

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS



## Forvaltningsrevisjonsrapport

# ” Offentlige anskaffelser - utbyggingsprosjekter ”

Rakkestad kommune

2018





# INNHALDSFORTEGNELSE

1.	FORORD OG PROSJEKTMANDAT .....	1
2.	SAMMENDRAG .....	3
3.	INNLEDNING .....	5
3.1	Problemstillinger.....	5
3.2	Avgrensning av prosjektet.....	5
3.3	Revisjonskriterier.....	6
3.4	Revisjonsmetoder.....	6
4.	PROBLEMSTILLING.....	7
4.1	Innledning.....	7
4.2	Revisjonskriterier.....	7
4.2.1	Revisjonskriterier offentlige anskaffelser (problemstilling 1).....	7
4.2.2	Revisjonskriterier budsjett og økonomi (problemstilling 2) .....	12
4.3	Revisjonens undersøkelse og innhentede data.....	13
4.3.1	Offentlige anskaffelser – problemstilling 1 .....	13
4.3.1.1	Innledning - generelt.....	13
4.3.2	Revisors vurderinger og konklusjoner .....	19
4.3.3	Anbefalinger .....	28
5.	RÅDMANNENS BEMERKNINGER.....	28
6.	KILDEHENVISNINGER.....	28
7.	VEDLEGG.....	29

# 1. FORORD OG PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven og forskrift om revisjon<sup>1</sup> utføre forvaltningsrevisjon. Etter forskriften innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet – Offentlige anskaffelser – utbyggingsprosjekter 2014-2016 (2017), er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget og kommunestyret i Rakkestad kommune, jmfør følgende vedtak:

## **Kommunestyrets vedtak av 9.2.2017 i sak 2/17**

*a) I perioden 2017 – 2018 skal det gjennomføres forvaltningsrevisjon i samsvar med kontrollutvalgets forslag til «Revisjonsplan – Forvaltningsrevisjon 2017 – 2018» med forvaltningsrevisjon innenfor områdene*

- Offentlige anskaffelser 2017*
- Sykefravær 2018*

*b) Kontrollutvalget får fullmakt til å foreta nærmere planlegging av forvaltningsrevisjonen, herunder vedta de enkelte undersøkelser/prosjektplaner og inngå avtaler om gjennomføringen med revisjonen.*

*c) Kontrollutvalget skal fortløpende sende forvaltningsrevisjonsrapporter til kommunestyret.*

*d) Kommunestyret delegerer til kontrollutvalget å vurdere eventuelle behov for endringer i planen i planperioden.*

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.

Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet mars-august 2018. Rapporten er oversendt kommunen for verifisering.

Prosjektansvarlig revisors habilitet og uavhengighet sett opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet.

---

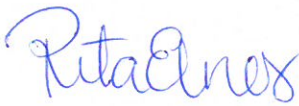
<sup>1</sup> Kommunelovens kapittel 12 § 78 og forskrift om revisjon av 1.juli 2004 kapittel 3 § 6.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Morten Chr. Stegard. I tillegg har stedlig revisor Inger Marie Moum-Karlsen og fagansvarlig forvaltningsrevisor Frank Willy Larsen deltatt i informasjonsinnsamlingen og prosjektarbeidet.

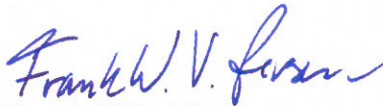
Rapporten oversendes kommunen etter behandling i kontrollutvalget og kommunestyret.

Revisor vil takke Rakkestad kommunes kontaktperson og andre som har deltatt i prosjektet, for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS  
Rakkestad 19.12. 2018



Rita Elnes  
Distriktsrevisor



Frank Willy Vindløv Larsen  
Fagans. Forvaltningsrevisor

Morten Chr. Stegard  
Forvaltningsrevisor  
/sign./

## 2. SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonsrapporten er utarbeidet av Indre Østfold kommunerevisjon IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Rakkestad kommune.

### *Rapportens problemstillinger:*

Rapporten skal besvare to hovedproblemstillinger:

1. Er anskaffelse av rådgivningstjenester, entreprise og andre leveranser i tilknytning til utbyggingsprosjekter i Rakkestad kommune gjennomført i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.
2. Er det enkelte prosjekt gjennomført innenfor den vedtatte økonomiske rammen, og er om nødvendig budsjettet justert som følge av endringer.

### *Rapportens revisjonskriterier*

Undersøkelsen er gjennomført og rapporten er utarbeidet i samsvar med RSK001 – Standard for forvaltningsrevisjon.

1. Det er et grunnleggende krav i lov og forskrift om offentlige anskaffelser at enhver anskaffelse så langt det er mulig skal være basert på konkurranse uansett hvilken anskaffelsesprosedyre som benyttes. Videre er det krav om etterprøvbarehet. De prosjekter som er behandlet i rapporten er alle fra perioden 2013-2016, det vil si før nytt regelverk trådte i kraft 1.1.2017. Nærmere beskrivelse av lovlige anskaffelsesprosedyrer og hvilke krav som stilles krav i henhold til lov og forskrift er behandlet i rapportens del 4.2 Revisjonskriterier. Nærmere beskrivelse av revisjonens undersøkelser og innhentede data er behandlet i rapportens del 4.3.
2. I tillegg til undersøkelsen knyttet til oppfyllelsen av regelverket om offentlige anskaffelser, har revisjonen undersøkt hvorvidt prosjektene er gjennomført innenfor den vedtatte økonomiske rammen, og hvorvidt budsjetter er justert som følge av endringer. Videre har man undersøkt om eventuelle avvik og endringer er fulgt opp ovenfor kompetent politisk organ. Revisjonskriteriene er nærmere beskrevet i rapporten pkt. 4.2.2. Nærmere beskrivelse av revisjonens undersøkelse og innhenting av data er behandlet i pkt. 4.3.

### *Konklusjoner:*

Revisjonens hovedkonklusjon er at Rakkestad kommune har etablert internt regelverk og rutiner som skal sikre at regelverket om offentlige anskaffelser blir fulgt. Det er videre vårt syn at kommunens ansatte, som arbeider med anskaffelsesspørsmål i tilknytning til de undersøkte utbyggingsprosjektene, har forsvarlig kjennskap til regelverket og interne rutiner. Selv om man kjenner regelverk og rutiner kan det likevel skje feil eller svikt i rutinene, noe vår undersøkelse også har avdekket, og vi anbefaler at kommunen går gjennom sine etablerte rutiner for å følge opp feil og avvik, slik at man fortløpende kan justere praksis og kurs.

De feil som er avdekket, hovedsakelig i tilknytning til krav om avvisning av tilbydere, hvor det etter regelverket foreligger plikt til avvisning på grunn av formelle feil ved tilbudene, har avdekket rutinesvikt. At selv små feil kan få økonomiske konsekvenser, viser de rettsavgjørelser som foreligger på grunn av manglende avvisning av tilbyder, og hvor kommunen er pålagt å betale erstatning til den forbigåtte tilbyderen. Det vises til nærmere redegjørelse i pkt. 4.3.2 vedrørende brudd på regelverket om offentlige anskaffelser vedrørende inngåelse av entreprisekontrakter for Kirkeng barnehage og Kirkeng skole.

Rakkestad kommune har etablert en egen «Fast byggekomite», som har ansvaret for gjennomføring av byggeprosjekter med en budsjettert kostnadsramme over 3 millioner kroner. Vi har i vår undersøkelse ikke funnet vesentlige avvik eller svikt vedrørende administrasjonens oppfølging av de undersøkte prosjektene overfor politisk nivå, herunder «Fast byggekomite». Så langt vår undersøkelse har avklart, er også nødvendige budsjettmessige endringer gjennomført og rapportert til politisk nivå.

### *Rapportens anbefalinger:*

Revisjonen anbefaler Rakkestad kommune å vurdere om det er behov for tiltak for å sikre at saksbehandlingen fortsatt ivaretar hensynene til en god anskaffelsesprosess i henhold til regelverket, slik at kontrakt blir tildelt på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene, kjente tildelingskriterier. Videre anbefales at man viderefører etablerte rutiner, slik at man sikrer at prosessene blir etterprøvbare.

