vedrørende anskaffelser under kr 500 000.

Det ble sendt påminnelse fra revisjonen den 2. mars 2018 til kommunalsjef Helge Nystad på det som manglet uten at det kom noen tilbakemelding på vår forespørsel. Det ble sendt ny påminnelse den 14. mars 2018 til kommunalsjef Helge Nystad og til prosjektleder Torgrim Fredeng Kemi, også denne gang uten at vi har fått den informasjon vi har bedt om. Den 6.april 2018 ble siste purring sendt ut til rådmann Kurt Maurstad og kommunalsjef Helge Nystad med kopi til kontrollutvalgssekretariatet. Revisjonen mottok ikke noe svar på henvendelsene.

Vest-Finnmark kommunerevisjon er i medhold av kommuneloven § 78.4 valgt til kommunens revisor. Det går fram av kommuneloven § 78.2 at revisjonsarbeidet skal omfatte både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Med hjemmel i kommuneloven § 78.6 kan revisor «... *uten hinder av taushetsplikt kreve enhver opplysning eller hvert dokument ... som revisor finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene*». Når kommunen som i dette tilfellet ikke har gitt revisor den informasjon han har bedt om innebærer dette et brudd på kommuneloven og formålet med revisjonen.

Uten at vi skal spekulere i årsaken til manglende svar fra Karasjok kommune kan forklaringen ligge i at kommunen ikke har den dokumentasjon vi har bedt om. Revisor vil så fall minne kommunen på anskaffelseslovens og arkivlovens bestemmelser om arkiv og dokumentasjonsplikt. Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til lov og forskrift jf. arkivloven § 5, arkivforskriften § 2-6 (1), anskaffelsesloven §5 (3) og anskaffelsesforskriften §3-1 (7). I følge Arkivverket skal hele innkjøpsprosessen knyttet til anskaffelser dokumenteres skriftlig.³⁴ Av dette følger det at alle dokumenter knyttet til en anskaffelse skal journalføres og arkiveres.

³⁴ Arkivverket:

<http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Journalfoering/Spesielledokumenttyper/Innkjoepssaker>

6. KONKLUSJONER

Kontrollutvalget har gitt revisjonen i oppdrag å undersøke om Karasjok kommune følger lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester, og ved tildeling av bygge- og anleggskontrakter.

6.1 Kjøp av varer og tjenester mellom kr 100.000 og kr 500.000

Er anskaffelsene mellom kr 100 000 og kr 500 000 basert på konkurranse?

Karasjok kommune har ikke gitt revisjonen nødvendig informasjon for å utføre oppdraget. Revisjonen kan derfor ikke foreta en vurdering i henhold til kontrollutvalgets oppdrag.

Er protokollføringen i henhold til regelverket?

Karasjok kommune har ikke gitt revisjonen nødvendig informasjon for å utføre oppdraget. Revisjonen kan derfor ikke foreta en vurdering i henhold til kontrollutvalgets oppdrag.

Etterlever kommunen bestemmelsene om dokumentasjons- og arkivplikt?

Kommunen har ikke fulgt bestemmelsene om arkivering og dokumentasjon i anskaffelsesprosesser mellom kr 100 000 og kr 500 000.

6.2 Anskaffelser over kr 500.000

Er konkurransen kunngjort i henhold til anskaffelsesregelverket?

Alle inngåelser av bygge- og anleggskontrakter som er undersøkt er kunngjort i henhold til regelverket.

Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?

Valgte anskaffelsesprosedyrer i de undersøkte anskaffelsene er i henhold til regelverket.

Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?

Det er utarbeidet konkurransegrunnlag for alle anskaffelser som omfattes av denne undersøkelsen. Opplysningene som framgår av konkurransegrunnlagene er i all hovedsak i tråd med kravene til konkurransegrunnlag som framgår av anskaffelsesforskriften.

Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?

Karasjok kommune har i all hovedsak stilt forskriftsmessige kvalifikasjonskrav for deltakelse i samtlige av de undersøkte anskaffelsene.

Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?

Kommunes bruk av tildelingskriterier er i hovedsak i tråd med regelverket i de anskaffelsene som er undersøkt med unntak for anskaffelsen for prosjektering av ny barnehage.

Er tidsfristene i henhold til regelverket?

Tidsfristene som er fastsatt i forbindelse med de anskaffelsene som er undersøkt er i all hovedsak i samsvar med forskriften med unntak for anskaffelsen av IKT-utstyr og materiell.

Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til lov og forskrift?

Meddelelsesbrevene fra kommunen til deltakerne om kontraktstildeling inneholder ikke de opplysninger som forskriften krever.

Er protokollføringen i henhold til regelverket?

