



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Rapport 15/2013

Anskaffelser i Undervisningsbygg Oslo KF

2013

Kommunerevisjonen - integritet og verdiskaping

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo i 2013

- Rapport 01/2013 Internkontroll med anskaffelsesområdet i Ruter AS**
- Rapport 02/2013 Internkontroll i- og rundt enkelte IT-systemer. Samlerapport 2012**
- Rapport 03/2013 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen. Samlerapport 2012**
- Rapport 04/2013 Barneverntjenestenes håndtering av meldinger fra Oslo Krisesenter i 2011**
- Rapport 05/2013 Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten (unntatt offentlighet)**
- Rapport 06/2013 Eierskapskontroll i Kollektivtransport-produksjon AS 2010-2012**
- Rapport 07/2013 Oslo kommunes saksbehandling i Lindebergsakene**
- Rapport 08/2013 Eierskapskontroll i Oslo Vognselskap AS 2010-2012**
- Rapport 09/2013 Oslo kommunes oppfølging av berørte etter 22.07.2011**
- Rapport 10/2013 Sosialtjenestens forvaltning av klientmidler**
- Rapport 11/2013 Kvalitet i barnehage - Jettegryta barnehage i Bydel Søndre Nordstrand**
- Rapport 12/2013 Bydelsutvalgenes tilsyn - forståelse, organisering og rapportering**
- Rapport 13/2013 Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av veinettet**
- Rapport 14/2013 Ivaretagelse av miljøkrav til nye barnehage- og skolebygg**

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet om kontroll av utvalgte anskaffelser i Undervisningsbygg Oslo KF. Forvaltningsrevisjonsprosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget 29.01.2013 (sak 11), og tilhører fokusområdet *anskaffelser og kontraktsoppfølging*, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet plan for forvaltningsrevisjon* av 13.06.2012 (sak 165).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4, som blant annet har følgende ordlyd:

«...systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).»

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av revisjonsrådgiver Arve Alstad som medarbeider og seniorrådgiver Irene Jensen som prosjektleder.

Vi vil takke Undervisningsbygg Oslo KF for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

03.12.2013

Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør

Irene Jensen
seniorrådgiver

Innhold

Forord	1
Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn og formål	7
1.2 Undersøkelsens problemstillinger	8
1.3 Revisjonskriterier	8
1.4 Prosjektets metoder	9
1.5 Rapportens oppbygging.....	9
2. Utvalgte anskaffelser	11
3. Kriterier, fakta og vurderinger	13
3.1 Verdiberegning	13
3.2 Anskaffelsesprosedyre.....	14
3.3 Anskaffelseskomité	14
3.4 Kunngjøring av konkurransen.....	16
3.5 Konkurransesgrunnlaget (tilbudsinnbydelsen)	16
3.6 Frist for forespørsel om deltakelse, tilbudsfrist og vedståelsesfrist	17
3.7 Kvalifikasjonskrav - dokumentasjonskrav	18
3.8 Kvalifikasjonsvurderingen	20
3.9 Avvisning av leverandører.....	23
3.10 Tilbudsåpning.....	24
3.11 Avvisning av tilbud	24
3.12 Tildeling – kriterier og evaluering.....	25
3.13 Meddelelsesbrev.....	26
3.14 Anskaffelsesprotokoll.....	27
3.15 Kunngjøring av konkurranseresultatet	28
3.16 Konkurranser med forhandlinger	29
3.17 Rammeavtale – kontraktslengde m.m.	30
4. Oppsummering, konklusjon og anbefaling	31
4.1 Konklusjon	31
4.2 Anbefaling.....	31
5. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	32
5.1 Undervisningsbygg Oslo KF	32
5.2 Byråden for kultur og næring	33
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger	33
Referanser	35
Vedlegg 1 Nærmere om forvaltningsprosjektets metode og gjennomføring	37
Vedlegg 2 Uttalelser til rapporten	40

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt i 14 utvalgte anskaffelser fra Undervisningsbygg Oslo KF.

Kommunerevisjonen har konkludert med at Undervisningsbygg Oslo KF i hovedsak har gjennomført anskaffelsesprosessene i samsvar med regelverket. Det er imidlertid også avdekket avvik fra regelverket, herunder noen vesentlige. Dette omfatter bl.a. mangelfulle kvalifikasjonsvurderinger i noen anskaffelser og at det i én anskaffelse ble inngått rammeavtale for en vesentlig lengre periode enn det som var utlyst.

Sammendrag

Hovedformålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om utvalgte anskaffelser har skjedd i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser, herunder bidra til økt fokus på regelverket og etterlevelsen av det.

Undersøkelsen ble vedtatt av kontrollutvalget 29.01.2013 (sak 11).

Revisjonskriteriene er i hovedsak hentet fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser samt regelverk fastsatt av Oslo kommune.

Prosjektet er utført som en dybdeundersøkelse, og i hovedsak basert på dokumentanalyse. Anskaffelsene er vurdert med utgangspunkt i kontrollpunkter som dekker de fleste faser i en anskaffelsesprosess.

Kommunerevisjonen har kontrollert til sammen 14 anskaffelser. Utvelgelsen av anskaffelser har skjedd ut fra reskontro-oversikter og DOFFIN-kunngjøringer, og har i hovedsak omfattet anskaffelser med store verdier foretatt i 2012 og 2013.

Sentrale vurderinger

For følgende kontrollpunkter har Kommunerevisjonen ikke avdekket brudd på regelverket:

- Om beregningene av anskaffelsesverdiene er forsvarlig
- Om innholdet i konkurransegrunnlagene er i samsvar med regelverket
- Om fristene for forespørsel om deltakelse og tilbudsfristene er i samsvar med regelverket
- Om det er stilt obligatoriske krav til leverandørene
- Om det foreligger hjemmel for avvisningene (av leverandører og tilbud)
- Om informasjonen i avvisningsbrevene er i samsvar med regelverket
- Om tilbudsåpningene har skjedd i samsvar med regelverket
- Om tildelingsevalueringene er dokumentert
- Om det er benyttet lovlige tildelingskriterier
- Om valg av leverandører er begrunnet tilstrekkelig i meddelelsesbrevene
- Om forhandlingene er dokumentert

De alvorligste avvikene Kommunerevisjonen har funnet er følgende:

- I tre anskaffelser var kontrakt tildelt til leverandører som etter Kommunerevisjonens vurdering skulle vært avvist. Undervisningsbygg Oslo KF hadde konkludert med at valgte leverandører var kvalifisert uten at leverandørene hadde lagt frem dokumentasjon i samsvar med dokumentasjonskravene, og foretaket har heller ikke sannsynliggjort at det hadde annet forsvarlig grunnlag for å konkludere med at kvalifikasjonskravene var oppfylt.
- I én anskaffelse var det inngått kontrakt for to år, mens kontraktslengden i kunngjøringen og tilbudsinnbydelsen var opplyst å være ett år. Inngåelsen av kontrakt for det andre året anses i utgangspunktet som en ulovlig direkteanskaffelse.

Kommunerevisjonen anser også følgende avvik som vesentlige:

- I to av syv anskaffelser hvor det var krav om anskaffelseskomité, var anskaffelseskomité ikke blitt opprettet.
- I to anskaffelser hadde valgt leverandør lagt frem mangelfull HMS-egenerklæring (henholdsvis attest som var udatert og attest som var eldre enn seks måneder), uten at Undervisningsbygg hadde bedt om ny HMS-egenerklæring.
- I fire av ni anskaffelser som var behandlet etter FOA del III, var det benyttet dokumentasjonskrav som etter FOA § 17-9 ikke kunne benyttes.
- I én anskaffelse var det ikke dokumentert at alle tildelingskriteriene var vurdert og vektlagt.
- I 11 anskaffelser var kravet om å opplyse om klagefrist/karensperiode i meddelelsesbrevene ikke tilfredsstillende oppfylt ved at bare dato for kontraktsinngåelse fremgikk.

Kommunerevisjonen fant også mindre vesentlige avvik.

De samlede avvikene Kommunerevisjonen fant fordeler seg noenlunde jevnt på alle anskaffelsene.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at Undervisningsbygg Oslo KF iverksetter tiltak for å etterleve regelverket for offentlige anskaffelser på de punktene det er konstatert brudd, herunder bruddene knyttet til kvalifikasjons- og dokumentasjonskrav, anskaffelseskomité, samt meddelelsesbrev.

Mottatte uttalelser

Undervisningsbygg Oslo KF avga uttalelse til rapporten i brev av 18.11.2013 og 26.11.2013, mens byråden for kultur og næring avga uttalelse i brev av 02.12.2013.

Undervisningsbygg har kommentarer til og er uenig i Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner når det gjelder de to avvikene som er karakterisert som de alvorligste. Kommentarene har ikke gitt grunnlag for endringer i Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner. Se rapportens kapittel 5 for nærmere informasjon.

Generelt anser Undervisningsbygg rapporten som nyttig og et godt redskap for foretakets videre arbeid på anskaffelsesområdet.

Kommunerevisjonen har anbefalt at foretaket iverksetter tiltak på de punktene som det er konstatert brudd. Undervisningsbygg har allerede endret foretakets standard tildelingsbrev og anskaffelsesprotokoller. Foretaket har også opplyst at det vil innarbeides nye retningslinjer i løpet av året som bedre ivaretar dokumentasjon av kvalifikasjonsvurderingen. Når det gjelder de øvrige bruddene, blant annet bruddet knyttet til opprettelse av anskaffelseskomité, har foretaket ikke opplyst om konkrete tiltak.

Byråden for kultur og næring anser også revisjonen som nyttig. Byråden forutsetter at foretaket selv iverksetter tiltak for å følge anskaffelsesreglene og at dette følges opp løpende av styret i foretaket.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Undervisningsbygg Oslo KF ble etablert som kommunalt foretak 01.01.2004. Foretakets rammebetingelser er angitt i vedtektene, eierstrategien (byrådssak 1237/05) og de årlige budsjettene.

Undervisningsbyggs ansvarsområde er å ivareta eieransvaret for Oslo kommunes skole- og undervisningseiendommer. Undervisningsbygg skal sikre Oslo kommune en langsiktig portefølje av gode og hensiktsmessige skole- og undervisningslokaler. Foretaket forvalter ca. 750 bygg.

Undervisningsbygg hadde i 2012 et netto driftsresultat på ca. 483 mill. Investeringsutgifter i anleggsmidler var på ca. 2,3 mrd.

Undervisningsbygg er derved en av Oslo kommunes store innkjøpere.

Gjeldende regelverk stiller strenge krav til offentlige anskaffelser. Det skal bidra til kostnadseffektive kjøp gjennom konkurranse, og motvirke forskjellsbehandling, korrupsjon og annen myndighetsmisbruk. Brudd på regelverket kan blant annet medføre erstatningsansvar og svekke kommunens omdømme.

Det er viktig for foretaket at det har god kompetanse på anskaffelser, gode prosedyrer for gjennomføring av kjøp, gode prosedyrer for kontroll og oppfølging av leveranser og effektiv intern kontroll.

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke om et utvalg anskaffelser i foretaket har skjedd i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser, herunder bidra til økt fokus på regelverket og etterlevelsen av det.

1.1.1 Oversikt over undersøkelser rettet mot Undervisningsbygg

Undervisningsbygg har vært omfattet av en rekke undersøkelser om anskaffelser, både enkeltundersøkelser rettet mot foretaket og breddeundersøkelser rettet mot flere kommunale foretak og virksomheter. I tidsrommet fra 2004 til og med 2012 har foretaket vært omfattet av følgende undersøkelser:

Forvaltningsrevisjoner

Rapport 16/2006 - Granskingsrapport

Undervisningsbygg Oslo KF og

Rapport 27/2006 Granskingsrapport 2

Undervisningsbygg Oslo KF

Undersøkelsene omhandlet økonomiske misligheter i foretaket. Kommunerevisjonen pekte på mistanke om misligheter og omfattende brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Kommunerevisjonen avdekket også manglende etterlevelse av interne rutinebeskrivelser.

Rapport 1/2007 - Oppfølgingsundersøkelse ved Undervisningsbygg Oslo KF

I oppfølgingsundersøkelsen ble det redegjort for årsakene til uregelmessighetene og mislighetene som ble avdekket i 2006 på områdene rehabilitering og vedlikehold (jf. rapportene 16/2006 og 27/2006). Kommunerevisjonen mente at hovedårsakene til at mislighetene kunne forekomme lå i mangelfull etterlevelse av og kontroll med at eksterne og interne retningslinjer, lover og regler etterleves, og ikke i mangelfullt regelverk. Kommunerevisjonen konkluderte videre med:

«Undervisningsbygg har i perioden 2004 til høsten 2006 vektlagt utarbeidelse av rutinebeskrivelser i sitt arbeid med intern kontroll. Kommunerevisjonen mener styret og ledelsen undervurderte nødvendigheten av å bedre den gjeldende praksis, og at sikring av etterlevelse og kontroll ikke har vært godt nok

ivaretatt. Styret og ledelsen har ikke prioritert Undervisningsbyggs betydelige iboende mislighetsrisiko i utarbeidelse av kontrollrutiner og gjennomføring av kontrollplaner.»