## 3. INNLEDNING

### 3.1 Problemstillinger

Prosjektet skal besvare 2 hovedproblemstillinger:

Problemstilling 1: Er anskaffelse av rådgivningstjenester, entreprise og andre leveranser i tilknytning til utbyggingsprosjekter i Rakkestad kommune gjennomført i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser?

Problemstilling 2: Er det enkelte prosjekt gjennomført innenfor den vedtatte økonomiske rammen, og er om nødvendig budsjettet justert som følge av endringer?

### 3.2 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet er avgrenset til å se på et utplukk av større utbyggingsprosjekter som er gjennomført i Rakkestad kommune i perioden 2014-2016. Prosjektet vil søke å besvare om Rakkestad kommunes utbyggingsprosjekter i perioden har vært i samsvar med kommunestyrets forutsetninger og vedtak. Videre vil prosjektet søke å besvare om det har vært en hensiktsmessig prosjektgjennomføring sett opp mot lovverk om offentlige anskaffelser og kommunens rutiner for anbud og innkjøp, samt utforming og inngåelse av kontrakter. For å oppnå målsetting har revisjonen funnet det hensiktsmessig å dele undersøkelsen av de enkelte prosjektene i 4 faser:

- 1 Planleggingsfasen**  
Har planleggingen og saksutredningen vært i samsvar med gjeldende krav, og har den gitt et tilstrekkelig grunnlag for kommunestyrets/ byggekomiteens vedtak
- 2 Bestillingsfasen**  
Er anskaffelse av rådgivningstjenester, entreprise og andre leveranser gjennomført i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og er det utarbeidet tilfredsstillende rutiner for å ivareta lovverket i kommunen.
- 3 Gjennomføringsfasen**  
Er det etablert tilfredsstillende systemer for administrativ og økonomisk oppfølging og rapportering til politisk organ. Er arbeidene gjennomført i henhold til planer for fremdrift og er kontraktsrettigheter fulgt opp. Videre skal det undersøkes om budsjettet er gjennomført innenfor den vedtatte økonomiske rammen og om budsjettet om nødvendig er justert underveis.
- 4 Sluttfasen**  
Her skal man vurdere sluttregnskap og produkt- og sluttoppfølgingen av



prosjektene.

Revisjonen har foretatt en gjennomgang av prosjekter som er blitt startet opp eller avsluttet i perioden, og har gjort et utplukk av disse for nærmere undersøkelser. For å kunne besvare alle spørsmålene i henhold til prosjektets problemstilling synes det hensiktsmessig at prosjektene også er ferdigstilt eller avsluttet i perioden.

På bakgrunn av ovennevnte forhold har revisjonen valgt å gjennomføre en nærmere analyse av prosjektene Kirkeng barnehage, Kirkeng skole og anskaffelse av arkitekttjenester til kulturskolen. Utbyggingen av Os skole har også vært undersøkt, men da dette prosjektet ikke er ferdig ved utarbeidelsen av rapporten har revisjonen her begrenset sine undersøkelser til anskaffelsesprosessene knyttet til arkitekttjenester, entreprise og tekniske rådgivningstjenester.

### 3.3 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier, ofte kalt "foretrukket praksis", er uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Revisjonskriterier for dette prosjektet er blitt utledet fra:

Eksterne kriterier:

- *Lov om offentlige anskaffelser*
- *Forskrift om offentlige anskaffelser*

Interne kriterier:

- *Kommunens egne retningslinjer og rutiner*
- *Politiske vedtak*

En nærmere utledning av revisjonskriterier fremkommer i rapporten.

### 3.4 Revisjonsmetoder

Dette prosjektet er utarbeidet etter standard for forvaltningsrevisjon – RSK001.

Rapporten er basert på innhentede opplysninger fra Rakkestad kommune, samt intervju/oppstartssamtale med kommunens kontaktpersoner. Videre er det mottatt og gjennomgått omfattende dokumentmateriale i tilknytning til de undersøkte prosjektene, herunder tilbudsinnhentinger, anbudsprotokoller, kontrakter samt

kunngjøringer i Doffin/TED. Vi har også gjennomgått konkrete rettsavgjørelser i tilknytning til de undersøkte anskaffelsesprosessene.

## 4. PROBLEMSTILLING

### 4.1 Innledning

Det er i prosjektbeskrivelsen for denne forvaltningsrevisjonen oppstilt to ulike problemstillinger som ønskes besvart.

For det første (Problemstilling 1):

Er anskaffelse av rådgivningstjenester, entreprise og andre leveranser i tilknytning til de undersøkte utbyggingsprosjekter i Rakkestad kommune gjennomført i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser?

Revisjonskriterier utledet for denne problemstillingen er nærmere beskrevet i avsnitt 4.2 nedenfor.

For det andre (Problemstilling 2):

Er Rakkestad kommunes anskaffelse av rådgivningstjenester, entreprise og andre leveranser i tilknytning til de undersøkte utbyggingsprosjekter gjennomført innenfor den vedtatte økonomiske rammen, og er budsjettet justert som følge av endringer?

Revisjonskriterier utledet for denne problemstillingen er nærmere beskrevet i avsnitt 4.3 nedenfor.

### 4.2 Revisjonskriterier

#### 4.2.1 Revisjonskriterier offentlige anskaffelser (problemstilling 1)

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

Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (FOA) gjelder ved tildeling av offentlige kontrakter om levering av varer tjenester eller utførelse av bygge- og anleggsarbeider. Nevnte regelverk er en kombinasjon av EU/EØS-rettslige regler og nasjonal rett. Flertallet av bestemmelsene er begrunnet i våre forpliktelser etter EØS-avtalen, men Norge har i tillegg innført nasjonale regler som går lengre enn det EU/EØS-retten krever. Lov om offentlige anskaffelser inneholder grunnleggende krav for alle offentlige anskaffelser. Øvrig regulering skjer i forskrift

om offentlige anskaffelser, og er derfor primærkilden brukerne av regelverket må forholde seg til.

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

Tabell 1: Regelverk som kommer til anvendelse for vare- og tjenestekjøp og bygge- og anleggskontrakter gjennomført av kommuner og fylkeskommuner. Gjeldende satser pr desember 2016. (Andre terskelverdier gjelder for statlige myndigheter.)

Anskaffelsens (samlede) verdi eks mva	Regelverk som kommer til anvendelse
NOK 100.000-NOK 500.000	<i>Lov om offentlige anskaffelser</i> <i>Forskrift om offentlige anskaffelser del I</i>
<b>Nasjonal terskelverdi: NOK 500.000 eks mva</b>	
NOK 500.000 – NOK 1,75 mill.  <b>Bygge- og anleggskontrakter:</b> NOK 500.000 – NOK 44 mill.	<i>Lov om offentlige anskaffelser</i>  <i>Forskrift om offentlige anskaffelser del I og del II</i>  <i>Krav om utlysning i DOFFIN</i>
<b>EØS Terskelverdi: 1,75 mill. NOK eks mva – Bygg- og anlegg NOK 44 mill eks mva</b>	
Høyere enn NOK 1,75 mill  <b>Bygge- og anleggskontrakter:</b> Høyere enn NOK 44 mill	<i>Lov om offentlige anskaffelser</i>  <i>Forskrift om offentlige anskaffelser del I og del III</i>  <i>Krav om utlysning i DOFFIN og TED (Tenders Electronic Daily)</i>

Lov om offentlige anskaffelser ble, med ikrafttredelse 1. januar 2017, erstattet av lov av 7. juni 2016 nr 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) (NLOA) samt ny forskrift av 12. august 2016 nr 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) (NFOA). Med mindre det er særskilt nevnt vil vi i denne rapporten henvise til tidligere lov og forskrift når det gjelder undersøkelsene, mens vi i tilrådingene som utgangspunkt vil vise til nytt regelverk.

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

Anskaffelser med verdi under kr 100.000 ble 1. juli 2015 unntatt forskriften, men oppdragsgiver må likevel ivareta anskaffelsesregelverkets prinsipper om god forretningsmessighet, konkurranse, gjennomsiktighet mv. For anskaffelser med anslått

verdi mellom kr 100.000 og nasjonal terskelverdi gjelder loven og del I av forskrift om offentlige anskaffelser (FOA). For anskaffelser med anslått verdi mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi gjelder loven og forskriftens del I og III. Mens den nasjonale terskelverdien var den samme fra 2005 til og med 2016 (kr 500.000), har EØS terskelverdien blitt justert med jevne mellomrom. I februar 2016 ble EØS-terskelverdien siste gang før lovendringen justert til 1,75 MNOK for vare- og tjenestekjøp mens terskel verdien for bygge- og anleggskontrakter er 44 MNOK. I alle tilfelle gjelder verdiene eks. mva.