Karasjok kommune har ikke ført anskaffelsesprotokoll for anskaffelsene som omfattes av undersøkelsen, slik det stilles krav om i anskaffelsesforskriften § 3-2.

Etterlever kommunen bestemmelsene om dokumentasjons- og arkivplikt?

Kommunen har fulgt bestemmelsene om arkivering og dokumentasjon i de anskaffelsesprosesser over kr 500 000 som er omfattet av denne undersøkelsen.

6.3 Samlet konklusjon:

På bakgrunn av at revisjon ikke har mottatt etterspurt informasjon kan vi ikke foreta en vurdering av anskaffelser over kr 100 000 og under kr 500 000 i henhold til kontrollutvalgets bestilling. At kommunen ikke kan legge fram sentrale dokumenter vedrørende anskaffelsesprosessen er brudd på arkivloven og reglene om offentlige anskaffelser.

Karasjok kommune har ikke fulgt lov og forskrift om offentlige anskaffelser i alle anskaffelser over kr 500 000 som er omfattet av denne undersøkelsen.

7. ANBEFALINGER

På bakgrunn av de hovedfunn som er gjort i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale at Karasjok kommune iverksetter tiltak som sikrer at reglene om offentlige anskaffelser blir etterlevd, herunder:

- Synliggjør vurderingene omkring beregning av anskaffelsens verdi
- Innskjerper rutiner for føring av protokoll ved gjennomføring av anskaffelser.
- Foretar en nærmere vurdering av bruken av tildelingskriterier i forbindelse med anskaffelser.
- Foretar en nærmere vurdering av bruken av tidsfrister i forbindelse med anskaffelser.
- Innskjerper rutinene slik at brev fra kommunen vedrørende meddelelse om kontraktstildeling gir all den informasjon som forskriften krever.
- Innskjerper rutinene med å følge arkivlovens bestemmelser om arkivering vedrørende alle anskaffelser.
- Innskjerper rutinene med å følge anskaffelseslovens bestemmelser om dokumentasjon vedrørende alle anskaffelser.

8 KILDER OG LITTERATUR

Lovverk

- Lov om offentlige anskaffelser 1999-07-16-69
- Forskrift om offentlige anskaffelser 2006-04-07 402

Offentlige dokumenter

- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2013): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*
- NOU 2010: 2 Håndhevelse av offentlige anskaffelser
- Ot.prp. nr. 62 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser

KOFA-saker

- 2013/5

Litteratur

- Amdal, Gro og Roll-Matthiesen, Inger (2004): *Lov og forskrift om offentlige anskaffelser, Kommentartutgave, 2. utg.*
- Dragsten, Marianne H (2013): *Offentlige anskaffelser, regelverk, praksis og løsninger.*
- Bakken, Espen og Nordby, Thomas (2013): *Offentlige anskaffelser*

Kommunale dokumenter

- Årsregnskaper 2014 – 2016
- Årsmeldinger 2014 – 2016
- Innkjøpspolitiske retningslinjer, vedtatt av kommunestyret 16. desember 2004
- Konkurransesgrunnlag for anskaffelse av IKT-utstyr og materiell m/tilhørende dokumenter
- Konkurransesgrunnlag for anskaffelse av prosjektering barnehage og materiell m/tilhørende dokumenter
- Konkurransesgrunnlag for anskaffelse av slamavvanning m/tilhørende dokumenter

Internett

- Database for offentlige innkjøp (Doffin): <http://www.doffin.no>
- EØS terskelverdier 2014-15:
https://www.regjeringen.no/contentassets/061f8f8c9c8246b58f09f5c5531ff7b5/terskelverdier_2014_15.pdf?id=2197722.
- Endringer i EØS terskelverdier 2006-2013:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8218953ab4b34622b4fc390246eb85b5/tabell-som-viser-endringene-i-terskelverdi.pdf>.

VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER

Rapporten ble sendt rådmannen på høring den 11.oktober 2018 med svarfrist den 19. Revisjonen har pr 23.oktober 2018 ikke mottatt rådmannens høringssvar. (Se for øvrig side 50).

VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER

Lov om offentlige anskaffelser

Lovens formål

Lov om offentlige anskaffelser § 1 og tilhørende forskrift skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser. Videre skal regelverket sikre at offentlige anskaffelser skjer forretningsmessig og basert på prinsippet om likebehandling.