Rapport 14/2007 - Leveranser fra PEAB Norge AS til Undervisningsbygg Oslo KF

Rapporten beskriver forvaltningsrevisjon av leveranser ved et større byggeprosjekt som PEAB utførte i perioden 2004 – 2007. Det ble avdekket vesentlige brudd på regelverket om offentlige anskaffelser, herunder forhandlingsforbudet ved anbudskonkurranser og de grunnleggende prinsippene. Revisor (First Ventura) anbefalte blant annet etablering av rutiner som sikrer evaluering av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i samsvar med regelverket, og at det dokumenteres på en slik måte at regelverkets krav til etterprøvarhet oppfylles. Revisor mente også at foretaket burde iverksette tiltak som sikrer overholdelse av forhandlingsforbudet ved anbudskonkurranser og etablere rutiner som sikrer at kontrakter inngås innenfor tilbudenes vedståelsesfrist.

Breddeundersøkelser i regi av regnskapsrevisjonen

Et utvalg av foretakets anskaffelser f.o.m. 2008 har vært gjenstand for årlige breddeundersøkelser. Disse breddeundersøkelsene har omfattet flere foretak og virksomheter, jf. rapport 5/2009, 1/2010, 2/2011 og 1/2012. Rapport etter breddeundersøkelsen i 2012 inngår ikke i rapportnummerserien, men ble utgitt som oppsummeringsbrev til Byrådsavdeling for finans (brev av 23.01.2013). I breddeundersøkelsene har det bare vært et fåtall problemstillinger som har blitt undersøkt, og hovedfokus har vært om dokumentasjon har vært til stede eller ikke. Foretakets vurderinger har i liten grad blitt etterprøvd.

I *Rapport 5/2009* ble det for foretaket blant annet rapportert om avvik vedrørende inngåelse av kontrakt innen vedståelsesfristen og underskriving av anskaffelsesprotokoll.

I *Rapport 1/2010* ble det for foretaket blant annet rapportert om avvik vedrørende inngåelse av kontrakt innen vedståelsesfristen.

I *Rapport 2/2011*, *Rapport 1/2012* og i *Breddeundersøkelsen i 2012* (oppsummert av Kommunerevisjonen i brev til Byrådsavdeling for finans) ble det for foretaket ikke rapportert om vesentlig omfang av avvik vedrørende etterlevelse av dokumentasjonskrav i lov og forskrift.

Breddeundersøkelsene har indikert forbedring i foretaket når det gjelder dokumentasjonskrav i lov og forskrift, men kvaliteten av foretakets vurderinger er i liten grad undersøkt i breddeundersøkelsene.

1.2 Undersøkelsens problemstillinger

Hovedproblemstillingen i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært:

- Er regelverket for offentlige anskaffelser fulgt?

Kommunerevisjonen har i undersøkelsen fokusert på følgende faser i anskaffelsesprosessen:

- Beregning av anskaffelsesverdi
- Valg av anskaffelsesprosedyre
- Opprettelse av anskaffelseskomité
- Kunngjøring
- Konkurransesgrunnlag
- Frister
- Tilbudsåpning
- Kvalifikasjonskrav – kvalifikasjonsvurdering
- Tildelingskriterier – tilbudsevaluering
- Meddelelsesbrev
- Protokollføring
- Kunngjøring av konkurranseresultatet

Kontrollpunkter knyttet til hver av fasene er presentert i kapittel 3.

1.3 Revisjonskriterier

Anskaffelsene reguleres av lov om offentlige

anskaffelser av 16.07.1999 med tilhørende forskrifter, blant annet forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) av 07.04.2006 nr. 402.

For anskaffelser over den nasjonale terskelverdien (500 000 kr. ekskl. mva.) og under EØS-terskelverdiene (1,6 mill. kr. ekskl. mva. for vare- og tjenestekontrakter og 40 mill. kr. ekskl. mva. for bygge- og anleggskontrakter) kommer forskriften del I og del II til anvendelse. For anskaffelser over EØS-terskelverdiene kommer forskriften del I og del III til anvendelse. Uprioriterte tjenester¹ følger reglene i forskriften del I og II selv om anslått verdi overstiger EØS-terskelverdiene.

I tillegg har også Oslo kommune fastsatt enkelte regler for anskaffelsesprosessen. For anskaffelsene i foreliggende undersøkelse gjaldt blant annet byrådssak 1042/06 *Oslo kommunes regelverk om virksomhetens ansvar for gjennomføring av anskaffelsesprosessen* (med endringer, jf. byrådssak 1025/07 *Endringer i Oslo kommunes regelverk om virksomhetens ansvar for gjennomføring av anskaffelsesprosessen - Bruk av kommunens anskaffelsesportal, protokollføring og de ansattes organisasjoners representasjon i anskaffelseskomiteer mv.* og byrådssak 1090.01/09 *Strakstiltak på anskaffelsesområdet*.)

Det vil bli gjort nærmere rede for revisjonskriteriene under de enkelte punktene i rapportens kapittel 3.

1.4 Prosjektets metoder

Prosjektet er utført som en evaluerende dybdeundersøkelse. Anskaffelsene er kartlagt og vurdert ut fra en rekke kontrollpunkter som dekker de fleste trinn i en anskaffelsesprosess. Koblingsskjema med revisjonskriterier, fakta

¹ Hva som er uprioriterte tjenester fremgår av vedlegg 6 til FOA. Det gjelder blant annet visse transporttjenester, juridiske tjenester og tjenester vedrørende undervisnings- og yrkesutdannelse.

og konklusjon/vurdering har vært brukt under analysen.

Ut fra de grunnleggende kravene om etterprøvnbarhet og gjennomsiktighet i anskaffelsesprosesser har det vært naturlig at undersøkelsen i hovedsak har vært basert på dokumentanalyse. I tillegg til dokumentanalyse har vi også underveis tatt enkelte spørsmål opp med Undervisningsbygg.

Utvelgelsen av anskaffelser har skjedd ut fra reskontro-oversikter og DOFFIN-kunngjøringer. Anskaffelsene som er undersøkt er i hovedsak foretatt i 2012 og første halvår 2013. De fleste er anskaffelser over EØS-terskelverdiene (1,6 mill. kr. ekskl. mva. for varer og tjenester og 40 mill. kr. ekskl. mva. for byggektrakter). Disse anskaffelsene skal i utgangspunktet følge de strengere reglene i anskaffelsesforskriften del III. For å få revidert foretakets bruk av anskaffelsesforskriften del II har vi også undersøkt noen anskaffelser under EØS-terskelverdiene. Videre har vi ved utvelgelsen lagt vekt på å få med anskaffelser med ulike kontraktstyper (vare, tjeneste, bygg- og anlegg) og anskaffelser der ulike anskaffelsesprosedyrer er benyttet (åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandling).

Dokumentasjon for anskaffelsene er hovedsakelig innhentet i perioden juni – august 2013.

Nærmere redegjørelse for metode og fremgangsmåte fremkommer i rapportens vedlegg 1.

1.5 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 gis en oversikt over anskaffelsene som har vært gjenstand for undersøkelse. Kapittel 3 er rapportens hovedkapittel. Der gjennomgås de enkelte kontrollpunkter med revisjonskriterier, fakta samt

Kommunerevisjonens vurderinger. De positive funnene gis det en kortfattet redegjørelse for uten nærmere drøfting. De negative funnene redegjøres det nærmere for.

I kapittel 4 gis det en oppsummering av konklusjoner og anbefalinger.

I kapittel 5 er det redegjort for uttalelsene til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse.

I vedlegg 1 gis det en nærmere redegjørelse for undersøkelsens fremgangsmåte og metode. I vedlegg 2 er uttalelsene til rapporten.

2. Utvalgte anskaffelser

Kommunerevisjonen har kontrollert til sammen 14 anskaffelser. For at vi i størst utstrekning skulle kunne vurdere nåværende praksis i foretaket har undersøkelsene knyttet seg til nyere anskaffelser. I hovedsak har vi forholdt oss til anskaffelser foretatt i 2012 og 2013.

Undersøkelsen har omfattet anskaffelser med store verdier. De fleste var anskaffelser over EØS-terskelverdiene (1,6 mill. kr. ekskl. mva. for varer og tjenester og 40 mill. kr. ekskl. mva. for byggekontrakter). Disse anskaffelsene skal som hovedregel følge de strengere reglene i anskaffelsesforskriften del III. For å få revidert foretakets bruk av anskaffelsesforskriften del II var også noen anskaffelser under EØS-terskelverdiene, men over den nasjonale terskelverdien. (Uprioriterte tjenester kan også følge forskriften del II selv om verdien er over EØS-terskelverdien.)

Ved utvelgelsen av anskaffelser har vi også lagt vekt på å få revidert anskaffelser av ulike kontraktstyper (vare, tjeneste, bygg- og anlegg) og anskaffelser med ulike anskaffelsesprosedyrer (åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandling).

Utvelgelsen av anskaffelser har skjedd ut fra reskontro-oversikter og DOFFIN-kunngjøringer.

Tabell 1 nedenfor viser en oversikt over kontrollerte anskaffelser etter leveranse-/kontraktstype, anskaffelsesprosedyre og antatt verdi ved kunngjøringen. Den samlede kontraktssummen på de 14 anskaffelsene er ca. 1 mrd.

Tabell 1 - Kontrollerte anskaffelser

Anskaffelse nr.	Leveranse	Anskaffelsesprosedyre	Verdi
1	Rehabilitering (bygg)	Åpen anbudskonkurranse FOA del III	128 mill.
2	Ventilasjon (bygg)	Åpen anbudskonkurranse FOA del II	23 mill.
3	Utvidelse (bygg)	Konkurranse med forhandlinger FOA del II	19 mill.
4	Prosjektering og nybygg (bygg)	Begrenset anbudskonkurranse FOA del III	185 mill.
5	Riving og nybygg (bygg)	Begrenset anbudskonkurranse FOA del III	290 mill.
6	Grunn- og betongarbeider (bygg)	Åpen anbudskonkurranse FOA del III	50 mill.
7	Rammeavtale - rekrutteringsbistand (uprioritert tjeneste)	Åpen anbudskonkurranse FOA del II	6 mill.
8	Rammeavtale - ventilasjon (prioritert tjeneste)	Åpen anbudskonkurranse FOA del III	54 mill.

Tabell 1 forts.

9	Skilting (vare)	Åpen anbudskonkurranse FOA del III	1,5 mill.
10	Rammeavtale - biofyringsolje (vare)	Åpen anbudskonkurranse FOA del III	9,9 mill.
11	Riving (bygg)	Åpen anbudskonkurranse/ Konkurranse med forhandlinger FOA del II	5 mill.
12	Totalrehabilitering (bygg)	Begrenset anbudskonkurranse FOA del III	250 mill.
13	Rammeavtale slukkeutstyr, kontroll og service (prioritert tjeneste)	Åpen anbudskonkurranse FOA del III	3,5 – 4 mill.
14	Rammeavtale vaktmestertjenester (uprioritert tjeneste)	Åpen anbudskonkurranse FOA del II	14,5 mill.

3. Kriterier, fakta og vurderinger

3.1 Verdiberegning

Vi har undersøkt om Undervisningsbygg har foretatt en forsvarlig beregning av anskaffelsesverdien.

Vi har ikke vurdert Undervisningsbyggs klassifisering av anskaffelsene (vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakt).

3.1.1 Revisjonskriterier

Det følger av FOA § 2-3 at anskaffelsens anslåtte verdi skal beregnes på grunnlag av oppdragsgivers anslag av det «samlede beløp» oppdragsgiver kan komme til å betale, ekskl. mva. og at beregningen skal være holdbar på kunngjøringstidspunktet. En anskaffelse kan ikke deles opp i den hensikt å unngå at bestemmelser i forskriften kommer til anvendelse, og det skal tas hensyn til opsjoner/ eventuelle forlengelser av kontrakten.

Anskaffelsesverdien er avgjørende for hvilke deler av anskaffelsesregelverket som gjelder for gjennomføringen av anskaffelsen. Anskaffelser over EØS-terskelverdiene (1,6 mill. kr. ekskl. mva. for vare- og tjenstekontrakter og 40 mill. kr. ekskl. mva. for bygge- og anleggskontrakter) skal i utgangspunktet følge reglene i forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) del I og del III. Reglene i FOA del I og del II gjelder for anskaffelser over den nasjonale terskelverdien (500 000 kr. ekskl. mva.) og under EØS-terskelverdiene samt for uprioriterte tjenester over EØS-terskelverdiene. Dette følger av FOA §§ 2-1 og 2-2.

Prosedyrereglene i FOA del III er strengere enn i FOA del II. Spesielt i de tilfeller der anskaffelsesverdien ligger nært opp til EØS-terskelverdiene, bør oppdragsgiver dokumentere sine vurderinger, jf. det grunnleggende prinsippet om etterprøvbarehet i anskaffelsesloven § 5 og FOA § 3-1 (7). Har oppdragsgiver anslått anskaffelsesverdien

til å være under EØS-terskelverdiene og fulgt reglene i FOA del II for anskaffelsen, foreligger det ikke brudd på regelverket selv om innkomne tilbud er over EØS-terskelverdiene. Dette forutsetter imidlertid at oppdragsgivers vurdering var forsvarlig og bygde på realistiske forutsetninger.