Nytt regelverk for offentlige anskaffelser trådte i kraft 1. januar 2017. I den nye forskriften angis nye terskelverdier, nasjonal terskelverdi er økt fra NOK 500.000 til 1,1 MNOK, eks mva, mens EØS terskelverdi fortsatt er på 1,75 MNOK for vare- og tjenestekjøp gjennomført av kommuner og fylkeskommuner. For bygge- og anleggskontrakter er EØS-terskelverdi fortsatt 44 MNOK, eks MVA. I tillegg til endrede terskelverdier, er det også gjort endringer på andre punkter i regelverket.

For de prosjekter som er undersøkt i denne rapporten er det i hovedsak tidligere regelverk som vil gjelde, og vi har derfor ikke sett det nødvendig å gi en nærmere redegjørelse for endringene fra 1.1.2017, unntatt der hvor dette eventuelt har konkret betydning.

Nedenfor redegjør vi for konkrete krav og bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser som skal sikre grunnleggende krav om *konkurrans-* og *etterprøvbarehet*, og som er relevante for denne forvaltningsrevisjonen.

### **Konkurrans**

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

#### Anskaffelsesprosedyrer

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

Ved anskaffelser under nasjonal terskelverdi på kr 500.000 er det i stor grad opp til oppdragsgiver å avgjøre hvordan konkurransen om anskaffelsen skal gjennomføres. Det avgjørende er at oppdragsgiver legger til rette for konkurranse.

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

Anskaffelser etter forskriftens del III skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse. Dersom nærmere bestemte vilkår er oppfylt, har oppdragsgiver

mulighet til å benytte prosedyrene konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling for anskaffelser etter del III.

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

#### Informasjon til leverandører om anskaffelsen

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

For anskaffelser under kr 500.000 er det ikke krav om at konkurransen må kunngjøres. Oppdragsgiver kan for disse anskaffelsene velge å annonsere konkurransen i aviser, på internett eller foreta en frivillig kunngjøring i DOFFIN. Oppdragsgiver kan også invitere leverandører til å delta i konkurransen. Antall leverandører som inviteres bør være tilstrekkelig til å sikre en reell konkurranse. En «tommelfingerregel» er at oppdragsgiver bør henvende seg/sende tilbudsforespørsel til minst 3 leverandører.

Anskaffelser med anslått verdi over kr 500.000 må gjøres kjent gjennom en kunngjøring i DOFFIN.

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

#### Beskrivelse av konkurransen og kontrakten

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

For anskaffelser under kr 500.000 er det ikke stilt opp krav til hvordan oppdragsgiver beskriver konkurransen eller kontrakten.

For anskaffelser over kr 500.000 angir forskriften § 8-1 (1) og § 17-1 at dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen, skal oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag. Dette skal opplyse om hva som skal anskaffes og hvordan konkurransen skal gjennomføres. Konkurransegrunnlaget skal minst opplyse om anskaffelsesprosedyre, frister og tildelingskriterier. Sammen med kunngjøringen skal konkurransegrunnlaget gi leverandørene de opplysninger som er nødvendige for at de skal kunne utarbeide et fullstendig og fullverdig tilbud som har reell mulighet til å nå opp i konkurransen.

### Krav til leverandøren

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

### Kriterier for valg av tilbud

Tildelingskriterier er de kriterier leverandørens tilbud vurderes etter. Tildeling skal skje enten på bakgrunn av hvilket tilbud som er det mest økonomisk 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 konkurransegrunnlaget, om mulig i prioritert rekkefølge. Ved evaluering av tilbud har oppdragsgiver ikke lov til å vektlegge andre kriterier enn de som er oppgitt. Når kontrakt skal tildeles det mest økonomisk fordelaktige tilbudet, skal tildelingskriteriene ha tilknytning til kontraktens gjenstand og være egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

### **Etterprøvbarehet**

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

Oppdragsgiver plikter å føre protokoll for anskaffelser som overstiger kr 100.000 eks mva., jf. FOA § 3-2. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av forskriftens vedlegg 3 eller 4. Protokollen skal bl.a. opplyse om virksomhetens navn, hva som anskaffes, anslått verdi på kontrakten, hvilke tiltak som gjennomføres for å sikre reell konkurranse, navn på leverandører som har levert tilbud og kort begrunnelse for valg av leverandør og kontraktsverdi. Protokollen skal videre påføres dato og protokollførers signatur.

### **Revisjonskriterier**

På bakgrunn av foranstående utleder vi følgende revisjonskriterier for undersøkelsen av problemstilling 1 at:

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

- Benytte tillatt anskaffelsesprosedyre og gjennomføre konkurranse i henhold til denne
- Informere mulige leverandører om anskaffelsen
  - ved annonse eller direkte forespørsel til et tilstrekkelig antall leverandører for anskaffelser under kr 500.000
  - ved kunngjøring i DOFFIN for anskaffelser over kr 500.000
  - ved kunngjøring i DOFFIN og TED ved anskaffelser med anslått verdi over gjeldende EØS-terskelverdier
- Beskrive konkurransen og kontraktsvilkårene
  - bruke av konkurransegrunnlag for anskaffelser over kr 500.000
- Evaluere leverandørene
  - på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene kjente kvalifikasjonskrav
- Tildele kontrakt
  - på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene kjente tildelingskriterier

Rakkestad kommunes anskaffelser i forbindelse med utbyggingsprosjekter skal være etterprøvbare ved at kommunen:

- fortløpende sikrer at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføring av konkurransen er skriftlig
- fører anskaffelsesprotokoll for anskaffelser over kr 100.000
- at anskaffelsesprotokollen beskriver alle vesentlige forhold og beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen

#### 4.2.2 Revisjonskriterier budsjett og økonomi (problemstilling 2)

I dette avsnittet vil vi utlede revisjonskriterier for å undersøke om Rakkestad kommunes anskaffelse av rådgivningstjenester, entreprise og andre leveranser i tilknytning til de undersøkte utbyggingsprosjekter er gjennomført innenfor den vedtatte økonomiske rammen, og om budsjettet justert som følge av endringer.

##### **Revisjonskriterier**

På bakgrunn av det ovennevnte har vi utledet følgende revisjonskriterier for problemstilling 2:

- Har Rakkestad kommunes anskaffelser i forbindelse med de undersøkte utbyggingsprosjektene gjennomført i samsvar med vedtatte budsjett og innenfor den vedtatt økonomiske rammen.
- Har Rakkestad kommune sørget for å justere budsjettene som følge av eventuelle endringer.

- Har Rakkestad kommune fulgt opp og rapportert avvik og endringer til kompetent politisk organ.

## 4.3 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

### 4.3.1 Offentlige anskaffelser – problemstilling 1

#### 4.3.1.1 Innledning - generelt

Fram til 31.12.2017 var Rakkestad kommune en del av Innkjøpssamarbeidet i Indre Østfold (IØ), et forpliktende innkjøpssamarbeid mellom kommune Aremark, Eidsberg, Hobøl, Marker, Rømskog, Skiptvedt, Spydeberg og Trøgstad. Samarbeidet har vært organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid etter lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 28b. Eidsberg kommune har vært vertskommune, og har hatt fokus på felles rammeavtaler for medlemskommunene.

Andre avtaler er blitt inngått lokalt av innkjøpsfaglige rådgivere i Rakkestad kommune, enten som eneste deltaker, eller i samarbeid med andre.

For den undersøkte perioden har gjeldende regelverk vært «Reglement for innkjøp av varer og tjenester i Rakkestad kommune» av 28.05.2008, vedtatt av rådmannens ledergruppe 27.05.2008 (Vedlegg 01)

I de undersøkte utbyggingsprosjektene har kommunen selv stått for de innkjøpsfaglige vurderinger, anbudsutlysning og kontraktsinngåelse. I noen grad er det også gjort avrop på inngåtte rammeavtaler på områder som møbler, innredning og utstyr.