Oppdragsgivere og anskaffelser som er omfattet

Bestemmelsene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder alle oppdragsgivere for statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer, og alle anskaffelser av varer, tjenester, og bygge- og anleggskontrakter, som foretas av nevnte oppdragsgivere (lov om offentlige anskaffelser § 2 og § 3).³⁵

Grunnleggende krav

Det framgår videre av § 5 i loven at en anskaffelse så langt det er mulig skal være basert på *konkurranse*, og at oppdragsgiver skal sikre at hensynet til *forutberegnelighet*, *gjennomsiktighet* og *etterprøvnbarhet* ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere skal skje på grunnlag av objektive og *ikke-diskriminerende* kriterier. Gjennomføring av reelle konkurranser regnes som en grunnleggende forutsetning for å kunne oppfylle lovens formål om å sikre effektiv ressursbruk i anskaffelsesvirksomheten.

Forskrift om offentlige anskaffelser

Terskelverdier og anvendelsesområde for de ulike bestemmelsene³⁶

Regelverket regulerer alle offentlige anskaffelser, men det er ulike bestemmelser avhengig av type anskaffelse og kontraktsverdi (terskelverdi). Forskriftens del I gjelder alle anskaffelser over kr 100.000 eks. mva. og uansett hva som er anskaffelsens art, mens det er ulike bestemmelser for anskaffelser der den anslåtte verdien på kontrakten er henholdsvis under terskelverdi (del II) og over terskelverdien (del III).

Anskaffelser over terskelverdi er regulert av bestemmelsene i WTO-avtalen og EØS-direktivene for offentlige anskaffelser.³⁷ Terskelverdiene justeres av Nærings- og handelsdepartementet hvert annet år i forhold til EØS-direktiver. Når det gjelder tjenester skiller forskriften mellom prioriterte³⁸ og uprioriterte³⁹ tjenester. Det er bare prioriterte tjenester som faller inn under bestemmelsene for anskaffelser over terskelverdi.

³⁵ Loven åpner også for at kommunen kan også kjøpe varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeid fra eller gjennom innkjøpsentraler, jf. § 3-13. Det forutsettes at oppdragsgiver/innkjøpsentral overholder reglene i denne forskriften. Dette vil ikke bli berørt i denne undersøkelsen.

³⁶ FOA § 2-1, 2-2

³⁷ Gjennom EØS-avtalen og WTO-avtalen har Norge forpliktet seg internasjonalt til å følge bestemte fremgangsmåter ved offentlige anskaffelser over visse verdier.

³⁸ Prioriterte tjenester er for eksempel vedlikehold og reparasjon, land- og lufttransport, teletjenester, finansielle tjenester, edb-tjenester, forsknings- og utviklingstjenester, regnskap og revisjon, markedsundersøkelser, rådgivningstjenester, reklametjenester, eiendomsforvaltning, kloakk og avfallstømming.

³⁹ Med uprioriterte tjenester menes for eksempel hotell- og restaurantvirksomhet, jernbanetransport, juridiske tjenester, rekruttering av personell, etterforskning og sikkerhetstjenester, undervisning og yrkesutdanning, helse – og sosialtjenester, samt fritids-, kultur- og sportstjenester.

Terskelverdien for anskaffelser av varer og tjenester var kr 1,6 mill. eks. mva. i 2012/2013 og er 1,55 mill. eks. mva. i 2014/2015. Terskelverdien for bygg- og anleggskontrakter var kr 40,0 mill. eks. mva. i 2012/2013 og er kr 39,0 mill. eks. mva. i 2014/2015. Den 18. august 2016 økte regjeringen den nasjonale terskelverdien fra kr 500 000 til 1,1 mill. kroner.

Det er ikke tillatt å dele opp en planlagt anskaffelse med den hensikt å komme under terskelverdien. Anskaffelsens anslåtte verdi beregnes på grunnlag av oppdragsgivers anslag av det samlede beløp oppdragsgiver kommer til å betale for de kontrakter som utgjør anskaffelsen.⁴⁰

1. Grunnleggende krav til konkurranse, uavhengig av anskaffelsens verdi⁴¹

Forskrift om offentlige anskaffelser del I gjelder for alle anskaffelser med en verdi over kr 100.000 eks. mva. Før 1. juli 2015 gjaldt FOA del I også anskaffelser under kr 100.000,-.

I del I stilles det noen grunnleggende krav til alle anskaffelser. I anskaffelsesforskriften § 3-1 (1) framgår det at enhver anskaffelse så langt det er mulig skal være basert på konkurranse. For anskaffelser som er under nasjonal terskelverdi (kr 500.000,-) er det i praksis etablert et krav om at oppdragsgiver som hovedregel bør kontakte minst tre leverandører.⁴² Dersom slike anskaffelser gjelder et ubetydelig beløp kan forholdsmessighetsprinsippet i visse tilfeller også tilsi at det er tilstrekkelig å kontakte én leverandør.⁴³

I anskaffelsesforskriften § 3-1 (7) stilles det krav om at oppdragsgiver fortløpende skal sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet. I anskaffelsesforskriften § 3-2 (1) framgår det at oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger kr 100.000 eks. mva.