3.1.2 Faktabeskrivelse

Undervisningsbygg har utarbeidet eget notat med verdiberegning for alle rammeavtalene, dvs. fem av anskaffelsene (anskaffelse nr. 7, 8, 10, 13 og 14). Alle fem ble vurdert til å ha anskaffelsesverdi over EØS-terskelverdiene. To av disse anskaffelsene (anskaffelse nr. 7 og 14) er uprioriterte tjenester og ble behandlet etter reglene i FOA del II. De øvrige tre ble behandlet etter FOA del III.

For ni anskaffelser (anskaffelse nr. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 11 og 12) foreligger det ikke eget verddivurderingsnotat. Her fremgår antatt anskaffelsesverdi av anskaffelsesprotokollene, og for bygge- og anleggskontraktene foreligger det også styringsdokumenter² med kalkyler. Tre av disse anskaffelsene (anskaffelse nr. 2, 3 og 11) er behandlet etter de mindre strenge reglene i FOA del II, men både antatt verdi og kontraktssum for disse anskaffelsene er langt under EØS-terskelverdien. En fjerde anskaffelse (anskaffelse nr. 9) er også vurdert til å ligge under EØS-terskelverdien, men Undervisningsbygg har likevel fulgt de strengere reglene i FOA del III for denne anskaffelsen. De fem øvrige anskaffelsene er bygge- og anleggskontrakter med antatt verdi langt over EØS-terskelverdien, og alle er behandlet etter FOA del III.

3.1.3 Vurdering

Kommunerevisjonen mener at de foretatte verdiberegningene, enten de er

² Saksgrunnlag for styrets vedtak om anskaffelsene.

dokumentert i eget notat eller fremgår av anskaffelsesprotokollene eller styringsdokument, fremstår som forsvarlig for alle anskaffelsene. De anskaffelsene som er behandlet etter FOA del II er for det første uprioriterte tjenester der det er adgang til å behandle anskaffelsene etter de mindre strenge reglene i FOA del II selv om verdien er over EØS-terskelverdiene. De øvrige anskaffelsene som er behandlet etter FOA del II er anslått til å være langt under EØS-terskelverdiene, og tilbudene og kontraktssummene er også langt under EØS-terskelverdiene.

3.2 Anskaffelsesprosedyre

Vi har undersøkt om valgt anskaffelsesprosedyre er i samsvar med regelverket.

3.2.1 Revisjonskriterier

Hvilke anskaffelsesprosedyrer som er tillatt er regulert i FOA §§ 5-1 (del II-anskaffelser) og 14-1 flg. (del III-anskaffelser).

For anskaffelser etter FOA del II (anskaffelser over den nasjonale terskelverdien og under EØS-terskelverdiene samt uprioriterte tjenester over EØS-terskelverdiene) kan man fritt velge mellom åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling.

For anskaffelser etter FOA del III (anskaffelser over EØS-terskelverdiene med unntak av uprioriterte tjenester) er det som hovedregel bare adgang til å benytte åpen anbudskonkurranse og begrenset anbudskonkurranse. Konkurranse med forhandling og konkurransepreget dialog kan benyttes dersom bestemte vilkår er oppfylt, jf. FOA §§ 14-2 - 14-4. Blant annet følger det av FOA § 14-4 b at konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring kan benyttes dersom det i en forutgående åpen eller begrenset anbudskonkurranse ikke foreligger tilbud, eller de tilbud som foreligger ikke er egnet. Det er videre en forutsetning at det ikke

foretas vesentlige endringer i de opprinnelige kontraktsvilkårene.

3.2.2 Faktabeskrivelse

I ni av anskaffelsene (anskaffelse nr. 1, 2, 6, 7, 8, 9, 11, 13 og 14) er prosedyren åpen anbudskonkurranse benyttet. Begrenset anbudskonkurranse er benyttet i tre anskaffelser (anskaffelse nr. 4, 5 og 12).

Konkurranse med forhandling er benyttet i én anskaffelse (anskaffelse nr. 3). Dette er en anskaffelse under EØS-terskelverdiene (del II-anskaffelse) der konkurranse med forhandling fritt kan velges.

En annen anskaffelse (anskaffelse nr. 10), som er en del III-anskaffelse, var først lyst ut som en åpen anbudskonkurranse. Anbudskonkurransen ble imidlertid avlyst på grunn av manglende konkurranse (etter at en leverandør ble avvist sto Undervisningsbygg igjen med bare ett tilbud). Konkurranse med forhandling ble deretter benyttet med henvisning til FOA § 14-4 b.

3.2.3 Vurdering

Kommunerevisjonen mener at de benyttede anskaffelsesprosedyrene er i henhold til regelverket, herunder at Undervisningsbygg for den ene anskaffelsen (anskaffelse nr. 10) hadde hjemmel for å benytte konkurranse med forhandling. Det er lagt til grunn blant annet i KOFA-praksis at når oppdragsgiver bare står igjen med ett tilbud etter avvísninger er det saklig grunn for å avlyse en konkurranse, og eventuelt benytte konkurranse med forhandling, jf. FOA § 14-4 b.

3.3 Anskaffelseskomité

Vi har undersøkt om det er opprettet anskaffelseskomité for vare- og tjenestekontraktene med antatt verdi over 10 mill. kr. og bygge- og anleggskontraktene med antatt verdi over 40 mill. kr.

Videre har vi undersøkt om anskaffelseskomiteens vurderinger er arkivert/journalført.

3.3.1 Revisjonskriterier

I henhold til punkt 5.2.1 i *Oslo kommunes regelverk om virksomhetens ansvar for gjennomføring av anskaffelsesprosessen* skulle det være anskaffelseskomité for vare- og tjenestekontrakter med antatt kontraktsverdi over 10 millioner og bygge- og anleggskontrakter med antatt kontraktsverdi over 40 millioner. (Anskaffelseskomiteinstituttet gjelder også etter at Oslo kommunes regelverk om virksomhetens ansvar for gjennomføring av anskaffelsesprosessen er opphevet, jf. byrådssak 1059/13 vedtakspunkt 7.)

I Utviklings- og kompetanseetatens veiledningsskriv datert 10.08.2012 punkt 5 og 6 er det lagt til grunn at oppdragsgiver skal dokumentere komiteens anmerkninger/ vurderinger, og herunder at oppdragsgiver skal journalføre skjema der komiteen har gitt sine kommentarer til anskaffelsesprosessen. Det grunnleggende kravet om etterprøvnbarhet i anskaffelsesloven § 5 og FOA § 3-1 (7) tilsier også at oppdragsgiver dokumenterer komiteens vurderinger.

3.3.2 Faktabeskrivelse

Ut fra verdi og kontraktstype var det krav om å opprette anskaffelseskomité for syv av anskaffelsene (anskaffelse nr. 1, 4, 5, 6, 8, 12 og 14). For to av disse (anskaffelse nr. 6 og 14) ble det ikke opprettet anskaffelseskomité. I begge anskaffelsene ble det oppdaget før kunngjøringen at anskaffelseskomité skulle vært opprettet, og i notat har Undervisningsbygg oppgitt manglende tid som begrunnelse for at anskaffelseskomité likevel ikke ble opprettet.

For den ene av disse anskaffelsene (anskaffelse nr. 6) er det redegjort nærmere for tidshensynet i notat fra saksbehandler. Det fremgikk av det samme notatet at Undervisningsbygg ville vurdere å opprette komité for evalueringsfasen. I møte 27.09.2013 opplyste Undervisningsbygg

at foretaket ikke hadde igangsatt arbeid for å få opprettet komité for evalueringsfasen.

For den andre anskaffelsen (anskaffelse nr. 14) utdypet Undervisningsbygg i møte 27.09.2013 tidsmomentet nærmere. Rammeavtalen gikk ut og foretaket hadde måttet stenge flere bygg dersom de skulle avvente opprettelse av en komité. Heller ikke for denne anskaffelsen ble det igangsatt arbeid for å opprette komité for evalueringsfasen.

For to anskaffelser der anskaffelseskomité ble benyttet (anskaffelse nr. 4 og 8) har ikke Undervisningsbygg mottatt skjema med komiteens evaluering (kommentarer til prosessen / valg av leverandør). Undervisningsbygg har heller ikke etterspurt slikt dokument fra komiteen. Kommunerevisjonen har imidlertid fått overlevert kopi av noe mailkorrespondanse mellom foretaket og komiteens medlemmer i disse to anskaffelsene.

3.3.3 Vurdering

Undervisningsbygg har ikke opprettet anskaffelseskomité for to anskaffelser der dette skulle vært gjort. Generelt vil Kommunerevisjonen påpeke viktigheten av planlegging slik at anskaffelser kan gjennomføres i henhold til gjeldende regelverk. Formålet med anskaffelseskomité er å få ekstern kvalitetssikring av at virksomheten gjennomfører anskaffelsesprosessen i henhold til gjeldende regelverk. I tillegg skal anskaffelseskomité være et viktig bidrag til kompetanseoverføring mellom virksomhetene i kommunen.

Kommunerevisjonen mener videre at Undervisningsbygg burde ha etterlyst komiteens evaluerings skjema slik at dette kunne journalføres på saken, jf. kommunens regler på dette punktet og de grunnleggende kravene om etterprøvnbarhet.

3.4 Kunngjøring av konkurransen

Vi har undersøkt om anskaffelsene er kunngjort i samsvar med regelverket, herunder om anskaffelsene er kunngjort i riktig database og om kunngjøringene inneholder påkrevde opplysninger.

3.4.1 Revisjonskriterier

Alle anskaffelser over den nasjonale terskelverdien (500 000 kr. ekskl. mva.) skal i utgangspunktet kunngjøres i DOFFIN-databasen, og anskaffelser over EØS-terskelverdiene (med unntak av uprioriterte tjenester) skal i tillegg kunngjøres i den internasjonale TED-databasen. Dette følger av FOA § 9-1 (1) og § 18-1 (1).

Kunngjøringene i DOFFIN skal være på norsk. Videre skal kunngjøringene være «i samsvar med skjemaer fastsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet». Hva en kunngjøring skal inneholde er også nærmere omtalt i Dragsten og Lindalen *Offentlige anskaffelser Kommentartutgave* side 945 flg. Videre følger det av FOA §§ 8-5 (1) og 17-5 (1) at kvalifikasjonskravene skal «i hovedtrekk» angis i kunngjøringen, og at kunngjøringen også skal angi dokumentasjonskravene. I henhold til FOA §§ 8-6 og 17-6 skal også eventuell deltakerbegrensning angis i kunngjøringen sammen med de objektive og ikke-diskriminerende kriterier eller regler oppdragsgiver vil benytte ved utvelgelsen.

3.4.2 Faktabeskrivelse

Alle de 14 konkurransene er kunngjort i DOFFIN-databasen. Ni av anskaffelsene er i tillegg kunngjort i TED-databasen. Dette gjelder de anskaffelsene som overstiger EØS-terskelverdiene og ikke er uprioriterte tjenester. I tillegg er også én anskaffelse (anskaffelse nr. 9) behandlet etter FOA del III og kunngjort i TED-databasen selv om den antatte verdien ikke oversteg EØS-terskelverdien, jf. punkt 3.1 foran.

I hovedsak inneholder kunngjøringene de opplysninger som fremkommer av departementets skjema, jf. også oppstillingen på side 945 flg. i Dragsten og Lindalen *Offentlige anskaffelser Kommentartutgave*.

Følgende fremgikk imidlertid ikke av kunngjøringene:

- For én anskaffelse (anskaffelse nr. 4) var ikke kvalifikasjonskravene eller dokumentasjonskravene inntatt i kunngjøringen.
- For en annen anskaffelse (anskaffelse nr. 8) var det ikke opplysninger om vedståelsesplikt i kunngjøringen.

3.4.3 Vurdering

Alle anskaffelsene er kunngjort i den databasen regelverket krever.

Kunngjøringene inneholder de påkrevde opplysninger med enkelte unntak. Kvalifikasjonskrav og dokumentasjonskrav skulle vært inntatt i kunngjøringen for den ene anskaffelsen der dette ikke var gjort (anskaffelse nr. 4). Videre skulle opplysninger om vedståelsesplikten vært inntatt i kunngjøringen for en annen anskaffelse (anskaffelse nr. 8).

3.5 Konkurranses grunnlaget (tilbudsinnbydelsen)

Vi har undersøkt om konkurransegrunnlagene (tilbudsinnbydelsene) oppfylder kravene i regelverket.

3.5.1 Revisjonskriterier

For anskaffelser etter FOA del III er det obligatorisk med konkurransegrunnlag, og i FOA § 17-1 (1) og (2) er det listet opp hvilke opplysninger konkurransegrunnlaget skal inneholde. Det skal blant annet opplyses hva som skal anskaffes, hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt og hvordan konkurransen skal gjennomføres.