#### **Ny innkjøpsstrategi 2017-2020**

Som følge av at Rakkestad kommune valgte å tre ut av den felles innkjøpsordningen f.o.m 1.1.2018, har kommunen sørget for å styrke det innkjøpsfaglige arbeidet i kommunen. I 2016 ble det således utarbeidet ett nytt strategidokument for innkjøp for Rakkestad kommune for perioden 2017-2020. Dokumentet er vedlagt rapporten (Vedlegg 2).

Da den undersøkte perioden ligger forut for ikrafttredelsestidspunktet for det nye interne regelverket, har revisjonen ikke benyttet dette som grunnlag for sine undersøkelser, men vi vil henvise til dokumentet i den utstrekning vi mener dette har betydning for våre anbefalinger.



## **Overordnet regelverk i Rakkestad kommune – Fast byggekomite**

Kommunestyret er øverste beslutningsorgan i Rakkestad kommune, og alle andre organer i kommunen treffer beslutninger i kraft av delegasjon fra kommunestyret.

For utbyggingsprosjekter (bygge- og anleggsprosjekter) med en budsjettert kostnadsramme over kr 3.000.000, i henhold til økonomireglementet, er «Fast byggekomite» delegert myndighet til gjennomføre disse. Fast byggekomite har 8 medlemmer, hvorav 5 politisk valgte representanter har stemmerett, og velges av og blant kommunestyrets medlemmer for valgperioden. I tillegg tiltrer hovedverneombud og 2 administrative representanter utvalget uten stemmerett. De 2 administrative representantene oppnevnes av rådmannen. Reglement for Fast byggekomite, fastsatt 1.11.2011, revidert 1.6.2013, er vedlagt rapporten (Vedlegg 3).

Fast byggekomites myndighet og saksbehandling er regulert i reglementets pkt. 7.2.

*«Fast byggekomite skal gjennomføre bygge- og anleggsprosjekter med budsjettert kostnadsramme over kr 3.000.000,- i henhold til økonomireglementet. Prosjektene gjennomføres innenfor de økonomiske rammer som er gitt av kommunestyret, og akseptere anbud der kontraheringen skjer i henhold til lov om offentlige anskaffelser med forskrifter. Fast byggekomite tar stilling til organisering i hvert enkelt prosjekt, inkludert bruk av ekstern prosjektleder, anbudskriterier mm*

*Komiteen innstiller overfor kommunestyret i investeringssaker knyttet til bygge- og anleggsprosjekter.*

*Alle planer om byggearbeider og prosjekt som krever Arbeidstilsynets samtykke i henhold til aml. § 18-9 forelegges Arbeidsmiljøutvalget.*

*Saker som ønskes utredet/saksbehandlet i et møte må meldes leder og rådmannen i god tid før møtedato.»*

Etter reglementets pkt. 7.3 oppnevnes det for hvert prosjekt en administrativ prosjektgruppe som utreder og saksforbereder til den faste byggekomiteen. Minst ett av de administrative medlemmene i byggekomiteen skal ha plass i prosjektgruppen for hvert prosjekt. Rådmannen skal sørge for nødvendig sekretærhjelp for komiteen.

Som ledd i undersøkelsen har revisor gått gjennom protokollene for byggekomiteen for perioden 2013-2018.

Videre har revisor gjennomgått et omfattende dokumentmateriale mottatt i elektronisk form knyttet til de undersøkte prosjektene.

Antallet større utbyggingsprosjekter i Rakkestad kommune er begrenset. I den aktuelle perioden er det særlig to større bygge- og anleggsprosjekter som er fullført,

nemlig Kirkeng barnehage og Kirkeng skole. Videre er utbygging av Os skole startet opp i perioden, men var ikke avsluttet ved tidspunktet for avgivelsen av denne rapporten. Revisor har likevel funnet tilstrekkelig grunnlag for å kunne vurdere de prosesser vedrørende Os skole som har vært gjennomført i undersøkelsesperioden. Revisjonen har videre vurdert anskaffelsesprosessen vedrørende kjøp av arkitekttjenester tilknyttet Kulturskolen. For dette prosjektet var imidlertid ikke bygge- og anleggsarbeider utlyst eller igangsatt på tidspunktet for rapporten.

Nedenfor vil det gis en kort omtale av de undersøkte prosjektene.

### **Kirkeng barnehage**

#### 1 *Arkitekttjenester*

Rakkestad kommune inviterte høsten 2012 4 arkitektfirmaer til å inngi tilbud på leveranse av arkitekttjenester for ombygging og nybygg av Kirkeng barnehage. Leveransen hadde en anslått verdi lavere enn kr 500.000, og det er da anskaffelsesregelverket (Forskrift om offentlige anskaffelser) del I som kommer til anvendelse. Tildelingskriteriet var det tilbudet som hadde lavest pris. 3 arkitektfirmaer innga tilbud. Det laveste tilbudet ble antatt 29.10.2012 og det ble inngått kontrakt med denne tilbyderen.

#### 2 *VA-ledninger Kirkeng barnehage og skole*

Rakkestad kommune inviterte i april 2014 entreprenører til å inngi tilbud på totalentreprise for omlegging og nyanlegg av vann og avløpsnett i forbindelse med utbygging av Kirkeng skole og Kirkeng barnehage. Konkurransen ble gjennomført som begrenset tilbudskonkurranse. Anslått verdi oversteg kr 500.000, og det er da anskaffelsesregelverket del I og del II som kommer til anvendelse. Tildelingskriteriet var det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Det inkom tilbud fra 3 leverandører. Det laveste tilbudet, som lå vesentlig under de øvrige tilbudene, ble antatt. Beslutningen om tildeling ble begrunnet med at tilbudsprisen ble avgjørende for beslutningen. Kontrakt ble inngått med denne leverandøren.

#### 3 *Entreprise Kirkeng Barnehage*

Rakkestad kommune kunngjorde høsten 2013 en åpen anbudskonkurranse om oppføring av ny barnehage på Kirkeng, iht kunngjøring i Doffin av 27.9.2013, med anslått totalverdi 15 MNOK eks mva. Anskaffelsesregelverket del I og del II kommer til anvendelse. Tildelingskriteriet var laveste pris.

Det innkom tilbud fra 3 leverandører. Kommunen innstilte og inngikk kontrakt med den tilbyderen som hadde inngitt laveste pris.

En av de andre tilbyderne, innstilt som nr. 2, påklaget tildelingen. Det ble gjort gjeldende at den valgte tilbyderen skulle vært avvist, da han hadde fremlagt skatteattester som var eldre enn 6 måneder. Det ble videre hevdet at tilbudet inneholdt forbehold eller avvik som skulle medført avvisning.

Da kommunen opprettholdt tildelingen, anla denne tilbyderen sak for domstolene. Da kommunen vant frem i tingretten anket leverandøren til lagmannsretten, som under tvil og med dissens kom til at den valgte leverandøren skulle vært avvist i medhold av FOA § 8-7 (3) jf (2), da leverandøren hadde inngitt skatteattester som var eldre enn 6 måneder. Lagmannsretten kom videre til at denne tilbyderen hadde krav på erstatning etter anskaffelseslovens § 11 for den positive kontraktsinteressen, og tilkjente en erstatning på 1,3 MNOK. Anke til Høyesterett ble ikke tillatt fremmet.

## **Kirkeng skole**

### *1 Arkitekt- og rådgivende ingeniørtjenester*

Rakkestad kommune inviterte i oktober 2012 4 arkitektfirmaer til å inngi tilbud om utførelse av arkitekt- og rådgivende ingeniørtjenester gjennom en begrenset tilbudskonkurranse i tilknytning til nybygg og ombygging av eksisterende bygninger. Tildelingskriteriet var hvilket tilbud som har lavest pris totalt sett. Antatt kontraktsverdi oversteg kr 500.000 og anskaffelsesregelverket del I og del II kom til anvendelse. Det innkom 3 tilbud. Kommunen innstilte den leverandøren som hadde inngitt det laveste tilbudet totalt sett, og inngikk kontrakt med denne.