2. Kunngjøring⁴⁴

For alle anskaffelser over kr 500 000 eks. mva. er det krav om kunngjøring i den norske databasen Doffin, jf. anskaffelsesforskriften § 9-1 (3).⁴⁵ For anskaffelser over EØS-terskelverdiene er det i tillegg krav om publisering i TED-databasen,⁴⁶ som er EUs offisielle kanal for kunngjøring av offentlige innkjøp i hele EØS-området, jf. anskaffelsesforskriften § 18-1 (3).

3. Anskaffelsesprosedyrer

Kommunen kan følge flere ulike prosedyrer ved anskaffelser/innkjøp. I forskriftens del I foreligger det få eksplisitte krav til hvordan anskaffelsen skal foretas. Oppdragsgiver må imidlertid sørge for å overholde lovens grunnleggende krav til konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Forskriftens del II og del III stiller krav til oppdragsgiver med hensyn til anskaffelsesprosedyrer, og lister opp flere typer prosedyrer⁴⁷.

⁴⁰ FOA § 2-3, punkt 4.

⁴¹ Se fotnote 1 og 2.

⁴² Se KOFA-sak 2009/6, premiss 18 og KOFA-sak 2010/253, premiss 27.

⁴³ Se Veilederen (2013) på side 64.

⁴⁴ FOA §§ 9-1, 9-2, 18-1, 18-2, 18-3, 18-4

⁴⁵ Database for offentlig innkjøpsinformasjon.

⁴⁶ Tenders Electronic Daily.

⁴⁷ Anskaffelsesprosedyrer blir behandlet i FOA §§ 5-1 (del II), 14-1, 14-2, 14-3, 14-4 (del III)

Forskriftens del II angir tre ulike prosedyrer for offentlige anskaffelser (under terskelverdi):

- Åpen anbudskonkurranse
- Begrenset anbudskonkurranse
- Konkurranse med forhandlinger

Åpen anbudskonkurranse tillater alle interesserte leverandører å levere tilbud. Det skjer ingen prekvalifisering, men leverandørene må levere dokumentasjon på at de er kvalifisert samtidig som de leverer tilbudet. Det er ikke tillat å forhandle med leverandørene.

Begrenset anbudskonkurranse er en anskaffelsesprosedyre som bare tillater de leverandører som er invitert av oppdragsgiver til å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling.

Konkurranse med forhandling er en anskaffelsesprosedyre hvor oppdragsgiver har adgang til å forhandle med en eller flere leverandører.

Forskriftens del III angir fire ulike prosedyrer for offentlige anskaffelser (over terskelverdi):

- Åpen anbudskonkurranse
- Begrenset anbudskonkurranse
- Konkurransepreget dialog
- Konkurranse med forhandling når visse vilkår er oppfylt

Konkurransepreget dialog er en anskaffelsesprosedyre hvor oppdragsgiver i en eller flere runder fører en dialog med leverandører om alternative løsninger før det gis konkurrerende tilbud.

Tabell 1: Anskaffelsesverdiens betydning for kunngjøring og anskaffelsesprosedyrer

Anskaffelsens verdi	Krav til kunngjøring	Anskaffelsesprosedyre
Over terskelverdi	Doffin og TED	Åpen eller begrenset anbudskonkurranse (Adgangen til forhandlinger er begrenset)
Under terskelverdi	Doffin	Åpen eller begrenset anbudskonkurranse, eller konkurranse med forhandling.
Under kr 500 000,-	Ikke krav til kunngjøring.	Direkte henvendelser til en eller flere leverandører er tillatt.

4. Konkurransegrunnlaget⁴⁸

4.1 Krav til konkurransegrunnlag for anskaffelser som reguleres av del II i anskaffelsesforskriften:

Dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen, skal oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag, jf. anskaffelsesforskriften § 8-1. Konkurransegrunnlaget skal inneholde en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av følgende:

- Hva som skal anskaffes
- Hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- Hvordan konkurransen skal gjennomføres
- Kriterier for tildeling av kontrakt

⁴⁸ FOA §§ 8-1 og 17-1.