For anskaffelser etter FOA del II er det ikke obligatorisk med konkurransegrunnlag, men konkurransegrunnlag skal utarbeides dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig i kunngjøringen. I FOA § 8-1 (1) er det listet opp hva et konkurransegrunnlag i tilfelle skal inneholde.

3.5.2 Faktabeskrivelse

Undervisningsbygg har utarbeidet konkurransegrunnlag (tilbudsinnbydelse) for alle anskaffelsene, også anskaffelsene etter FOA del II. Konkurransegrunnlagene inneholder de påkrevde opplysningene.

Enkelte opplysninger i konkurransegrunnlagene er ikke helt i samsvar med de opplysninger som fremgår av kunngjøringene. Dette gjelder bl.a. vedståelsesfristen, jf. punkt 3.6. For én anskaffelse (anskaffelse nr. 7) er det ulike opplysninger om avtalelengden i kunngjøringen og tilbudsinnbydelsen. I kunngjøringen var avtalelengden oppgitt til 4 år + opsjoner i 2 år. I tilbudsinnbydelsen var avtalelengden oppgitt til 2 år med mulighet for opsjoner i 2 år. (Avtalelengden i kontrakten var i samsvar med tilbudsinnbydelsen). For en annen anskaffelse (anskaffelse nr. 9) er det et dokumentasjonskrav som sto i kunngjøringen, men ikke i tilbudsinnbydelsen. Dette gjelder «redegjørelse for de redskaper, maskiner, verktøy, materiell eller teknisk utstyr som leverandøren disponerer over til gjennomføring av kontrakten». Det var for øvrig ikke knyttet noe kvalifikasjonskrav til dette dokumentasjonskravet, og Undervisningsbygg opplyste i møte 27.09.2013 at dokumentasjonskravet ved en feil ble tatt inn i kunngjøringen.

3.5.3 Vurdering

Etter Kommunerevisjonens vurdering oppfylder konkurransegrunnlagene (tilbudsinnbydelsene) forskriftens krav til innhold.

Det er i strid med det grunnleggende kravet til forutberegnelighet i anskaffelsesloven § 5

at det er enkelte motstridende opplysninger i kunngjøringer og konkurransegrunnlag.

3.6 Frist for forespørsel om deltakelse, tilbudsfrist og vedståelsesfrist

Vi har undersøkt om fristen for forespørsel om deltakelse, tilbudsfristen og vedståelsesfristen er i samsvar med regelverket.

3.6.1 Revisjonskriterier

I FOA § 10-1 (del II-anskaffelser) og §§ 19-1 – 19-5 (del III-anskaffelser) er det bestemmelser om frist for forespørsel om deltakelse og tilbudsfrister.

Regler om vedståelsesfrist er fastsatt i FOA §§ 10-2 og 19-6. I henhold til disse bestemmelsene skal oppdragsgiver fastsette en vedståelsesfrist, som angir den tiden tilbudene er bindende. Det følger videre at vedståelsesfristen skal angis med dato og klokkeslett og at fristen «bør ikke settes lengre enn det som er nødvendig av hensyn til behandlingen av tilbudene».

3.6.2 Faktabeskrivelse

Det var satt tilbudsfrister og frister for forespørsel om deltakelse for alle anskaffelsene i samsvar med regelverket.

For 13 av anskaffelsene var vedståelsesfristen satt til 3 måneder / 90 dager etter tilbudsfristen. I én anskaffelse (anskaffelse nr. 6) var vedståelsesfristen 2 måneder / 60 dager.

I de fleste anskaffelsene der vedståelsesfristen var satt til 3 måneder / 90 dager etter tilbudsfristen hadde Undervisningsbygg lagt opp til kontraktsinngåelse lenge før vedståelsesfristen utløp. Vi viser til følgende tre eksempler:

- For den ene anskaffelsen (anskaffelse nr. 1) var tilbudsfristen 24.10.2012 (ny frist 14.11.2012) og antatt kontraktsinngåelse var 03.12.2012.
- For den andre anskaffelsen (anskaffelse

nr. 2) var tilbudsfristen 12.10.12 (ny frist 16.10.2012) og antatt kontraktsinngåelse var uke 46, dvs. midten av november 2012.

- For den tredje anskaffelsen (anskaffelse nr. 5) var tilbudsfristen 17.11.2011 (ny frist 05.12.2011) og antatt kontraktsinngåelse var uke 50, dvs. ca. midten av desember 2011.

For syv av anskaffelsene (anskaffelse nr. 1, 2, 6, 7, 10, 11 og 14) var vedståelsesfristen angitt *i dager* etter tilbudsfristens utløp i tilbudsinnbydelsen, mens den i kunngjøringen var angitt *i måneder*. For én anskaffelse (anskaffelse nr. 13) var det angitt en konkret dato som vedståelsesfrist i kunngjøringen, mens det i tilbudsinnbydelsen var angitt «kl. 24.00, 90 dager etter tilbudsfristens utløp».

3.6.3 Vurdering

Kommunerevisjonen har ikke funnet avvik fra regelverket når det gjelder fristene for forespørsel om deltakelse og tilbudsfristene.

Når det gjelder vedståelsesfristen, mener vi at Undervisningsbygg burde vurdert å sette kortere vedståelsesfrist i de fleste anskaffelsene, blant annet de tre eksemplene ovenfor. Bestemmelsen om vedståelsesfristens lengde er satt av hensyn til leverandørene slik at de ikke skal måtte binde seg lenger enn nødvendig.

Kommunerevisjonen mener også at det bør være lik angivelse i tilbudsinnbydelse og kunngjøring slik at det ikke blir uklart for tilbyderne når vedståelsesfristen utløper. Det vises herunder til det grunnleggende prinsippet om forutberegnelighet i anskaffelsesloven § 5. En vedståelsesfrist som utløper «kl. 24.00, 90 dager etter tilbudsfristens utløp» synes nødvendigvis ikke å utløpe samme dag som en vedståelsesfrist på tre måneder.

3.7 Kvalifikasjonskrav - dokumentasjonskrav

Vi har undersøkt om det er stilt obligatoriske krav til leverandørene om skatteattester og HMS-egenerklæring og om øvrige stille kvalifikasjonskrav og dokumentasjonskrav er i henhold til regelverket.

3.7.1 Revisjonskriterier

Det følger av FOA §§ 8-7 og 17-14 at oppdragsgiver skal kreve at samtlige norske leverandører fremlegger skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt.

Videre følger det av FOA §§ 8-8 og 17-15 at oppdragsgiver – for arbeid som skal utføres i Norge – skal kreve at samtlige leverandører fremlegger en egenerklæring om at han vil overholde lovbestemte krav i Norge innen helse, miljø og sikkerhet (HMS-egenerklæring). Kravet om HMS-egenerklæring gjelder tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter, men ikke varekontrakter.

Når det gjelder øvrige kvalifikasjonskrav følger det av FOA §§ 8-4 og 17-4 at kravene som stilles må være egnet til å oppfylle kontraktsforpliktelsen, og at kravene skal stå i forhold til ytelsen.

Også for dokumentasjonskravene er det lagt til grunn at det skal være forholdsmessighet mellom ytelse og krav. Dette er også uttrykkelig uttalt i FOA § 17-9 (5).

Når det gjelder dokumentasjonskravene regulerer FOA § 17-9 uttømmende hvilke dokumentasjonskrav som kan stilles for tekniske og faglige kvalifikasjoner for anskaffelser etter FOA del III. Her er det også ulike regler for hvilken dokumentasjon som kan kreves for de enkelte kontraktstypene (vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter).

3.7.2 Faktabeskrivelse

Undervisningsbygg har stilt krav om skatteattester og HMS-egenerklæring i alle 14 anskaffelsene.

For én anskaffelse (anskaffelse nr. 4) har Undervisningsbygg som dokumentasjon for kvalifikasjonskrav om kompetanse/erfaring bedt om oversikt over oppdrag «de siste 6 år». I henhold til FOA § 17-9 (1) f nr. 2 kan det som dokumentasjon kreves oversikt over arbeider som er utført i løpet av «de siste fem år».

I tre av anskaffelsene har Undervisningsbygg benyttet dokumentasjonskrav for tekniske eller faglige kvalifikasjoner som etter FOA § 17-9 kan benyttes for andre kontraktstyper enn den kontraktstype som foretaket har klassifisert anskaffelsen som:

- En anskaffelse (anskaffelse nr. 8) er klassifisert av Undervisningsbygg som en tjenestekontrakt. Foretaket har blant annet benyttet følgende dokumentasjonskrav i denne anskaffelsen:
 - «En oversikt over oppdrag som er utført i løpet av de siste 5 år, sammen med attester over tilfredsstillende utførelse av de viktigste arbeidene. Attestene skal angi arbeidenes verdi, samt tid og sted for utførelsen og oppgi hvorvidt arbeidene er blitt fagmessig utført og behørig fullført.»
- En annen anskaffelse (anskaffelse nr. 9) er klassifisert av Undervisningsbygg som en varekontrakt. Foretaket har blant annet benyttet følgende dokumentasjonskrav:
 - «En redegjørelse for leverandørens gjennomsnittlige arbeidsstyrke og antall medarbeidere i den administrative ledelsen i løpet av de siste tre år.»
- En tredje anskaffelse (anskaffelse nr. 10) er klassifisert av Undervisningsbygg som en varekontrakt. Foretaket har blant annet benyttet følgende tre dokumentasjonskrav i denne anskaffelsen:
 - «En redegjørelse for leverandørens gjennomsnittlige arbeidsstyrke og antall medarbeidere i den administrative ledelsen i løpet av de siste tre år.
 - En redegjørelse for de redskaper, maskiner,

verktøy, materiell eller teknisk utstyr som leverandøren disponerer over til gjennomføring av kontrakten.

- En oversikt over arbeider som er utført i løpet av de siste fem år, sammen med attester over tilfredsstillende utførelse av de viktigste arbeidene. Attestene skal angi arbeidenes verdi, samt tid og sted for arbeidsutførelsen, og oppgi hvorvidt arbeidene er blitt fagmessig utført og behørig fullført.»

Undervisningsbygg har i møte 27.09.2013 opplyst at foretaket har lagt vekt på at disse tre kontraktene også har betydelige elementer av andre kontrakter i seg.

For én anskaffelse (anskaffelse nr. 11) har Undervisningsbygg som dokumentasjon for kvalifikasjonskravet «økonomisk kapasitet til å gjennomføre kontrakten» krevd både årsregnskap og kredittvurdering. Sett hen til at denne anskaffelsen er en anskaffelse av forholdsvis liten verdi sammenlignet med mange av de andre anskaffelsene, ble foretaket bedt om å redegjøre for hvordan de hadde vurdert forholdsmessigheten mellom ytelse og dokumentasjonskrav for denne anskaffelsen. I de 13 andre anskaffelsene Kommunerevisjonen har gjennomgått har Undervisningsbygg utelukkende krevd kredittvurdering eller årsregnskap, ikke begge deler. Undervisningsbygg har overfor Kommunerevisjonen gitt uttrykk for at man ikke kjenner bakgrunnen for hvorfor det var krevd så mye dokumentasjon i denne konkrete anskaffelsen. Foretaket har imidlertid fremhevet at mindre anskaffelser kan tiltrekke seg leverandører med dårligere økonomisk fundament enn tilfellet er ved de store anskaffelsene. De fremhevet videre at når denne mindre anskaffelsen samtidig er et nødvendig bidrag i en større fremdriftsplan, kan det være behov for en noe grundigere sjekk enn i normaltillfellene.

3.7.3 Vurdering

Undervisningsbygg har krevd skatteattester og

HMS-egenerklæring i alle anskaffelser der dette er obligatorisk.

Kommunerevisjonen har ikke innvendinger når det gjelder lovligheten av de øvrige kvalifikasjonskravene som er stilt i de enkelte anskaffelsene.

I de anskaffelsene der Undervisningsbygg har benyttet dokumentasjonskrav som etter FOA § 17-9 kan benyttes for andre kontraktstyper enn den kontraktstype foretaket har klassifisert anskaffelsen som i utlysingen, legger vi til grunn at Undervisningsbygg har vurdert det slik at disse kontraktene er blandede kontrakter, dvs. at den ene anskaffelsen (anskaffelse nr. 8) ikke er en ren tjenestekontrakt, men også består av bygge- og anleggsarbeider, og at de to anskaffelsene som er klassifisert som varekontrakter (anskaffelse nr. 9 og 10), også har tjenesteelementer og/eller bygge- og anleggsarbeider i seg. Kommunerevisjonen legger imidlertid til grunn at oppdragsgiver for anskaffelser etter FOA del III må forholde seg til hvilken kontraktstype anskaffelsen er klassifisert som og kun benytte de dokumentasjonskrav for tekniske og faglige kvalifikasjoner som følger av bestemmelsen i FOA § 17-9, jf. at denne bestemmelsen er uttømmende med hensyn til dokumentasjonskrav. Dragsten og Lindalen (*Offentlige anskaffelser Kommentartutgave*, side 584) legger i sine kommentarer til bestemmelsen om blandede kontrakter (§ 2-6 i gammel forskrift) til grunn at klassifiseringen er avgjørende for blant annet hvilken dokumentasjon som kan kreves fremlagt for anskaffelser over EØS-terskelverdiene.