### *2 Hovedentreprise tekniske fag*

Kommunen inviterte høsten 2013 til begrenset anbudskonkurranse med prekvalifisering for 2 stk. hovedentrepriser. Den ene gjaldt hovedentreprise grunn- og byggarbeider og blir behandlet i pkt. 3 nedenfor og hovedentreprise tekniske fag, som behandles her.

Prekvalifiseringen ble kunngjort i DOFFIN og anskaffelsesregelverket del I og del II kommer til anvendelse. Entreprisens verdi var vurdert til omkring 15 MNOK. Tildelingskriteriet var det økonomisk mest fordelaktige tilbud fra godkjente tilbydere på basis av pris, prosjektgjennomføringsevne og oppgaveforståelse.

Det inkom tilbud fra 4 leverandører, men 1 av leverandørene trakk seg senere. Tildeling skjedde til den av de gjenværende leverandørene som hadde lavest pris, og kontrakt ble inngått med denne i september 2014.

### 3 Hovedentreprise grunn- og byggearbeider

Som nevnt i pkt. 2 ovenfor inviterte Rakkestad kommune høsten 2013 til begrenset anbudskonkurranse om to totalentrepriser i forbindelse med byggingen av Kirkeng skole. Av konkurransegrunnlaget fremgikk at tilbud fra godkjente tilbydere fra prekvalifiseringen skulle vurderes på basis av pris og prosjektgjennomføringsevne. Av 8 leverandører som ønsket å bli prekvalifisert ble 5 leverandører valgt ut. Av disse valgte 3 leverandører å inngi tilbud. Tildelingskriteriet var det økonomisk mest fordelaktige tilbudet basert på pris, prosjektgjennomføringsevne og oppgaveforståelse. Antatt kontraktsverdi av 18-20 MNOK og anskaffelsesregelverket del I og del II kommer til anvendelse.

Den leverandøren som hadde inngitt det laveste tilbudet basert på pris ble innstilt som leverandør.

Leverandøren som hadde inngitt det nest laveste tilbudet påklaget tildelingen. Det ble anført en rekke forhold, bl.a. at kommunen hadde brutt kravet til likebehandling, forhandlingsforbudet, samt at tilbudet fra den valgte leverandøren skulle vært avvist fordi tilbudet avvek fra konkurransegrunnlaget og fordi det var tatt forbehold mot kontraktsvilkårene. Da kommunen ikke tok klagen til følge, reiste leverandøren søksmål med begjæring om at kommunen skulle forby å inngå avtale med den innstilte leverandøren, samt at tildelingen var ulovlig. Sentralt i saken var FOA § 11-11 (1), hvor det fremkommer at et tilbud skal avvises når det foreligger såkalt relativ bedømmelsestil.

Ved tingrettens dom av 30.05.2014 kom retten til at kommunens tildeling av kontrakt skulle settes til side som ulovlig. Rettens konklusjon bygget på en totalvurdering hvor den kom til at tilbudet fra den innstilte leverandøren inneholdt avvik, forbehold, feil eller ufullstendigheter, som etter rettens vurdering innebar at det kunne være tvil om rangeringen. Kommunen hadde da plikt til å avvise tilbudet, jf. FOA § 11-11 (1) f.

## **Kulturskolen**

### 1. Arkitekttjenester

Rakkestad kommune inviterte i 2015 til åpen anbudskonkurranse med forhandlinger om arkitekttjenester for Kulturskole i Rakkestad. Oppdraget ble lyst ut i DOFFIN. Det kom inn tilbud fra 14 tilbydere. Tildelingskriteriet var det økonomisk mest fordelaktige tilbudet med vektning 60% på pris og 40% basert

på kompetanse, gjennomføringsevne og tilbudt nøkkelpersonell, med vekt på gode løsninger, samarbeide, fremdrift, intervju og CV for tilbudte nøkkelpersoner. På basis av innledende runde valgte kommunen å inngå forhandlinger med de 3 tilbyderne som hadde lavest totalpris i tilbudene. Etter forhandlinger/intervjuer og evaluering valgte kommunen å inngå avtale med den leverandøren som fikk den høyeste total poengsummen basert på pris vurdert opp mot erfaring/kompetanse og løsningsforslag. Utslagsgivende i vektingen var erfaring/kompetanse og løsningsforslag.

## **Os skole**

### *1 Arkitekttjenester*

Rakkestad kommune utlyste i våren 2015 åpen tilbudskonkurranse med forhandling om utførelse av arkitekttjenester for tilbygg til Os skole. Frist for tilbud var satt til 26.06.15. Antatt prosjektverdi var kr 800.000, og anskaffelsesregelverket del I og II kommer til anvendelse. Konkurransen ble kunngjort i DOFFIN, og nærmere opplysninger om prosjektet var angitt i konkurransegrunnlaget. Det var angitt vekting med 80% på pris og 20% på kompetanse/erfaring. Det var angitt at det mest økonomisk fordelaktige tilbudet ville bli valgt. Innen tilbudsfristen kom det inn tilbud fra 18 ulike arkitektfirma. For de 3 prismessig laveste tilbudene, ble det foretatt ytterligere vekting i forhold til kvalifikasjoner. Det ble gjennomført forhandlinger med disse 3 arkitektkontor. Kontrakt ble inngått med det kontoret som samlet sett ble vurdert å få høyest poengsum utfra de på forhånd fastsatte kriteriene.

### *2 Rådgiverteam*

Rakkestad kommune inviterte i februar 2016 til begrenset konkurranse for rådgivende ingeniørtjenester innenfor områdene massivtre, bygg, brann, VVS og elektro for bl.a. utbyggingen av Os skole. Anslått verdi på leveransen ble vurdert til NOK 500.000 eks mva. Det var angitt vekting med 50% pris og 50% på kompetanse i henhold til angitte kriterier. Det var i konkurransegrunnlaget angitt nærmere hvordan vektingen ville bli foretatt, med fordeling på 25% på hhv. erfaring med bygging i massivtre over 500 m<sup>2</sup> og 25% i forhold til antall gjennomførte mulighetsstudier/forstudier med massivtre-vurderinger. Utfordringer knyttet til bygging i massivtre var et viktig vurderingstema både ved valg av arkitekt og øvrige rådgivertjenester. De kom inn tilbud fra 2 rådgiverteam. Det ble inngått kontrakt med det firmaet som både kom best ut prismessig og gjennom vektingen på øvrige punkter.

### *3 Entreprise*

I juni 2017 kunngjorde Rakkestad kommune åpen tilbudskonkurranse for bygging av nytt bygg i DOFFIN som totalentreprise (NS 8407). Nærmere angivelse av prosjektet ble gitt i konkurransegrunnlaget. Anskaffelsen ble gjennomført i samsvar med anskaffelsesreglementet del I og II. Det ble angitt

at oppdragsgiver forbeholdt seg retten til å gjennomføre dialog, herunder avklaringer og forhandlinger, jf. forskriftens § 9-3. Tilbudsfristen var satt til 21.08.17. Innen fristen kom det inn 3 tilbud fra interesserte leverandører. Av konkurransegrunnlaget fremkommer at tilbudene vil bli vurdert utfra kriteriene; Totalpris, Enhetspriser, Timepriser, Påslag og Opsjoner. Kontrakt ble inngått med den leverandøren som hadde det laveste tilbudet etter reviderte tilbud og gjennomført dialog.

### 4.3.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

#### **Innledning**

I denne delen av rapporten vil revisjonen vurdere de funn undersøkelsene har avdekket opp mot problemstillingene og revisjonskriteriene og trekke de konklusjoner som revisjonen mener det er grunnlag for. Videre vil vi fremme de tilrådninger vi mener det er grunnlag for basert på de funn og vurderinger som ligger til grunn for rapporten.

Vi har funnet det hensiktsmessig å behandle de ulike prosjektene hver for seg, og knytte de ulike funn opp mot de fastsatte problemstillinger og kriterier. Da vi er bedt om å vurdere to ulike sett problemstillinger – forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser og oppfølging av økonomi og beslutningsprosesser – har vi valgt å vurdere disse problemstillingene hver for seg under det enkelte prosjektet. Vi har videre valgt å behandle konklusjonene på tilsvarende måte, da problemstillingene ikke har noen indre sammenheng. For å unngå unødige gjentakelser har vi likevel valgt å behandle så vel konklusjoner vedrørende offentlige anskaffelser som økonomi under det enkelte prosjekt. Avslutningsvis vil samle konklusjonene og tilrådingene på et samlet og overordnet nivå.