- Endelig frist for mottak av tilbud
- Hvilke alminnelige eller spesielle kontraktsbetingelser som gjelder for oppdraget

4.2 Krav til konkurransegrunnlag for anskaffelser som reguleres av del III i anskaffelsesforskriften:

For anskaffelser etter anskaffelsesforskriften del III skal det alltid utarbeides et konkurransegrunnlag, jf. anskaffelsesforskriften § 17-1 (1) første punktum.⁴⁹ Konkurransegrunnlaget skal inneholde følgende opplysninger, med mindre dette allerede er tilstrekkelig og fullstendig beskrevet i kunngjøringen:

- Hvilken ytelse som skal anskaffes
- Hvordan konkurransen skal gjennomføres
- Hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- Endelig frist for mottak av tilbud
- Adressen tilbudene skal sendes til
- Vedståelsesfrist
- Den relative vektingen av tildelingskriteriene
- På hvilket språk tilbudet skal være skrevet
- En henvisning til kunngjøringen

5. Krav til leverandøren⁵⁰

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. Oppdragsgiver kan stille krav til leverandørens tekniske kvalifikasjoner, og til leverandørens finansielle og økonomiske stilling. Krav til leverandørens kvalifikasjoner skal i hovedtrekk angis i kunngjøringen, og kan utdypes i eget kvalifikasjonsgrunnlag.

For anskaffelser som overstiger 100 000 kroner eks. mva. skal oppdragsgiver alltid kreve at samtlige norske leverandører som leverer tilbud fremlegger skatteattest for henholdsvis skatt og merverdiavgift, jf. anskaffelsesforskriften § 3-3 (1).⁵¹

Manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav skal føre til avvisning. Oppdragsgiver kan gi en kort tilleggsfrist for ettersending av dokumenter.

6. Kriterier for valg av tilbud⁵²

Tildelingskriterier er de kriterier leverandørens tilbud vurderes etter. Tildeling skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen. Dersom tildeling skjer etter andre kriterier enn laveste pris skal disse oppgis i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget. Der oppdragsgiver på forhånd har bestemt seg for prioritering eller vektning av kriteriene skal dette angis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Det er ikke lov å vektlegge andre kriterier enn de om er oppgitt.

7. Tidsfrister⁵³

⁴⁹ Se også Bakken og Nordby; «Offentlige anskaffelser» (2013), på side 127.

⁵⁰ FOA §§ 8-4, 8-5, 8-7, 8-8, 11-10, 17-4, 17-5, 17-14, 17-15, 20-12

⁵¹ Fra og med 1. juli 2015 er dette kravet endret, slik at kravet om slik skatteattest gjelder for anskaffelser som oversiger 500.000 kroner eks. mva. Endringen gjelder for anskaffelser som blir kunngjort etter dette tidspunkt.

⁵² FOA §§ 13-2 og 22-2.

⁵³ FOA §§ 10-1, 10-2, 19-1, 19-2, 19-3, 19-4, 19-5, 19-6

Forskriften inneholder flere bestemmelser som fastsetter bestemte minimumsfrister ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandling, hastetilfeller, tilbudsfrister, vedståelsesfrist og frist for mottak av forespørsler om å delta i en konkurranse for anskaffelser over terskelverdi. For anskaffelser under terskelverdiene er det ikke satt bestemte minimumsfrister. Der må fristen vurderes i hvert enkelt tilfelle, men må settes så rommelig at alle leverandører får tilstrekkelig tid til å innhente nødvendig dokumentasjon, og foreta de nødvendige undersøkelser og beregninger.

8. Avslutning av konkurransen⁵⁴

Forskriften har flere detaljerte bestemmelser om avslutning av konkurransen, herunder bestemmelser om avlysning av konkurransen, kriterier for valg av tilbud (jf. punkt 6 over) og meddelelse om kontraktstildeling. Oppdragsgivers beslutning om hvem som skal tildeles kontrakt skal meddeles alle deltakerne i rimelig tid før kontrakt inngås. Meddelelsen skal være skriftlig og gis samtidig til alle deltakere. Meddelelsen skal inneholde en begrunnelse for valget, og skal angi en frist for leverandørene til å klage over beslutningen.

9. Protokollføring⁵⁵

Oppdragsgiver skal føre protokoll fra alle anskaffelser som overstiger kr 100 000 eks. mva. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom anskaffelsesprosessen. Protokollen skal blant annet inneholde opplysninger om hva som skal anskaffes, anslått verdi på kontrakten, hvem som har deltatt i konkurransen, begrunnelse for valg av leverandør og kontraktsverdi. Det er ulike krav til protokoll for anskaffelser under og over kr 500 000. Protokollen skal minst inneholde opplysninger som framgår av forskriftens vedlegg 3 og 4.