Kommunerevisjonen har ikke grunnlag for å ta stilling til dokumentasjonskravene for økonomisk kapasitet i den ene anskaffelsen (anskaffelse nr. 11). På generelt grunnlag er vi imidlertid enig med Undervisningsbygg at det ikke bare er den økonomiske verdien av anskaffelsen som kan vektlegges når man skal vurdere hvilken / hvor omfattende

dokumentasjon som skal kreves. Vi presiserer imidlertid at det skal være forholdsmessighet mellom ytelse og de krav som stilles til dokumentasjon.

3.8 Kvalifikasjonsvurderingen

Vi har undersøkt om kvalifikasjonsvurderingen er dokumentert.

Videre har vi undersøkt om Undervisningsbygg har tatt stilling til alle kvalifikasjonskravene for valgt leverandør, om valgt leverandør har lagt frem den dokumentasjonen som foretaket har krevd, herunder om fremlagte skatteattester, HMS-egenerklæringer og kredittvurderinger er i samsvar med kravene. Ut over dette har vi i liten grad overprøvd Undervisningsbyggs vurdering av om valgt leverandør var kvalifisert. Vi har heller ikke overprøvd Undervisningsbyggs vurdering om at øvrige leverandører var kvalifisert.

3.8.1 Revisjonskriterier

Det grunnleggende prinsippet om etterprøvbarehet i anskaffelsesloven § 5 og i FOA § 3-1 (7) tilsier at kvalifikasjonsvurderingen dokumenteres.

Bestemmelser om når en leverandør *skal* avvises er inntatt i FOA §§ 11-10 (1) og 20-12 (1). Bestemmelsene i FOA §§ 11-10 (2) og 20-12 (2) gir oppdragsgiver avvisningsrett, men ikke avvisningsplikt.

Leverandører som ikke oppfyller krav som er satt til leverandørenes deltakelse i konkurransen, skal i utgangspunktet avvises, jf. FOA §§ 11-10 (1) a og 20-12 (1) a. Manglende skatteattester eller HMS-egenerklæring skal i utgangspunktet også medføre avvisning, jf. FOA §§ 11-10 (1) b og c og 20-12 (1) b og c. Dersom en eller flere leverandører ikke har levert HMS-egenerklæring, skatteattest eller offentlig tilgjengelig dokumentasjon av at kvalifikasjonskravene er oppfylt, kan oppdragsgiver imidlertid fastsette en

kort tilleggsfrist for ettersending av disse dokumentene, jf. FOA §§ 12-3 og 21-3.

Skatteattester skal ikke være eldre enn seks måneder regnet fra tilbudsfristens utløp ved åpen anbudskonkurranse eller innen fristen for forespørsel om deltakelse i en begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling, jf. FOA §§ 8-7 (3) og 17-4 (3).

HMS-egenerklæringer skal foreligge senest innen tilbudsfristens utløp ved åpen anbudskonkurranse, og innen fristen for forespørsel om deltagelse i begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling, jf. FOA §§ 8-8 (2) og 17-15 (2).

3.8.2 Faktabeskrivelse

For alle 14 anskaffelsene har Undervisningsbygg utarbeidet evalueringsnotat som omfatter kvalifikasjonsfasen. For to anskaffelser (anskaffelse nr. 3 og 9) lå ikke notatet blant de journalførte dokumentene, men Undervisningsbygg bekreftet på forespørsel at slikt notat også var utarbeidet for disse anskaffelsene, og Kommunerevisjonen har også fått disse notatene overlevert.

For de anskaffelsene der prosedyren åpen anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling var benyttet, har ikke Undervisningsbygg dokumentert hvordan de har vurdert kvalifikasjonene utover at det er krysset av for at dokumentasjon er levert og konklusjonen («ja» eller «nei» på spørsmålet om leverandøren er kvalifisert).

Innsendt HMS-egenerklæring fra valgt leverandør i én anskaffelse (anskaffelse nr. 5) var ikke datert, og i tilbudsinnbydelsen for anskaffelsen var det stilt krav om at HMS-egenerklæringen ikke skulle være eldre enn seks måneder. Dette forholdet tok ikke Undervisningsbygg opp med valgt leverandør.

Innsendt HMS-egenerklæring fra valgt leverandør i en annen anskaffelse (anskaffelse nr. 9) var eldre enn seks måneder, og i tilbudsinnbydelsen var det stilt krav om at erklæringen ikke skulle være eldre enn seks måneder. Dette forholdet tok ikke Undervisningsbygg opp med valgt leverandør.

I blant annet to anskaffelser (anskaffelse nr. 1 og 2) var det stilt krav om at leverandøren skulle inneha tilfredsstillende kvalitetssystem. Som dokumentasjonskrav i den ene anskaffelsen (anskaffelse nr. 1) var det bedt om attest for firmaets kvalitetssystem/styringssystem utstedt av uavhengige organer som bekrefter at leverandøren oppfyller visse kvalitetsstandarder, eksempelvis ISO 9001:2002, eller annen dokumentasjon «som viser at leverandøren har likeverdige kvalitetssikringstiltak». Som dokumentasjonskrav i den andre anskaffelsen (anskaffelse nr. 2) var det bedt om oversikt over firmaets kvalitetssystem. Valgt leverandør i den første anskaffelsen (anskaffelse nr. 1) hadde levert innholdsfortegnelse for en kvalitetshåndbok. For denne anskaffelsen skrev Undervisningsbygg i sin evaluering at de hadde levert «en redegjørelse for kvalitetssikringssystemet som bekrefter at det er bygget opp NS-EN ISO 9001». I den andre anskaffelsen (anskaffelse nr. 2) hadde valgt leverandør levert en innholdsfortegnelse på ca. ½ side fra en internkontroll-bok. I punktet om kvalitetsstyring sto det følgende:

- «4. Kvalitetsstyring
 - A. Kvalitetssikring (KS)
 - B. Kontroll utførende (KUT)
 - C. Avviksbehandling (AVV)»

Kommunerevisjonen har stilt spørsmål til Undervisningsbygg om hva de har bygget konklusjonen i kvalifikasjonsvurderingen på i disse tilfellene. I tilfelle Undervisningsbygg kun hadde bygget på innsendt dokumentasjon stilte også Kommunerevisjonen spørsmål om Undervisningsbygg mente at dette var

tilstrekkelig for å vurdere om kvalifikasjonskravet var oppfylt. Undervisningsbygg har ikke gitt et utdypende svar på dette.

For en av anskaffelsene (anskaffelse nr. 3) der det var stilt krav om at leverandørene skulle dokumentere at de innehadde prosedyrer for å utføre oppdraget på en miljømessig forsvarlig måte, var det som dokumentasjon krevd «Redegjørelse for eksisterende rutiner eller gyldig sertifikat fra tredjepartsverifisert system (eks. Miljøfyrtårn, ISO 14001, EMAS)». Valgt leverandør (og heller ikke de andre tilbyderne) hadde ikke levert etterspurt dokumentasjon. I evalueringsnotatet hadde Undervisningsbygg skrevet at to av tre leverandører (blant annet valgt leverandør) imidlertid hadde omtalt slike forhold i prosjektplan/kvalitetshåndbok. I evalueringsnotatet hadde Undervisningsbygg konkludert med at alle tre tilbyderne var kvalifisert etter en totalvurdering. I en tabell i det samme evalueringsnotatet var det imidlertid satt «NEI» på miljøledelsessystem for alle tre leverandørene.

For en av de andre anskaffelsene (anskaffelse nr. 9) der det var stilt kvalifikasjonskrav om at leverandøren skulle dokumentere å inneha tilfredsstillende kvalitetssystem og prosedyrer for å utføre oppdraget på en miljømessig forsvarlig måte, kan ikke Kommunerevisjonen se av evalueringsnotatet om Undervisningsbygg har vurdert om disse kvalifikasjonskravene var oppfylt. Det er svart «ja» på at dokumentasjon var levert av leverandørene, men i punkt 1.2.3 i evalueringsnotatet er ikke disse to kvalifikasjonskravene omhandlet.

For flere av anskaffelsene hadde Undervisningsbygg som dokumentasjon på krav om (god) kompetanse og erfaring fra tilsvarende oppdrag blant annet krevd attester som viser at oppdrag har blitt «fagmessig utført og behørig fullført». Valgt leverandør i tre anskaffelser (anskaffelse nr. 3, 5 og 10) hadde ikke fremlagt slike attester. I to andre anskaffelser (anskaffelse

nr. 13 og 14) skulle kvalifikasjonskravet om høy/god kompetanse og erfaring fra tilsvarende oppdrag dokumenteres med attester utstedt eller bekreftet av vedkommende oppdragsgiver. For disse to anskaffelsene kunne oppdragsgiver også godta erklæring fra leverandøren i mangel av attester fra oppdragsgiverne. Valgt leverandør i disse to anskaffelsene hadde ikke lagt frem attester eller egenerklæring. Kommunerevisjonen har for disse fem anskaffelsene bedt Undervisningsbygg redegjøre for hva man hadde som grunnlag når man likevel konkluderte med at kvalifikasjonskravet var oppfylt. I møte 27.09.2013 ga foretaket uttrykk for at de hadde basert seg på listene/oversiktene over tidligere utførte oppdrag og KOFA-saker.

3.8.3 Vurdering

Det foreligger evalueringsnotat for alle anskaffelsene der kvalifikasjonsvurderingen er omhandlet. Etterprøvbareheten hadde blitt ytterligere styrket om Undervisningsbygg også hadde beskrevet kvalifikasjonsvurderingen nærmere, og ikke bare krysset av for dokumentasjon levert samt kvalifisert/ikke kvalifisert. Spesielt i de tilfeller der leverandøren ikke har fremlagt etterspurt dokumentasjon eller har fremlagt mangelfull dokumentasjon er det viktig at det fremgår hvordan/hvorfor foretaket likevel har konkludert med at leverandøren oppfylder kvalifikasjonskravene, jf. nedenfor.

For en del anskaffelser har ikke valgt leverandør levert etterspurt dokumentasjon eller har levert mangelfull dokumentasjon. For flere av disse anskaffelsene kan ikke Kommunerevisjonen se at Undervisningsbygg har hatt forsvarlig grunnlag for å ta stilling til om kvalifikasjonskravene var oppfylt. Dette gjelder blant annet de to anskaffelsene (anskaffelse nr. 1 og 2) der valgte leverandører hadde levert innholdsfortegnelse som dokumentasjonskrav på tilfredsstillende kvalitetssystem. For den ene av disse anskaffelsene (anskaffelse nr. 2) var også innholdsfortegnelsen for kvalitetsstyring

meget kort og omfattet bare tre punkter (A. Kvalitetssikring, B. Kontroll utførende og C. Avviksbehandling).

For én anskaffelse (anskaffelse nr. 3) kan ikke Kommunerevisjonen se at Undervisningsbygg kunne konkludere med at valgt leverandør (og også de to andre tilbydere) etter en totalvurdering var å anse som kvalifisert. I denne anskaffelsen hadde verken valgt leverandør eller de to andre tilbyderne levert etterspurt dokumentasjon for kvalifikasjonskravet om å inneha prosedyrer for å utføre oppdraget på en miljømessig forsvarlig måte, og Undervisningsbygg hadde også skrevet «NEI» på miljøledelsessystem for alle tre i tabell for vurdering av kvalifikasjonene. Vi legger ut fra dette til grunn at foretaket hadde konkludert med at ingen av leverandørene oppfylte dette ene kvalifikasjonskravet.

For ovennevnte tre anskaffelser (anskaffelse nr. 1, 2 og 3) mener Kommunerevisjonen at Undervisningsbygg ikke hadde grunnlag for å konkludere med at kvalifikasjonskravene var oppfylt. Leverandører som ikke oppfyller krav som er satt til leverandørens deltakelse i konkurransen, skal avvises, jf. FOA §§ 11-10 (1) a og 20-12 (1) a.

For anskaffelsen der valgt leverandør hadde levert udatert HMS-egenerklæring (anskaffelse nr. 5) og anskaffelsen der valgt leverandør hadde levert HMS-egenerklæring eldre enn seks måneder (anskaffelse nr. 9), var det i strid med regelverket at Undervisningsbygg la til grunn at disse leverandørene var kvalifisert på bakgrunn av de innleverte attester. I tilbudsinnbydelsen var det stilt krav om at egenerklæringene ikke skulle være eldre enn seks måneder. Undervisningsbygg kunne imidlertid ha gitt tilleggsfrist for ettersendelse av riktige attester. Hadde leverandørene etter eventuell tilleggsfrist heller ikke levert gyldig HMS-egenerklæring skulle de vært avvist, jf. FOA § 20-12 (1) bokstav c.