#### **Generelt – regelverk om offentlige anskaffelser**

Revisjonen har innledningsvis vurdert kommunens interne regelverk og praksis opp mot lov om offentlige anskaffelser, forskrift om offentlige anskaffelser og anbefalinger om god anskaffelsespraksis. Vår samlede vurdering er at Rakkestad kommune har etablert et internt regelverk og rutiner som er godt egnet til å ivareta regelverket om offentlige anskaffelser. Nytt anskaffelsesregelverk trådte i kraft 1.1.2017, mens de prosjekter vi har undersøkt ligger forut i tid for regelendringen. Det er således det tidligere regelverket som har ligget til grunn for undersøkelsene. De grunnleggende prinsippene i regelverket ligger fast, og er videreført etter endringen, slik at de konklusjoner og tilrådninger som trekkes har samme aktualitet etter dagens regler.

Vi har som del av undersøkelsen i tråd med dette også undersøkt kommunens innkjøpsregler, slik de foreligger etter lovendringen, og vår konklusjon er at kommunens gjeldende innkjøpsregler er i samsvar med overordnet regelverk. Basert på intervjuer med innkjøpsansvarlige er det videre vår konklusjon at kommunen

gjennom kvalitetssikringsverktøyet QM+ har etablert rutiner og verktøy for å søke å sikre at innkjøpsregelverket blir fulgt. Basert på intervju (oppstartsmøte) er det videre vår oppfatning at så vel regelverk, som verktøy, er godt kjent av de ansvarlige brukerne.

Selv om regelverk og verktøy er på plass, kan det likevel skje feil eller svikt i rutiner, som også undersøkelsen har avdekket, og det er derfor av betydning at kommunen har etablert rutiner for å følge opp feil og avvik, slik at man fortløpende kan justere praksis og kurs.

### **Generelt – oppfølging av budsjett og rapportering til politiske organ**

I henhold til Rakkestad kommunes økonomireglement har kommunen opprettet en fast byggekomite, som har til oppgave å gjennomføre kommunens bygge- og anleggsprosjekter med en budsjettert kostnadsramme over kr 3.000.000,-. Den faste byggekomiteen har 8 medlemmer, hvor 5 er politisk oppnevnt, 2 er oppnevnt av rådmannen i tillegg til at hovedverneombudet er medlem.

Revisjonen har gått gjennom relevante dokumenter, herunder protokollene for fast byggekomite, samt års- og prosjektbudsjett for de ulike prosjektene omfattet av undersøkelsen. Vi har deretter vurdert denne dokumentasjonen opp mot de fastsatte revisjonskriteriene.

#### **Revisjonskriteriene**

Revisjonskriteriet er å undersøke om kommunens anskaffelser av tjenester i tilknytning til utbyggingsprosjekter er i samsvar med regelverket om offentlige anskaffelser- herunder at prosessen er gjennomført på lovlig måte og er etterprøvable. Revisjonskriteriene er nærmere beskrevet i pkt 4.2.1.

I forhold til oppfølging av budsjett og rapportering til politisk organ har revisjonen undersøkt om Rakkestad kommunes anskaffelser i forbindelse med de undersøkte utbyggingsprosjektene gjennomført i samsvar med vedtatte budsjett og innenfor den vedtatt økonomiske rammen. Vi har videre undersøkt om man sørget for å justere budsjettene som følge av eventuelle endringer, samt om avvik og endringer er fulgt opp overfor kompetent politisk organ. Revisjonskriteriene er nærmere beskrevet i pkt 4.2.2.

## Kirkeng barnehage

Revisjonens undersøkelse omfatter kjøp av tjenester i forbindelse med ombygging og utvidelse (nybygg) av Kirkeng barnehage.

### Offentlige anskaffelser – Arkitekttjenester

Basert på vår undersøkelse kan vi konkludere med følgende når det gjelder kommunens kjøp av arkitekttjenester:

- ✓ anskaffelsen er gjennomført i samsvar med en lovlig anskaffelsesprosedyre
- ✓ et tilstrekkelig antall leverandører er informert om anskaffelsen
- ✓ konkurransen og kontraktsvilkårene er angitt i samsvar med gjeldende regelverk
- ✓ evalueringen av leverandørene er gjennomført på lovlig måte og for leverandørene i samsvar med kjente kvalifikasjonskrav
- ✓ kontrakt er tildelt på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene, kjente tildelingskriterier
- ✓ anskaffelsen er etterprøvbar ved at vurdering og dokumentasjon er skriftlig, anskaffelsesprotokoll er ført i samsvar med regelverket.

### Offentlige anskaffelser - VA-ledninger

Basert på vår undersøkelse kan vi konkludere med følgende når det gjelder kommunens anskaffelser av VA-ledninger:

- ✓ anskaffelsen er gjennomført i samsvar med en lovlig anskaffelsesprosedyre
- ✓ et tilstrekkelig antall leverandører er informert om anskaffelsen
- ✓ konkurransen og kontraktsvilkårene er angitt i samsvar med gjeldende regelverk
- ✓ evalueringen av leverandørene er gjennomført på lovlig måte og for leverandørene i samsvar med kjente kvalifikasjonskrav
- ✓ kontrakt er tildelt på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene, kjente tildelingskriterier
- ✓ anskaffelsen er etterprøvbar ved at vurdering og dokumentasjon er skriftlig, anskaffelsesprotokoll er ført i samsvar med regelverket.

### Offentlige anskaffelser – Entreprise

Basert på vår undersøkelse kan vi konkludere med følgende når det gjelder kommunens kjøp av entrepriser:

- ✓ anskaffelsen er gjennomført i samsvar med en lovlig anskaffelsesprosedyre
- ✓ et tilstrekkelig antall leverandører er informert om anskaffelsen
- ✓ konkurransen og kontraktsvilkårene er angitt i samsvar med gjeldende regelverk,



- ✓ anskaffelsen er etterprøvable ved at vurdering og dokumentasjon er skriftlig, anskaffelsesprotokoll er ført i samsvar med regelverket.

Evalueringen av leverandørene er ikke gjennomført på lovlig måte og for leverandørene i samsvar med kjente kvalifikasjonskrav, ved at kommunen unnlot å avvise en leverandør, som kommunen pliktet å avvise, da leverandøren ikke hadde fremlagt skatteattester som ikke var eldre enn 6 måneder. På grunn av svikt i kommunens rutiner for oppfølging av innkomne tilbud, overså kommunen en klar feil i det innkomne tilbudet. Svikt i kommunens rutiner innebar videre at man ikke kunne anmode om retting fra leverandørens side, da slik anmodning om retting ikke ble fremsatt innen de frister regelverket ga mulighet for.

Til tross for at kommunen, som følge av forholdet nevnt ovenfor, skulle avvist leverandøren, valgte kommunen å inngå kontrakt med den leverandøren som hadde det laveste anbudet. Kommunen gjorde dette selv om det var innkommet klage. Man kan på denne bakgrunn derfor, på samme måte som lagmannsretten, konkludere at kontrakt ikke ble tildelt på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene, kjente tildelingskriterier. Kommunen ble holdt erstatningsansvarlig for den positive kontraktsinteressen for den leverandøren som skulle vært tildelt oppdraget.

Det er verdt å merke seg at selv enkle feil, som i en travel hverdag kan fremstå som trivielle, kan få stor betydning. Det er videre klart at selv om terskelen for at en leverandør vil reise tvist overfor en kommune i utgangspunktet er svært høy, så tilsier dette at det er viktig at kommunen selv har fokus på å etterleve formalreglene i regelverket, for å sørge for at leverandørene kan føle seg sikre på at tildelingsprosessene er pålitelige, gjennomsiktede og rettferdige.

Selv om lagmannsrettens avgjørelse ble avsagt under dissens, og under tvil, understreker avgjørelsen at kommunen må sikre tilstrekkelig kvalitet i behandlingen av innkomne tilbud, slik at man også på dette punktet overholder regelverket og unngår brudd og sanksjoner, herunder erstatningsansvar. Det er revisjonens oppfatning, basert på informasjon fra intervju/oppstartsmøte, at kommunen har tatt lærdom av denne saken, samt sak vedrørende Kirkeng skole, og at dette har ført til innskjerping av interne rutiner for å hindre slike feil.