⁵⁴ FOA §§ 13-3, 22-3

⁵⁵ FOA § 3-2

9. Dokumentasjons- og arkivplikt

Kravene til arkivplikt for kommunene framgår av lov om arkiv (arkivloven) og forskrift om offentlege arkiv (arkivforskriften). I arkivloven § 5 heter det at «*Offentlege organ pliktar å ha arkiv*», og at «*desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid*». Nærmere bestemmelser om arkivplikten er fastsatt i arkivforskriften. I arkivforskriften § 2-6 første ledd heter det at «*Eit offentlig organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar*». Det heter vidare at «*i journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon*».

I følge Arkivverket skal hele innkjøpsprosessen knyttet til anskaffelser dokumenteres skriftlig.⁵⁶ Av dette følger det at alle dokumenter knyttet til en anskaffelse skal journalføres og arkiveres. Dette innebærer at kommunen blant annet skal journalføre og arkivere kunngjøring, konkurransegrunnlag, innkomne tilbud, vurdering av tilbud, anskaffelsesprotokoll og annen skriftlig kommunikasjon mellom kommunen og tilbyder(e).

Disse bestemmelsene må vidare sees i sammenheng med reglene om dokumentoffentlighet, jf. Grunnloven § 100 femte ledd, lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) § 3 og de grunnleggende kravene til gjennomsiktighet og etterprøvbarehet i lov om offentlige anskaffelser § 5 tredje ledd, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 syvende ledd.

Utleddning av revisjonskriterier

Med utgangspunkt i det som er nevnt ovenfor har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Revisjonskriterier for anskaffelser mellom kr 100.000 og kr 500.000:

- Anskaffelsen skal så langt det er mulig være basert på konkurranse
- Anskaffelsen skal protokollføres i henhold til regelverket
- Kommunen skal etterleve reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser

Revisjonskriterier for anskaffelser over kr 500.000:

- Konkurransen skal kunngjøres i henhold til reglene om offentlige anskaffelser
- Det skal benyttes korrekt anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket
- Konkurransegrunnlaget skal inneholde de opplysninger som forskriften krever
- Kvalifikasjonskrav skal brukes i henhold til regelverket
- Tildelingskriterier skal brukes i henhold til regelverket
- Tidsfristene skal være i henhold til regelverket
- Anbudskonkurransen skal avsluttes i henhold til regelverket
- Anskaffelsen skal protokollføres i henhold til regelverket
- Kommunen skal etterleve reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser

⁵⁶ Arkivverket: <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Journalfoering/Spesielle-dokumenttyper/Innkjoepssaker> .

VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens/fylkeskommunens økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/ eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Formålet med forvaltningsrevisjon er å bidra til:

- økt produktivitet, effektivitet og måloppnåelse
- at kommunal virksomhet drives i samsvar med regelverket
- å skaffe fram informasjon som gir grunnlag for kommunestyrets/fylkestingets tilsyn med forvaltningen

Det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at kommunens/fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, som skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget.

Det er kommunens/fylkeskommunens revisor som gjennomfører selve forvaltningsrevisjonen. Utførelsen skal skje i tråd med god kommunal revisjonsskikk, herunder RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (vedtatt av styret i Norges kommunerevisorforbund).

Sluttproduktet i hver forvaltningsrevisjon er en rapport som oversendes til behandling i kommunens/fylkeskommunens kontrollutvalg. Kontrollutvalget rapporterer videre til kommunestyret/fylkestinget om de gjennomførte prosjektene.

Bestilling fra kontrollutvalget

Revisor må gjennomføre forvaltningsrevisjonen i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.⁵⁷

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i én hovedproblemstilling og åtte underproblemstillinger vedtatt av kontrollutvalget i Karasjok kommune 28. september 2015 (sak 21/2015). I tillegg har revisjonen utarbeidet fire tilleggsproblemstillinger (problemstilling nr. 1, 2, 3 og 12). Dette er gjort på bakgrunn av at kontrollutvalget har vedtatt en presisering om at undersøkelsen også skal gjelde anskaffelser med en verdi mellom kr 100.000 og kr 500 000.

Med tanke på bredden i denne forvaltningsrevisjonen har vi valgt å se på typen mindre enkeltanskaffelser for å dekke et tjenestebehov, men hvor summen av enkeltanskaffelsene til sammen utgjør et beløp i intervallet kr 100 000 til kr 500 000. Anskaffelser i denne kategorien er underlagt et mindre strengt regelverk enn anskaffelser over kr 500.000,- (se fotnote 1 og 2, s. 7.), og behandles derfor for seg.

Oppstart

Revisor skal sende oppstartsbrev til administrasjonssjefen så tidlig som mulig i prosjektet.⁵⁸

Det ble sendt oppstartsbrev til rådmannen i Karasjok den 31. januar 2018. Vi mottok svar dagen etter den 1. februar. Rådmannen oppnevnte prosjektleder ved avdeling for miljø, plan og samfunnsutvikling Torgrim Fredeng Kemi som revisjonen kontaktperson.