For én anskaffelse (anskaffelse nr. 9) legger Kommunerevisjonen til grunn at det ikke er etterprøvbart at Undervisningsbygg har tatt stilling til kvalifikasjonskravene om tilfredsstillende kvalitetssystem og prosedyrer for å utføre oppdraget på en miljømessig forsvarlig måte. I evalueringsnotatets punkt der foretaket konkluderer i forhold til kvalifikasjonskravene, er ikke disse to kravene omhandlet.

For de anskaffelsene der valgte leverandører ikke har levert etterspurte attester til kvalifikasjonskravet om kompetanse/erfaring, har ikke Kommunerevisjonen grunnlag for å reise innvendinger mot Undervisningsbyggs kvalifikasjonsvurdering. Vi legger til grunn at foretakets kvalifikasjonsvurdering baserer seg på opplysningene i oversiktene over tidligere utførte oppdrag, og dette synes å være et forsvarlig grunnlag for vurderingen.

3.9 Avvisning av leverandører

Vi har vurdert om gjennomførte avvisninger av leverandører er i samsvar med regelverket, og herunder om Undervisningsbygg har oppfylt kravene til informasjon.

3.9.1 Revisjonskriterier

Bestemmelser om når en leverandør *skal* avvises er inntatt i FOA §§ 11-10 (1) og 20-12 (1). F.eks. skal en leverandør avvises når han ikke oppfyller krav som er satt til deltakelse i konkurransen (FOA §§ 11-10 (1) a og 20-12 (1) a).

Bestemmelsene i FOA §§ 11-10 (2) og 20-12 (2) gir oppdragsgiver avvisningsrett, men ikke avvisningsplikt. En leverandør *kan* f.eks. avvises når han har gitt feilaktige opplysninger eller unnlatt å gi opplysninger i henhold til det som er krevd (FOA §§ 11-10 (2) g og 20-12 (2) g).

Dersom oppdragsgiver avviser en leverandør skal oppdragsgiver snarest gi skriftlig melding

til leverandøren med en kort begrunnelse, jf. FOA §§ 11-13 (2) og 11-14 (2) a samt FOA §§ 20-15 (2) og 20-16 (2) a.

3.9.2 Faktabeskrivelse

Det er avvísninger av leverandører i to av anskaffelsene (anskaffelse nr. 8 og anskaffelse nr. 13).

I den ene anskaffelsen (anskaffelse nr. 8) ble en leverandør avvíst med begrunnelse at leverandøren ikke hadde dokumentert å oppfylle kravene til god kompetanse og erfaring, sentral godkjenning/kvalifisert for lokal godkjenning og kravet om økonomisk kapasitet til å gjennomføre kontrakten. Undervisningsbygg viste til at de ikke hadde mottatt etterspurt dokumentasjon for disse kravene. Som hjemmel for avvísningen henviste Undervisningsbygg i avvísningsbrevet til FOA § 20-12 (1) a om at leverandøren ikke oppfylte krav som var satt til leverandørens deltakelse i konkurransen.

I den andre anskaffelsen (anskaffelse nr. 13) ble to leverandører avvíst med begrunnelse at de ikke hadde dokumentert at de innehadde et tilfredsstillende kvalitetssystem. I avvísningsbrevene viste Undervisningsbygg til FOA § 20-12 (2) g om at firmaene hadde unnlatt å gi opplysninger som var krevd og at de ikke hadde lagt frem attest på sine kvalitetssystem/styringssystem eller annen dokumentasjon som viste at de hadde likeverdige kvalitetssikringstiltak. Den ene av disse leverandørene hadde innsendt en attest/sertifikat på at kravene i ISO 9001:2008 var oppfylt. I møte 27.09.2013 opplyste Undervisningsbygg at de ikke hadde godtatt attesten fordi det var et norsk firma som hadde innlevert tilbud, og attesten var utstedt til et svensk firma.

3.9.3 Vurdering

Etter Kommunerevisjonens vurdering er avvísningene i begge anskaffelsene hjemlet i regelverket.

I hovedsak synes også begrunnelsene/ informasjonen i avvísningsbrevene å være i samsvar med regelverket. Når det gjelder en av leverandørene som ble avvíst på grunn av manglende dokumentasjon for tilfredsstillende kvalitetssystem (anskaffelse nr. 13) mener Kommunerevisjonen at Undervisningsbygg burde ha kommentert og presisert at informasjonen som var fremlagt ikke ble godtatt fordi attesten/sertifikatet ikke var utstedt til det norske firmaet som hadde inngitt tilbud.

3.10 Tilbudsåpning

Vi har undersøkt om tilbudsåpningene har skjedd i samsvar med regelverket.

3.10.1 Revisjonskriterier

Det følger av FOA §§ 11-7 og 20-7 at tilbudene skal åpnes på det tidspunkt som er angitt i kunngjøringen/konkurransgrunnlaget og at tilbudsåpningen skal være foretatt av minst to representanter for oppdragsgiver, jf. FOA §§ 11-7 og 20-7.

3.10.2 Faktabeskrivelse

Det foreligger åpningsprotokoller for samtlige 14 anskaffelser der det fremgår når tilbudsåpning skjedde og hvem som var til stede fra Undervisningsbygg. For samtlige anskaffelser er det opplyst i protokollen at tre personer fra Undervisningsbygg var til stede ved tilbudsåpningen. Åpningsprotokollene er underskrevet av to av de tilstedeværende.

3.10.3 Vurdering

Ut fra dokumentasjonen som foreligger legger Kommunerevisjonen til grunn at tilbudsåpningen i alle anskaffelsene har skjedd i samsvar med regelverket.

3.11 Avvisning av tilbud

Vi har vurdert om avvísninger av tilbud er riktige og om Undervisningsbygg har oppfylt kravene til informasjon.

Videre har vi undersøkt om valgt tilbud skulle vært avvist fordi det ikke er fremsatt på riktig måte eller ikke er levert innen fastsatte frister.

3.11.1 Revisjonskriterier

Bestemmelser om når et tilbud *skal* avvises er inntatt i FOA §§ 11-11 (1) og 20-13 (1). Et tilbud skal f.eks. avvises når det ikke er levert innen den fastsatte tilbudsfristen (FOA §§ 11-11 (1) a og 20-13 (1) a), når det inneholder vesentlige avvik fra kravspesifikasjonene (FOA §§ 11-11 (1) e og 20-13 (1) e) eller når det på grunn av avvik kan medføre tvil om hvordan tilbudet skal bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene (FOA §§ 11-11 (1) f og 20-13 (1) f).

Videre er det bestemmelser i FOA §§ 11-11 (2) og 20-13 (2) som gir oppdragsgiver avvisningsrett, men ikke avvisningsplikt.

Dersom oppdragsgiver avviser et tilbud skal oppdragsgiver snarest gi skriftlig melding til leverandøren med en kort begrunnelse, jf. FOA §§ 11-13 (2) og 11-14 (2) c samt FOA §§ 20-15 (2) og 20-16 (2) c.

3.11.2 Faktabeskrivelse

I fire av anskaffelsene (anskaffelse nr. 5, 10, 11 og 13) har Undervisningsbygg avvist tilbud (et tilbud i hver av anskaffelsene).

I alle fire avvisningsbrevene har Undervisningsbygg begrunnet avvisningen og henvist til hvilken bestemmelse som hjemler avvisningen. Ett tilbud (anskaffelse nr. 5) ble avvist fordi det inneholdt vesentlige avvik fra kravspesifikasjonene, jf. FOA § 20-13 (1) e. Det var også vist til at avvikene medførte tvil om hvordan tilbudet skulle bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene, jf. FOA § 20-13 (1) f. Ett annet tilbud (anskaffelse nr. 11) ble avvist med begrunnelse at leverandøren hadde unnlatt å prise flere poster og at dette avviket medførte tvil om hvordan tilbudet skulle vurderes i forhold til de øvrige tilbudene, jf. FOA § 11-11 (1) f. To tilbud (anskaffelse nr. 10 og 13) ble

avvist som for sent fremsatte, jf. FOA § 20-13 (1) a.

Valgt tilbud i de 14 anskaffelsene er fremsatt på riktig måte og levert innen fastsatt tilbudsfrist.

3.11.3 Vurdering

Etter Kommunerevisjonens vurdering er avvisningene hjemlet i regelverket og informasjonen i avvisningsbrevene synes også å være i samsvar med regelverket.

Etter Kommunerevisjonens vurdering er tilbudene fra valgte leverandører fremsatt på riktig måte og innen fastsatte frister.

3.12 Tildeling – kriterier og evaluering

Vi har vurdert om tildelingsevalueringen er dokumentert.

Videre har vi vurdert om de benyttede tildelingskriteriene er i samsvar med regelverket og om Undervisningsbygg har evaluert tilbudene i henhold til regelverket / i samsvar med det som er oppgitt i konkurransegrunnlagene/kunngjøringene.

3.12.1 Revisjonskriterier

Det grunnleggende kravet til etterprøvbarehet i anskaffelsesloven § 5 og FOA § 3-1 (7) tilsier at oppdragsgiver dokumenterer tildelingsevalueringen.

Tildeling av kontrakt skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen. Dersom tildelingen skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, skal det benyttes kriterier som har tilknytning til kontraktsgjenstanden, som f.eks. kvalitet, pris, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper og driftsomkostninger. Dette følger av FOA §§ 13-2 og 22-2.

Alle kriterier som skal legges til grunn skal oppgis i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget og alle oppgitte kriterier må også benyttes ved evalueringen. Dette følger blant annet av de grunnleggende kravene til forutberegnelighet og gjennomsiktighet, jf. anskaffelsesloven § 5 og FOA § 3-1 (7). For anskaffelser etter del III må oppdragsgiver som hovedregel også angi den relative vekten som gis hvert av kriteriene, jf. FOA § 22-2 (2). For anskaffelser etter del II må vekten/prioriteringen av kriteriene bare angis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget der oppdragsgiver på forhånd har bestemt seg for prioriteringen eller vekten, jf. FOA § 13-2 (2).

3.12.2 Faktabeskrivelse

For alle anskaffelsene har Undervisningsbygg utarbeidet et eget notat som dokumenterer tildelingsevalueringen. For de fleste anskaffelsene er også valget av leverandør begrunnet i anskaffelsesprotokollene, jf. punkt 3.14 om anskaffelsesprotokoll.

For én anskaffelse (anskaffelse nr. 14) har Undervisningsbygg angitt følgende underkriterier/momentene under kvalitet:

«Tilbudte kandidat(er)s/personell dokumenterte erfaring og kompetanse fra gjennomføring og resultat oppnådd for tilsvarende oppdrag. Dette gjelder for dedikert personell for utførelsen av oppdrag i avtalen.»

For denne anskaffelsen er ikke «resultat oppnådd» omtalt i tilbudsevalueringens notat.

3.12.3 Vurdering

Kommunerevisjonen legger til grunn at Undervisningsbygg har dokumentert tildelingsevalueringen i eget evalueringens notat for alle anskaffelsene. De benyttede tildelingskriteriene synes også å være i samsvar med regelverket.

Kommunerevisjonen legger videre til grunn at

Undervisningsbygg i hovedsak har vurdert alle oppgitte kriterier og at kriteriene også synes å ha blitt vektlagt i samsvar med hva som er oppgitt. For en av anskaffelsene (anskaffelse nr. 14) der det under kvalitetskriteriet er lagt opp til at blant annet «oppnådde resultater» skal vektlegges, er ikke dette omtalt i evalueringens notat. Det kan derfor synes som at dette kriteriet ikke er vektlagt, noe som er i strid med det grunnleggende kravet om forutsigbarhet. Dette kan også ha fått betydning for valget av leverandør.

3.13 Meddelelsesbrev

Vi har vurdert om beslutningen om hvem som skal tildeles kontrakt er meddelt tilbyderne i samsvar med regelverket.

3.13.1 Revisjonskriterier

Det følger av FOA §§ 13-3 (1) og 22-3 (1) at oppdragsgiver skal meddele sin beslutning om hvem som skal tildeles kontrakt til alle berørte parter før kontrakten inngås. I Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser* er det gitt uttrykk for at alle som blir plukket ut til deltakelse skal ha meddelelsesbrev (er berørte) uansett om de faktisk leverer inn tilbud eller ei, jf. veilederen punkt 16.2.1.

Meddelelsen skal være skriftlig og gis samtidig til alle. Etter endringen som trådte i kraft 1. juli 2012 skal meddelelsen inneholde en begrunnelse for valget «og opplyse om karenperioden», jf. FOA §§ 13-3 (2) og 22-3 (2). Før bestemmelsen om karenperiode ble innført fulgte det av de daværende bestemmelsene at oppdragsgiver skulle angi frist for leverandørene til å klage over beslutningen i tillegg til begrunnelse for valget.

For anskaffelser som behandles etter FOA del III følger det av § 22-3 (3) at karenperioden skal være minst 10 dager dersom meddelelsen sendes elektronisk eller over telefaks, eller minst 15 dager dersom den sendes med annet

kommunikasjonsmiddel. Fristen regnes fra dagen etter at meddelelsen er sendt. For anskaffelser etter del II er det ikke angitt noen bestemt lengde på karenperioden. (Før endringene i juli 2012 der karenperiode ble innført var det ikke angitt noen bestemt lengde på klagefristen, verken for anskaffelser etter forskriften del II eller del III.)

I Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser heter det i punkt 16.2.2 om meddelelsens innhold:

«Videre skal meddelelsen inneholde en presis angivelse av den nøyaktige karenperioden som oppdragsgiver har fastsatt. Dette kravet innebærer at oppdragsgiver på en utvetydig måte skal angi når karenperioden utløper, slik at det skapes mest mulig forutberegnelighet for leverandørene. Dette skjer typisk ved angivelse av dato og klokkeslett.»

3.13.2 Faktabeskrivelse

Ut fra opplysninger fra Undervisningsbygg legger vi til grunn at Undervisningsbygg har rutiner for elektronisk oversending av meddelelsesbrev slik at det er krav om 10 dagers karenperiode for anskaffelser etter FOA del III.

For 11 av anskaffelsene (anskaffelse nr. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11 og 12) har ikke Undervisningsbygg benyttet ordet klagefrist/ karenperiode i meddelelsesbrevene til de som ikke har fått kontrakten. I disse meddelelsesbrevene står det bare en setning om at «kontrakt vil bli inngått etter --- (dato)». I brevene til valgt leverandør er det imidlertid opplyst «brev med klagefrist --- (dato) er sendt de andre leverandørene» eller «karenstiden er fastsatt til --- (dato)».

For én anskaffelse (anskaffelse nr. 5) fikk ikke alle som ble valgt ut til å delta i den begrensede anbudskonkurransen meddelelsesbrev. En leverandør, som hadde valgt ikke å levere inn tilbud, fikk ikke meddelelsesbrev.

I tre av anskaffelsene (anskaffelse nr. 5, 7 og 13) står det i meddelelsesbrevene at det har skjedd korrigeringer av summeringsfeil, mens det i tilbudsevalueringsnotat for de samme anskaffelsene fremkommer at Undervisningsbygg ikke hadde funnet regnefeil. Foretaket opplyste i møte 27.09.2013 at de hadde glemt å slette standardformuleringen i disse meddelelsesbrevene.

3.13.3 Vurdering

Undervisningsbygg har utarbeidet og sendt meddelelsesbrev i alle anskaffelsene. Etter Kommunerevisjonens vurdering inneholder brevene begrunnelse for valget av leverandør. Vi mener imidlertid at kravet om at oppdragsgiver skal opplyse om karenperioden/klagefristen ikke er tilfredsstillende oppfylt for 11 av anskaffelsene. Etter Kommunerevisjonens vurdering burde Undervisningsbygg på en tydeligere måte ha opplyst om klagefristen/ karenperioden til de leverandørene som ikke ble valgt.

Undervisningsbygg burde også sendt meddelelsesbrev til leverandøren som i den ene anskaffelsen (anskaffelse nr. 5) ble valgt ut til deltakelse, men ikke leverte tilbud, jf. uttalelsen i Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser.

Videre burde det ikke stått i meddelelsesbrevene for tre anskaffelser (anskaffelse nr. 5, 7 og 13) at det har skjedd korrigeringer av summeringsfeil når dette ikke var tilfelle.

3.14 Anskaffelsesprotokoll

Vi har undersøkt om det er ført anskaffelsesprotokoll for anskaffelsene, og om protokollføringen er i samsvar med kravene.

3.14.1 Revisjonskriterier

Det grunnleggende kravet om etterprøvbarehet i anskaffelsesloven § 5 og FOA § 3-1 (7) innebærer et dokumentasjonskrav av anskaffelsesprosessen.

Det er også et konkret krav i FOA § 3-2 at oppdragsgiver skal føre protokoll for alle anskaffelser som overstiger 100 000 kr. ekskl. mva. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. For anskaffelser som overstiger 500 000 kr. skal protokollen minst omfatte opplysninger som fremgår av vedlegg 4 til forskriften. Dette gjelder blant annet virksomhetens navn og adresse, protokollførers navn, beskrivelse av hva som skal anskaffes, anslått verdi, begrunnelse for valg av leverandør og dato og protokollførers signatur.

Det følger av kommunens interne regler at daglig leder i foretak skal signere anskaffelsesprotokoll for anskaffelser over EØS-terskelverdiene, jf. byrådssak 1059/13 og 1090.1/09.

3.14.2 Faktabeskrivelse

Undervisningsbygg har ført anskaffelsesprotokoll for alle 14 anskaffelsene, og i hovedsak inneholder protokollene den informasjonen som fremgår av vedlegg 4 til forskriften.

Adresse er imidlertid ikke inntatt i noen av protokollene. Navn er heller ikke oppgitt i protokollene, men Undervisningsbyggs logo er øverst på sidene i protokollen.

Videre er ikke protokollfører nevnt i protokollene og protokollene har heller ingen felt for protokollførers signatur. Undervisningsbygg bekreftet imidlertid i møte 27.09.2013 at saksbehandler er protokollfører. (Undervisningsbyggs protokoller har egne felt der saksbehandlers navn skal oppgis og et felt som heter «Avgjørelsen er anbefalt av saksbehandler» der dato og underskrift skal skrives.)

For én anskaffelse (anskaffelse nr. 7) inneholder ikke protokollen begrunnelse for valget. (Begrunnelse for valget fremgår

imidlertid av eget notat som dokumenterer tildelingsevalueringen, jf. rapportens punkt 3.12.2.)

Administrerende direktør har signert anskaffelsesprotokollene for alle anskaffelsene over EØS-terskelverdiene.

3.14.3 Vurdering

Etter Kommunerevisjonens vurdering er protokollføringen i hovedsak i samsvar med regelverket.

Det er imidlertid i strid med regelverket at protokollene ikke inneholder adresse til oppdragsgiver, opplysninger om hvem som er protokollfører og protokollførers underskrift, samt at protokollen i den ene anskaffelsen (anskaffelse nr. 7) ikke inneholder begrunnelse for valget.

Kravet om daglig leders signatur i anskaffelsesprotokollen for anskaffelser over EØS-terskelverdiene er oppfylt.

3.15 Kunngjøring av konkurranseresultatet

Vi har undersøkt om konkurranseresultatet er kunngjort i samsvar med regelverket.

3.15.1 Revisjonskriterier

Det følger av FOA § 18-4, jf. § 2-1 (5) og § 9-2 (2) at konkurranseresultatet for anskaffelser over EØS-terskelverdiene skal kunngjøres senest 48 dager etter at kontrakt er tildelt. Fristen regnes fra kontraktsinngåelsen. Kunngjøringen skal blant annet inneholde den anvendte anskaffelsesprosedyren, kontraktens art og omfang, de anvendte tildelingskriteriene, antall innkomne tilbud, navn og adresse på den vinnende leverandøren og kontraktsverdien.

3.15.2 Faktabeskrivelse

Det foreligger kunngjøringer av konkurranseresultatet for ni av anskaffelsene (anskaffelse nr. 1, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12 og 13).

Disse kunngjøringene inneholder de påkrevde opplysningene. For én av disse anskaffelsene (anskaffelse nr. 6) ble kontrakt undertegnet av partene 25.01.2013/06.02.2013 og konkurranseresultatet ble sendt til kunngjøring den 26.09.2013.

Av de fem anskaffelsene hvor konkurranse-resultatet ikke er kunngjort, er det tre anskaffelser som er under EØS-terskelverdiene (anskaffelse nr. 2, 3 og 11), der det ikke er krav til kunngjøring. De to siste anskaffelsene som ikke er kunngjort (anskaffelse nr. 7 og 14) er uprioriterte tjenstekontrakter over EØS-terskelverdiene. Ifølge opplysninger fra Undervisningsbygg i møte 27.09.2013 hadde foretaket vurdert det slik at det ikke var krav til kunngjøring av konkurranseresultatet for uprioriterte tjenester over EØS-terskelverdiene. Undervisningsbygg har i ettertid påpekt at de heller ikke får noen påminnelse fra DOFFIN, slik de får fra TED, om at disse anskaffelsene skal kunngjøres. Videre har Undervisningsbygg påpekt at bestemmelsen i FOA § 18-4 (2) om at det for kontrakter som gjelder uprioriterte tjenester, skal angis i kunngjøringen om det gis samtykke til offentliggjøring av konkurranseresultatet, kan synes å være i strid med det som fremgår av FOA § 2-1 (5). Undervisningsbygg har også vist til uttalelse i Dragsten *Offentlige anskaffelser – regelverk, praksis og løsninger* side 698 om at bestemmelsen i FOA § 18-4 (2) innebærer at det ved uprioriterte tjenester ikke foreligger plikt til å offentliggjøre konkurranseresultatet. Undervisningsbygg mener at man av dette kan utlede at det er plikt til å kunngjøre at kontrakt er tildelt, men ikke plikt til å oppgi til hvilken leverandør kontrakten er tildelt til.

I kunngjøringen for en av anskaffelsene (anskaffelse nr. 9) fremgår det at Undervisningsbygg mottok fire tilbud. Ifølge anskaffelsesprotokollen og øvrige journalførte dokumenter kom det imidlertid inn fem tilbud. Undervisningsbygg har i møte 27.09.2013

opplyst at dette skyldtes en feil fra deres side i kunngjøringen.

3.15.3 Vurdering

Kommunerevisjonen anser det som avvik at det ikke foreligger kunngjøring av konkurranseresultatet for de to uprioriterte tjensteanskaffelsene over EØS-terskelverdiene (anskaffelse nr. 7 og nr. 14). Slik vi oppfatter bestemmelsene i FOA §§ 2-1 (5), 9-2 (2) og 18-4 er det krav til kunngjøring av konkurranseresultatet for alle anskaffelser over EØS-terskelverdiene, også de uprioriterte tjensteanskaffelsene. I Bakken og Nordby *Offentlige anskaffelser* side 124, uttales det også at oppdragsgiver for uprioriterte tjenester over EØS-terskelverdi, er «forpliktet til å kunngjøre resultatet innen 48 dager etter at kontrakt er tildelt».

Videre legger Kommunerevisjonen til grunn at kunngjøringen av resultatet for den ene anskaffelsen (anskaffelse nr. 6) heller ikke er i samsvar med forskriftens krav fordi denne er kunngjort mer enn 48 dager etter at kontrakt er tildelt. Konkurranseresultatet ble sendt til kunngjøring mer enn syv måneder etter kontraktsinngåelsen.

3.16 Konkurranser med forhandlinger

Vi har vurdert om forhandlingene er dokumentert.

3.16.1 Revisjonskriterier

De grunnleggende kravene om gjennomsiktighet og etterprøvbarhet, jf. anskaffelsesloven § 5 og FOA § 3-1 (7), tilsier at det føres referat fra muntlige forhandlinger slik at det i ettertid kan kontrolleres at blant annet kravene til likebehandling er ivaretatt.

3.16.2 Faktabeskrivelse

Det er kun to anskaffelser (anskaffelse nr. 3 og nr. 10) der prosedyren konkurranse med forhandling ble benyttet.

I den ene anskaffelsen (anskaffelse nr. 3) var det muntlige forhandlinger. Referater fra forhandlingene var ikke journalført/arkivert på oppgitt saksnummer i Websak. Etter at Kommunerevisjonen tok opp forholdet har Undervisningsbygg imidlertid bekreftet at referater er skrevet og Kommunerevisjonen har også fått referatene.

I den andre anskaffelsen (anskaffelse nr. 10) var det skriftlige forhandlinger, dvs. at tilbyderne fikk skriftlige tilbakemeldinger på sine tilbud. Denne forhandlingskorrespondansen var journalført på saken.

3.16.3 Vurdering

Kommunerevisjonen legger til grunn at Undervisningsbygg har fulgt de grunnleggende kravene om gjennomsiktighet og etterprøvarhet og dokumentert forhandlingene enten ved at forhandlingene har skjedd skriftlig eller ved å skrive referat fra muntlige forhandlinger.

3.17 Rammeavtale – kontraktslengde m.m.

Vi har undersøkt om avtalelengden er i samsvar med regelverket. For parallelle rammeavtaler har vi også undersøkt om det er inngått rammeavtale med minst tre leverandører (forutsatt at det er et tilstrekkelig antall egnede leverandører og tilbud).

3.17.1 Revisjonskriterier

I henhold til FOA §§ 6-1 og 15-1 kan ikke rammeavtaler inngås for mer enn fire år, med unntak av tilfeller som er særlig berettiget ut fra rammeavtalens gjenstand.

For parallelle rammeavtaler etter FOA del III følger det av FOA § 15-3 (1) at det skal inngås rammeavtale med minst tre leverandører, forutsatt at det er et tilstrekkelig antall egnede leverandører og tilbud.

3.17.2 Faktabeskrivelse

Fem av de undersøkte anskaffelsene var

rammeavtaler (anskaffelse nr. 7, 8, 10, 13 og 14). Ingen av rammeavtalene er inngått for mer enn fire år.

En av anskaffelsene er en parallell rammeavtale (anskaffelse nr. 8). Her ble det inngått avtale med fem leverandører.