Revisjonen fremmer likevel en anbefaling om at man jevnlig ettergår sine rutiner og praksis for å sikre at den løpende praksis i den enkelte sak er i samsvar med regelverk og fastsatte rutiner.

#### Oppfølging budsjett – politiske vedtak

Opprinnelig budsjett for utbyggingen av Kirkeng barnehage var på MNOK 23, senere revidert til MNOK 21,6. Pr august 2018 er det utfra mottatte dokumenter ført kostnader på vel MNOK 16,5 på prosjektet. I forhold til vår gjennomgang kan vi konkludere at administrasjonen har hatt løpende kontakt med fast byggekomite

gjennom prosjektering og gjennomføringen av prosjektet, samt at komiteen løpende har behandlet utviklingen i prosjektet.

Utover dette har ikke revisjonen ytterligere merknader til dette punktet.

### **Kirkeng skole**

#### **Offentlige anskaffelser – Arkitekt- og rådgivende ingeniørtjenester**

Basert på vår undersøkelse kan vi konkludere med følgende når det gjelder kommunens kjøp av arkitekt- og rådgivende ingeniørtjenester:

- ✓ anskaffelsen er gjennomført i samsvar med en lovlig anskaffelsesprosedyre
- ✓ et tilstrekkelig antall leverandører er informert om anskaffelsen
- ✓ konkurransen og kontraktsvilkårene er angitt i samsvar med gjeldende regelverk
- ✓ evalueringen av leverandørene er gjennomført på lovlig måte og for leverandørene i samsvar med kjente kvalifikasjonskrav
- ✓ kontrakt er tildelt på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene, kjente tildelingskriterier
- ✓ anskaffelsen er etterprøvbar ved at vurdering og dokumentasjon er skriftlig, anskaffelsesprotokoll er ført i samsvar med regelverket.

#### **Offentlige anskaffelser – Hovedentreprise tekniske fag**

Basert på vår undersøkelse kan vi konkludere med følgende når det gjelder kommunens kjøp av hovedentreprise tekniske fag i forbindelse med Kirkeng skole:

- ✓ anskaffelsen er gjennomført i samsvar med en lovlig anskaffelsesprosedyre
- ✓ et tilstrekkelig antall leverandører er informert om anskaffelsen
- ✓ konkurransen og kontraktsvilkårene er angitt i samsvar med gjeldende regelverk
- ✓ evalueringen av leverandørene er gjennomført på lovlig måte og for leverandørene i samsvar med kjente kvalifikasjonskrav
- ✓ kontrakt er tildelt på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene, kjente tildelingskriterier
- ✓ Anskaffelsen er etterprøvbar ved at vurdering og dokumentasjon er skriftlig, anskaffelsesprotokoll er ført i samsvar med regelverket.

#### **Offentlige anskaffelser – Hovedentreprise grunn- og byggearbeider**

Basert på vår undersøkelse kan vi konkludere med følgende når det gjelder kommunens kjøp av hovedentreprise for grunn- og byggearbeider:

- ✓ Anskaffelsen er gjennomført i samsvar med en lovlig anskaffelsesprosedyre
- ✓ et tilstrekkelig antall leverandører er informert om anskaffelsen

- ✓ konkurransen og kontraktsvilkårene er angitt i samsvar med gjeldende regelverk,
- ✓ Anskaffelsen er etterprøvbart ved at vurdering og dokumentasjon er skriftlig, anskaffelsesprotokoll er ført i samsvar med regelverket.

Evalueringen av leverandørene er ikke gjennomført på lovlig måte og for leverandørene i samsvar med kjente kvalifikasjonskrav. Kommunen har, som det også fremkommer i tingrettens dom referert ovenfor, ikke foretatt en forsvarlig totalvurdering av de innkomne tilbudene, og av denne grunn unnlatt å avvise leverandør som hadde inngitt tilbud i strid med regelverket.

I dette tilfellet hadde kommunen valgt å avvende den rettslige behandlingen av klagen fra leverandøren som mente tildelingen var ulovlig, slik at de økonomiske konsekvensene for kommunen utover tilkjente saksomkostninger til den annen part ble avgrenset.

Etter at den avgjørelsen forelå valgte kommunen å inngå kontrakt med den leverandøren som hadde det nest laveste tilbudet, men det laveste lovlige tilbudet i konkurransen. Det er således ikke noe å bemerke til kontraktstildelingen i dette tilfellet.

Revisjonen fremmer i tråd med det som fremkommer ovenfor under Kirkeng barnehage tilrådning om at man jevnlig ettergår sine rutiner og praksis for å sikre at den løpende praksis i den enkelte sak er i samsvar med regelverk og fastsatte rutiner.

#### Oppfølging budsjett – politiske vedtak

Opprinnelig budsjett for utbyggingen av Kirkeng skole var MNOK 74,5. Dette er i senere fase redusert til vel MNOK 57,7. Mottatte dokumenter viser at det pr august 2018 er ført MNOK 47,9 på prosjektet. Det har, så langt revisjonen har avdekket, vært løpende orientering fra administrasjonen til fast byggekomite gjennom prosjekt- og utbyggingsfasen, og dette har vært fulgt opp i komiteen. Revisjonen har for sin del ingen ytterligere merknader til dette.

#### Arkitekttjenester Kulturskolen

Basert på vår undersøkelse kan vi konkludere med følgende når det gjelder kommunens kjøp av arkitekttjenester:

- ✓ Anskaffelsene er gjennomført i samsvar med en lovlig anskaffelsesprosedyre
- ✓ et tilstrekkelig antall leverandører er informert om anskaffelsen
- ✓ konkurransen og kontraktsvilkårene er angitt i samsvar med gjeldende regelverk

- ✓ evalueringen av leverandørene er gjennomført på lovlig måte og for leverandørene i samsvar med kjente kvalifikasjonskrav
- ✓ kontrakt er tildelt på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene, kjente tildelingskriterier
- ✓ anskaffelsen er etterprøvbar ved at vurdering og dokumentasjon er skriftlig, anskaffelsesprotokoll er ført i samsvar med regelverket.

#### Oppfølging budsjett – politiske vedtak

I henhold til kommunestyrets vedtak av 27.10.16 er totalbudsjettet for prosjektet MNOK 20. Byggeprosjektet er så langt ikke igangsatt. Etter det vi har fått opplyst var budsjettet for anskaffelse av arkitekttjenester opprinnelig på kr 500.000. I konkurransegrunnlaget var imidlertid anskaffelsens totalverdi, inkludert oppfølging i byggeperioden, anslått til mellom NOK 500.000 og NOK 1.000.000. Pr august 2018 har det påløpt i underkant av NOK 700.000 i prosjektet, hvorav vel 520.000 knytter seg til konsulenttjenester.

Prosjektet er fremdeles under prosjektering, men utfra den dokumentasjon som revisjonen har fått tilgang til, fremstår den løpende kommunikasjon mellom administrasjonen og politisk nivå å være i samsvar med avtalt fremdrift og planer.

Revisjonen har således ingen ytterligere merknader i denne sammenheng.

#### Os skole

##### Offentlige anskaffelser – Arkitekttjenester

Basert på vår undersøkelse kan vi konkludere med følgende når det gjelder kommunens kjøp av arkitekttjenester:

- ✓ anskaffelsen er gjennomført i samsvar med en lovlig anskaffelsesprosedyre
- ✓ et tilstrekkelig antall leverandører er informert om anskaffelsen
- ✓ konkurransen og kontraktsvilkårene er angitt i samsvar med gjeldende regelverk
- ✓ evalueringen av leverandørene er gjennomført på lovlig måte og for leverandørene i samsvar med kjente kvalifikasjonskrav
- ✓ kontrakt er tildelt på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene, kjente tildelingskriterier
- ✓ anskaffelsen er etterprøvbar ved at vurdering og dokumentasjon er skriftlig, anskaffelsesprotokoll er ført i samsvar med regelverket.