Det ble avholdt oppstartsmøte den 22. februar 2018 via lyd og bilde på Skype. Tilstede på møtet var prosjektleder ved avdeling for miljø, plan og samfunnsutvikling Torgrim Fredeng Kemi og konstituert kommunalleder Helge Nystad fra Karasjok kommune og fra Vefik var fagansvarlig forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann, prosjektleder Arnt-Bjarne Aronsen og prosjektmedarbeider Kjerstin Johnsen.

Metode for datainnsamling

Revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingen(e) i undersøkelsen. Eksempler på metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse.⁵⁹ I den grad det er tjenlig, bør det benyttes flere metoder for innsamling av data (data- og metodetriangulering). Nedenfor redegjør vi nærmere for de metoder for innsamling av data som er benyttet i denne undersøkelsen.

Fremgangsmåten for å samle inn data i en forvaltningsrevisjon må egne seg for å belyse problemstillingen man vil ha svar på. Av den grunn er det problemstillingen som er avgjørende for hvilken fremgangsmåte man bør velge for å samle inn data.

⁵⁷ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 10.

⁵⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 13.

⁵⁹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 26.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi følgende hovedproblemstilling:

- ***Følger Karasjok kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester, og ved tildeling av bygge- og anleggskontrakter?***

Oppdraget gitt av kontrollutvalget går ut på å foreta en dybdeanalyse av rutinene og praksis i tilknytning til anskaffelsesprosessene i kommunen, og å avgi en uttalelse om i hvilken grad kommunens rutiner er i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Det er vanlig å skille mellom to hovedtyper metoder for innsamling av data for å besvare slike spørsmål; kvalitative- og kvantitative metoder. Med bakgrunn i at oppdraget går ut på å gå i dybden på problemstillingen er det vår vurdering at det er kvalitativ metode som egner seg best i denne sammenheng.

Gjennom å anvende kvalitativ metode kan vi gå i dybden i vår undersøkelse og få frem nyanser og detaljer vedrørende anskaffelsesprosessen. Metoden kvalifiserer imidlertid ikke for å avgi uttalelse utover datagrunnlaget man har samlet inn. Større grad av representativitet kan sikres ved kombinasjon av flere metoder. Svakheter ved kvalitativ metode er at datainnsamlingen kan være tidkrevende og at revisors analyse og fortolkning av data kan være vanskelig å etterprøve.

Vi har valgt kvalitative metoder i denne forvaltningsrevisjonen. Metoden vil gi revisjonen rom for å beskrive praksis i de deler av administrasjonen og i de saker hvor undersøkelsen er gjennomført.

Datainnsamling

Data i denne undersøkelsen er i hovedsak samlet inn ved dokumentanalyse. For å undersøke prosessen og rutinene rundt den enkelte anskaffelse har vi valgt ut både interne dokumenter og dokumenter fra Doffin som kan belyse alle stadier i prosessen. I tillegg har vi innhentet data i Skype-møte og ved e-post hvor formålet har vært å samle inn supplerende informasjon.

Vårt utvalg for undersøkelsen har vært gjort med tanke på å ha en viss bredde av anskaffelser og hvor hensikten har vært å legge til rette for en bred uttalelse om kommunens praksis.

Aktuelle dokumenter i denne sammenheng har vært regnskapsmateriale for 2014, 2015 og 2016, leverandør-reskontro, årsmeldinger 2014, 2015 og 2016, anskaffelsesdokumenter (kunngjøring om konkurranse, konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoll mv.) samt årsregnskaper 2014, 2015 og 2016. Alle dokumenter er relevante og samlet sett vil dokumentene gi utfyllende og presis informasjon for svare på problemstillingen.

Når det gjelder anskaffelser i tilknytning til underproblemstilling for anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000 har vi den forståelse at dette gjelder mindre enkeltanskaffelser innenfor et antall som i sum utgjør en større anskaffelse enn kr 100 000 pr år. Her har vi tatt utgangspunkt i posteringsliste for årene 2015-2016 og foretatt sortering på art 110 medisinske forbruksvarer, art 115 matvarer og art 230 vedlikehold for utvalg av faktura fra leverandør som har inngått i vårt grunnlag for vurdering av innkjøpene. Vi har i prosessen foretatt et skjønnsmessig utvalg på tre leverandører ut fra egenskapen kostra-art. På bakgrunn av ovennevnte har vi valgt ut følgende leverandører: REMA 1000 Karasjok, Karasjok VVS AS og Maske Gruppen AS.