### Offentlige anskaffelser – rådgiverteam

Basert på vår undersøkelse kan vi konkludere med følgende når det gjelder kommunens kjøp av rådgivende ingeniørtjenester:

- ✓ evalueringen av leverandørene er gjennomført på lovlig måte og for leverandørene i samsvar med kjente kvalifikasjonskrav
- ✓ kontrakt er tildelt på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene, kjente tildelingskriterier
- ✓ anskaffelsen er etterprøvbart ved at vurdering og dokumentasjon er skriftlig, anskaffelsesprotokoll er ført i samsvar med regelverket.

### Offentlige anskaffelser – Hovedentreprise grunn- og byggearbeider

Basert på vår undersøkelse kan vi konkludere med følgende når det gjelder kommunens kjøp av hovedentreprise for grunn- byggearbeider:

- ✓ anskaffelsen er gjennomført i samsvar med en lovlig anskaffelsesprosedyre
- ✓ et tilstrekkelig antall leverandører er informert om anskaffelsen
- ✓ konkurransen og kontraktsvilkårene er angitt i samsvar med gjeldende regelverk
- ✓ evalueringen av leverandørene er gjennomført på lovlig måte og for leverandørene i samsvar med kjente kvalifikasjonskrav
- ✓ kontrakt er tildelt på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene, kjente tildelingskriterier
- ✓ anskaffelsen er etterprøvbart ved at vurdering og dokumentasjon er skriftlig, anskaffelsesprotokoll er ført i samsvar med regelverket.

### Oppfølging budsjett – politiske vedtak

Den økonomiske rammen for utbyggingen av Os skole var beregnet til 50 MNOK. I henhold til kommunens delegasjonsreglement er fullmakt til å inngå avtaler om større utbyggingsprosjekter delegert til den faste byggekomiteen. Den faste byggekomiteen behandler innstillingene fra administrasjonen og inngår avtaler innenfor rammen av sine fullmakter eller inngir innstilling til kommunestyret. Samlet kostnad for utbyggingen, inkl. mva., er beregnet til vel 61 MNOK. På bakgrunn av arkitekt- og rådgivningsarbeidet ble ulike alternativer vurdert, og etter behandling i kommunestyret i 2016, ble det foretatt en omprosjektering for å bringe prosjektet innenfor den fastsatte økonomiske rammen. Da totalkostnaden oversteg den fastsatte rammen, ble saken forelagt kommunestyret, herunder ble det besluttet å gjennomføre opsjoner, da dette ga god økonomisk uttelling for kommunen («*god valuta for pengene*»).

Så langt revisjonen kan se er prosjektet gjennomført i samsvar de føringer og forutsetninger som har vært forelagt kommunestyret. Prosjektet er løpende vurdert av byggekomiteen, og endringer og forutsetninger er forelagt kommunestyret for behandling og vedtak. Prosjektet totalt sett, inkl. opsjoner, er kostnadsberegnet til 61

MNOK, inkl. mva., eller 48,8 MNOK, eks mva.

Da prosjektet ikke er ferdigstilt på tidspunktet for avgivelsen av rapporten, er det ikke mulig for revisjonen å trekke noen endelig konklusjon med hensyn til om prosjektet, når det er ferdig, vil være gjennomført i samsvar med de gitte økonomiske føringene.

Det kan imidlertid konkluderes, så langt revisjonen kan se, med at så vel administrasjonen som byggekomiteen har holdt kommunestyret orientert om gjennomføringen av prosjektet i samsvar med kommunens regelverk og kommunestyrets forutsetninger.

### Oppsummering

Med de presiseringer som er nevnt ovenfor er det revisjonens konklusjon at Rakkestad kommune har en forsvarlig behandling av sine investerings- og utbyggingsprosjekter i forhold til regelverket om offentlige anskaffelser. Vi vil likevel anbefale at kommunen viderefører sin praksis, og at man særlig legger vekt på å sikre at saksbehandlingen rutinemessig fanger opp lovpålagte krav knyttet til plikten til å avvise tilbud som i er i samsvar med regelverket (som for eksempel manglende skatteattester). Dette vil gi kommunen, innenfor rammen av regelverket, mulighet til å avdekke og rette eventuelle formalfeil i innkomne tilbud, og derved kunne tildele kontrakt til den leverandøren med det for kommunen mest økonomisk fordelaktige tilbudet. I motsatt fall vil kommunen måtte avvise en slik leverandør, og kommunen vil måtte betale en høyere pris enn nødvendig. En unngår da samtidig eventuelle utgifter til juridisk bistand og/eller erstatning til den leverandør som urettmessig måtte være forbigått i prosessen.

Når det gjelder oppfølging overfor politisk myndighet, synes den løpende kommunikasjonen mellom administrasjonen og politisk nivå i prosjekt- og utbyggingsfasen å være god.

Revisjonen har heller ikke funnet noe vesentlig å bemerke når det gjelder den løpende oppfølging av budsjett, og det synes, utfra de prosjekt vi har undersøkt, å være tilfredsstillende rutiner for oppfølging og justering av budsjettene for de aktuelle prosjektene.

### 4.3.3 Anbefalinger

#### **Anbefaling**

Revisjonen anbefaler kommunen å vurdere om det er behov for tiltak for å sikre at saksbehandlingen fortsatt ivaretar hensynene til en god anskaffelsesprosess i henhold til regelverket, slik at kontrakt blir tildelt på bakgrunn av lovlige, og for leverandørene, kjente tildelingskriterier. Videre anbefales at man viderefører etablerte rutiner, slik at man sikrer at prosessene er etterprøvbare.

## 5. RÅDMANNENS BEMERKNINGER

Forvaltningsrevisjonsrapporten "Offentlige anskaffelser - utbyggingsprosjekter" i Rakkestad kommune har vært til behandling hos administrasjonen ved rådmannen. Rådmannen har gitt sine bemerkninger til revisjonens anbefalinger i mail av 05.12.2018 200X. Rådmannens bemerkninger følger som vedlegg til rapporten.

## 6. KILDEHENVISNINGER

#### **Litteratur**

- Andersen, Kari Merete med flere. *Veileder i forvaltningsrevisjon, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)*. 1.utgave, 2006. Orkanger.

#### **Dokumenter fra Rakkestad kommune**

- Reglement for innkjøp av varer og tjenester i Rakkestad kommune
- Reglement for Fast byggekomite i Rakkestad kommune
- Rakkestad kommunes innkjøpsstrategi 2017-2020

#### **Lover**

- LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

#### **Forskrift**

- FOR 2004-06-15 nr 904: Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- FOR 2006-04-07 nr 402: Forskrift om offentlige anskaffelser

## 7. VEDLEGG

**Vedlegg 1:** Rådmannens tilbakemelding på anbefalinger



## Larsen Frank Willy

---

**Fra:** Skog, Alf Thode <Alf.Skog@rakkestad.kommune.no>  
**Sendt:** onsdag 5. desember 2018 07:03  
**Til:** Larsen Frank Willy  
**Kopi:** Ådalen, Jon  
**Emne:** Foreløpig rapport - Offentlige anskaffelser – utbyggingsprosjekter - Rakkestad kommune

Denne e-posten kommer fra en ekstern avsender. Vær varsom med å åpne vedlegg, klikke på linker eller svare på forespørsler om informasjon.

---

Det vises til «Foreløpig rapport - Offentlige anskaffelser – Utbyggingsprosjekter - Rakkestad kommune».

Rådmannen har to spesifikke kommentarer til rapporten:

Det samsvarer ikke med rådmannens inntrykk og utviklingen i samfunnet at det er en svært høye terskel for å saksøke kommuner i saker som gjelder utbyggingsprosjekter og større offentlige anskaffelser. Rådmannen er ikke enig i at IØKR har dekning for sin påstand på dette området.

Den sak som gjelder foreldet skatteattest er fem – seks år gammel. Etter undertegnedes mening er det derfor på sin plass å nedtone den plass dette punkt har fått i rapporten. Rutinene hva gjelder skatteattest o.l. ble presisert etter den aktuelle sak og det er særdeles liten risiko har at denne svikt oppstår på nytt.

Rakkestad, 5.12.2018,

Alf Thode Skog,  
Rådmann

Vi gjør oppmerksom på at dette ikke er en privat e-postadresse. Både inngående og utgående e-post blir vurdert for ev. journalføring i kommunens sak-arkivsystem.