Formålet med undersøkelsen har vært å påse om kommunen har fulgt riktig anskaffelsesprosedyre i henhold til anskaffelsesregelverket for offentlige innkjøp. Med denne metoden har vi forsøkt å identifisere leverandører som har hatt forretninger med kommunen i et omfang som overstiger nedre grense for terskelverdi. Vi legger til grunn at utvalget med rimelig grad av sikkerhet vil gi grunnlag for en uttalelse som er dekkende for hovedproblemstillingen.

Når det gjelder anskaffelser over kr 500 000 har vi tatt utgangspunkt i tre investeringsprosjekter som vi har hentet fra årsmeldingen 2016 (s. 22). Utvelgelsen har vært foretatt ut fra en skjønnsmessig vurdering. Her har vi valgt ut IKT-utsyr og materiell, ny barnehage og slamavvanning. Formålet med undersøkelsen har vært å påse om kommunen har fulgt riktig anskaffelsesprosedyre i henhold til anskaffelsesregelverket for denne type anskaffelser. Valget har gitt sikkerhet for at undersøkelsen har tatt for seg anskaffelser som ligger over nasjonal terskelverdi. Vi legger til grunn at utvalget med rimelig grad av sikkerhet vil gi grunnlag for en uttalelse som er dekkende for hovedproblemstillingen.

Vi legger til grunn at utvelgelse av prosjekter, innkjøpsdokumenter og gjennomføring av Skype-møte er dekkende for oppgavens formål og gir et tilstrekkelig grunnlag for å trekke en konklusjon om rutinene i Karasjok kommune angående offentlige anskaffelser – så langt det er mulig .

Gyldighet og pålitelighet

I valg av metode må revisor sikre dataens relevans (gyldighet/validitet) i forhold til problemstillingen(e).⁶⁰ Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataens pålitelighet (reliabilitet).

Informasjonen i denne undersøkelsen er samlet inn ved dokumentanalyse. Informasjonen er i utgangspunktet utarbeidet for et annet formål enn revisjonens og er således å betrakte som sekundærdata. Dette innebærer at revisor har mindre kontroll over innsamlet data, noe som kan være en utfordring for informasjonens validitet og reliabilitet. Vi legger imidlertid til grunn at våre metoder for innsamling av data er tilfredsstillende i forhold til formålet med oppdraget.

Gyldigheten av dataene er sikret ved at all datainnsamling er gjort med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Alle innsamlede data er gruppert etter revisjonskriteriene.

Dataenes pålitelighet er sikret ved at vi har sammenholdt dokumenter med overlappende data om de innkjøp som undersøkes. Dataenes pålitelighet er også sikret ved anvendelse av kontrollskjema i dokumentanalysen.

⁶⁰ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 27.

Verifisering

Data som er innsamlet ved hjelp av intervju skal som hovedregel verifiseres.⁶¹ I praksis innebærer dette at et utkast til rapport blir sendt til informantene i revidert(e) enhet(er) for gjennomlesing. Dette gjøres for å unngå faktafeil, og for å sikre at det materialet som undersøkelsen bygger på blir mest mulig fullstendig og pålitelig.

Forvaltningsrapporten ble sendt på verifisering til rådmann Kurt Maurstad, kommunalsjef Helge Nystad og prosjektleder ved avdeling miljø, plan og samfunnsutvikling Torgrim Fredeng Kemi den 21.september med svarfrist innen 5. oktober d.å. Da det ikke var kommet noen svar fra kommunen innen gitt frist ble det sendt purring til våre informanter den 8.oktober med ny svarfrist innen den 10.oktober ved arbeidstidens slutt.

Da det ikke var kommet noen svar fra kommunen innen fristens utløp ble rapporten sendt rådmannen på høring den 11.oktober.

Intern kvalitetssikring

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres.⁶² Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre må det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Forvaltningsrevisor Arnt-Bjarne Aronsen har vært prosjektleder og forvaltningsrevisor Kjerstin Johnsen har vært prosjektmedarbeider. Fagansvarlig Tom Øyvind Heitmann har vært oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor og har kvalitetssikret rapporten.

Høring

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten.⁶³ Høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Rapporten ble sendt rådmannen på høring den 11.oktober 2018 med svarfrist den 19. Revisjonen har pr 23.oktober 2018 ikke mottatt rådmannens høringssvar. Revisjonen anser dermed at vi har gitt rådmannen anledning til å gi tilsvarende på våre vurderinger og konklusjoner uten at han har valgt å benytte seg av muligheten.

⁶¹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 29.

⁶² RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 45.

⁶³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 16.