Én anskaffelse (anskaffelse nr. 14) ble i kunngjøringen utlyst med en avtalelengde på ett år med mulighet for opsjoner i 1 + 1 år, dvs. en avtalelengde på maks tre år inkludert opsjoner. Også i tilbudsinnbydelsen var avtalelengden oppgitt tilsvarende. I kontrakten som ble inngått mellom Undervisningsbygg og oppdragsgiver er imidlertid avtalelengden to år med mulighet for opsjoner i 1 + 1 år, dvs. en avtalelengde på maks fire år inkludert opsjoner. Undervisningsbygg har overfor Kommunerevisjonen opplyst at det er skrivefeil i kontrakten. Videre har foretaket opplyst at det siste året med opsjon i kontrakten ikke vil bli utløst og at kontraktsperioden da vil harmonere med kunngjøring og konkurransegrunnlag.

3.17.3 Vurdering

For én anskaffelse (anskaffelse nr. 14) har Undervisningsbygg gått utover den utlyste avtalelengden ved inngåelse av avtalen. Når rammeavtalen var lyst ut med en kontraktslengde på ett år (utenom opsjoner), og kontrakt ble inngått for to år (utenom opsjoner), må inngåelsen av kontrakt for det andre året i utgangspunktet anses som en ulovlig direkte anskaffelse.

Kommunerevisjonen tar opplysningen om at Undervisningsbygg ikke vil utløse det siste året med opsjon til etterretning, men etter vår mening retter ikke dette opp feilen i tilstrekkelig grad. Ses det bort fra opsjonene – som uansett er usikre – har valgt leverandør i dette tilfellet fått kontrakt på to år, mens det som var utlyst var kontrakt på ett år. At en kontrakt kunngjøres med en avtalelengde på henholdsvis ett år eller to år (utenom opsjoner) kan være avgjørende for om leverandørene inngir tilbud.

4. Oppsummering, konklusjon og anbefaling

For følgende kontrollpunkter har Kommunerevisjonen ikke avdekket brudd på regelverket:

- Om beregningene av anskaffelsesverdiene er forsvarlig
- Om innholdet i konkurransegrunnlagene er i samsvar med regelverket
- Om fristene for forespørsel om deltakelse og tilbudsfristene er i samsvar med regelverket
- Om det er stilt obligatoriske krav til leverandørene
- Om det foreligger hjemmel for avvisningene (av leverandører og tilbud)
- Om informasjonen i avvisningsbrevene er i samsvar med regelverket
- Om tilbudsåpningene har skjedd i samsvar med regelverket
- Om tildelingsevalueringene er dokumentert
- Om det er benyttet lovlige tildelingskriterier
- Om valg av leverandører er begrunnet tilstrekkelig i meddelelsesbrevene
- Om forhandlingene er dokumentert

De alvorligste avvikene Kommunerevisjonen har funnet er følgende:

- I tre anskaffelser var kontrakt tildelt til leverandører som etter Kommunerevisjonens vurdering skulle vært avvist. Undervisningsbygg Oslo KF hadde konkludert med at valgte leverandører var kvalifisert uten at leverandørene hadde lagt frem dokumentasjon i samsvar med dokumentasjonskravene, og foretaket har heller ikke sannsynliggjort at det hadde annet forsvarlig grunnlag for å konkludere med at kvalifikasjonskravene var oppfylt.
- I én anskaffelse var det inngått kontrakt for to år, mens kontraktslengden i kunngjøringen og tilbudsinnbydelsen var opplyst å være ett år. Inngåelsen av kontrakt for det andre året anses i utgangspunktet som en ulovlig direkteanskaffelse.

Kommunerevisjonen anser også følgende avvik som vesentlige:

- I to av syv anskaffelser hvor det var krav om anskaffelseskomité, var anskaffelseskomité ikke blitt opprettet.
- I to anskaffelser hadde valgt leverandør lagt frem mangelfull HMS-egenerklæring (henholdsvis attest som var udatert og attest som var eldre enn seks måneder), uten at Undervisningsbygg hadde bedt om ny HMS-egenerklæring.
- I fire av ni anskaffelser som var behandlet etter FOA del III, var det benyttet dokumentasjonskrav som etter FOA § 17-9 ikke kunne benyttes.
- I én anskaffelse var det ikke dokumentert at alle tildelingskriteriene var vurdert og vektlagt.
- I 11 anskaffelser var kravet om å opplyse om klagefrist/karensperiode i meddelelsesbrevene ikke tilfredsstillende oppfylt ved at bare dato for kontraktsinngåelse fremgikk.

Kommunerevisjonen fant også mindre vesentlige avvik.

De samlede avvikene Kommunerevisjonen fant fordeler seg noenlunde jevnt på alle anskaffelsene.

4.1 Konklusjon

Kommunerevisjonen har konkludert med at Undervisningsbygg Oslo KF i hovedsak har gjennomført anskaffelsesprosessene i samsvar med regelverket på de punktene som er undersøkt. Det er imidlertid også avdekket avvik fra regelverket, noen av disse er vesentlige.

4.2 Anbefaling

Kommunerevisjonen anbefaler at Undervisningsbygg Oslo KF iverksetter tiltak for å etterleve regelverket for offentlige anskaffelser på de punktene det er konstatert brudd, herunder bruddene knyttet til kvalifikasjons- og dokumentasjonskrav, anskaffelseskomité, samt meddelelsesbrev.

5. Mottatte uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering

Rapport til uttalelse ble sendt til Undervisningsbygg Oslo KF og byråden for kultur og næring 01.11.2013. Tilbakemelding på rapporten ble mottatt i brev 18.11.2013 og 26.11.2013 fra Undervisningsbygg og i brev 02.12.2013 fra byråden for kultur og næring.

Uttalelsene følger som vedlegg 2 til rapporten.

5.1 Undervisningsbygg Oslo KF

Undervisningsbygg har gitt kommentarer til de to avvikene som Kommunerevisjonen har karakterisert som de alvorligste.

Det første avviket retter seg mot kvalifikasjonsvurderingen. Kommunerevisjonen har i rapporten konkludert med at kontrakt i tre anskaffelser (anskaffelse nr. 1, 2 og 3) er tildelt til leverandører som skulle vært avvist. Kommunerevisjonen har vist til at leverandørene ikke har lagt frem dokumentasjon i samsvar med dokumentasjonskravene, og at Undervisningsbygg heller ikke har sannsynliggjort at foretaket hadde annet forsvarlig grunnlag for å konkludere med at kvalifikasjonskrav om henholdsvis «tilfredsstillende kvalitetssystem» (anskaffelse nr. 1 og 2) og «å inneha prosedyrer for å utføre oppdraget på en miljømessig forsvarlig» (anskaffelse nr. 3) var oppfylt.

Undervisningsbygg har i høringsuttalelsen påpekt at regelverket er utformet slik at det ikke foreligger et absolutt krav om å levere nøyaktig den etterspurte dokumentasjonen, men derimot et absolutt krav om å sannsynliggjøre at kvalifikasjonskravet er oppfylt. Undervisningsbygg har videre skrevet:

«Undervisningsbygg har - i tråd med regelverket – foretatt en sannsynlighetsvurdering av aktuelle kvalifikasjonskrav, hvor også øvrig dokumentasjon i tilbudene er vektlagt, og

konkludert med at det er sannsynliggjort at de berørte leverandører er kvalifisert. På denne bakgrunn har Undervisningsbygg blant annet funnet det sannsynlig at det foreligger tilfredsstillende kvalitetssystemer (kvalifikasjonskrav) når et firma vedlegger innholdsfortegnelsen med henvisning til firmaets kvalitetshåndbok. Vi registrerer at Kommunerevisjonen er av en annen oppfatning.»

Undervisningsbygg har også innvendinger når det gjelder anskaffelsen (anskaffelse nr. 14) der det ble inngått kontrakt for to år (+ opsjoner i 1 + 1 år), mens kontraktslengden i kunngjøringen og tilbudsinnbydelsen var opplyst å være ett år (+ opsjoner i 1 + 1 år). Kommunerevisjonen har konkludert med at inngåelse av kontrakt for det andre året i utgangspunktet er å anse som en ulovlig direkte anskaffelse.

Siden anskaffelsen var kunngjort er Undervisningsbygg uenig i at dette kan anses som en ulovlig direkte anskaffelse. Undervisningsbygg har herunder vist til FOA § 4-1 q og påpekt at en ulovlig direkte anskaffelse ifølge denne bestemmelsen er «en anskaffelse hvor oppdragsgiver i strid med reglene i denne forskrift ikke har kunngjort konkurransen---». Foretaket mener også at skrivefeilen i kontrakten er rettet opp når foretaket unnlater å utløse opsjonen for det siste året.

Generelt har Undervisningsbygg gitt uttrykk for at rapporten er nyttig og et godt redskap for foretakets videre arbeid på anskaffelsesområdet.

På en del av punktene Kommunerevisjonen har konstatert brudd har Undervisningsbygg også opplyst om konkrete tiltak som er iverksatt eller vil bli iverksatt. Uavhengig av om foretaket er uenig med Kommunerevisjonen når det gjelder kvalifikasjonsvurderingen i enkelte anskaffelser vil foretaket dokumentere vurderingen bedre i fremtidige anskaffelser og

herunder innarbeide nye retningslinjer i løpet av året. Undervisningsbygg har også i samsvar med rapporten endret foretakets standard tildelingsbrev slik at karenperioden er definert som «karenperioden» og ikke angitt som den fremtidige dato for kontraktsinngåelse. Videre har foretaket justert sine anskaffelsesprotokoller slik at foretakets navn og adresse fremgår av selve protokollen. Når det gjelder de øvrige bruddene, blant annet bruddet knyttet til opprettelse av anskaffelseskomité, har foretaket ikke opplyst om konkrete tiltak.

5.2 Byråden for kultur og næring

Byråden for kultur og næring har gitt uttrykk for at den gjennomførte revisjonen er nyttig.

Når det gjelder tiltak, har byråden forutsatt at foretaket selv iverksetter tiltak for å følge anskaffelsesreglene og at styret i foretaket følger dette opp. Byråden har videre opplyst at han vil be styret redegjøre for dette på foretaksmøter.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen er enig med Undervisningsbygg at det ikke er et absolutt krav om å levere nøyaktig etterspurt dokumentasjon. Når det gjelder kvalifikasjonskravet om «tilfredsstillende kvalitetssystem» hadde Undervisningsbygg som dokumentasjon i den ene anskaffelsen bedt om attest utstedt av uavhengige organer som bekrefter at leverandøren oppfyller visse kvalitetsstandarder, eksempelvis ISO 9001:2002, eller annen dokumentasjon «som viser at leverandøren har likeverdige kvalitetssikringstiltak». Som dokumentasjon i den andre anskaffelsen var det bedt om oversikt over firmaets kvalitetssystem. Valgt leverandør i den første anskaffelsen hadde bare levert innholdsfortegnelse for en kvalitetshåndbok, men Undervisningsbygg hadde i evalueringen skrevet at valgt leverandør hadde levert «en redegjørelse for kvalitetssikringssystemet som bekrefter at det er bygget opp NS-EN ISO 9001». I den andre anskaffelsen hadde valgt

leverandør levert en innholdsfortegnelse fra en internkontroll-bok hvor det sto tre punkter/ord om kvalitetsstyring (A. Kvalitetssikring, B. Kontroll utførende C. Avviksbehandling). Kommunerevisjonen fastholder vurderingen om at Undervisningsbygg ikke synes å ha hatt et forsvarlig grunnlag for å ta stilling til om kvalifikasjonskravet om «tilfredsstillende kvalitetssystem» var oppfylt i disse to anskaffelsene. Utenom en generell henvisning til «øvrige dokumentasjon i tilbudene» har Undervisningsbygg heller ikke i høringsuttalelsen pekt på hvilke opplysninger foretaket la til grunn for sin konklusjon om at leverandørene oppfylte kvalifikasjonskravet om «tilfredsstillende kvalitetssystem».

Kommunerevisjonen fastholder også vurderingen om at foretaket i den tredje anskaffelsen ikke hadde grunnlag for å konkludere med at kvalifikasjonskravet om «å inneha prosedyrer for å utføre oppdraget på en miljømessig forsvarlig måte» var oppfylt. I denne anskaffelsen hadde også Undervisningsbygg selv skrevet «NEI» på miljøledelsessystem i sin tabell for vurdering av kvalifikasjonene.

Kommunerevisjonen opprettholder konklusjonen om at utvidelsen av kontrakten fra ett til to år i utgangspunktet er å anse som en ulovlig direkte anskaffelse, og presiserer at det bare er det første året av kontraktsperioden som er utlyst. Etter Kommunerevisjonens vurdering vil det kunne være avgjørende for leverandørers deltakelse i en konkurranse om en kontrakt lyses ut på henholdsvis ett eller to år. Kommunerevisjonen fastholder standpunktet om at feilen ikke i tilstrekkelig grad rettes opp ved at Undervisningsbygg unnlater å utløse det siste opsjonsåret.

Kommunerevisjonen har anbefalt at foretaket iverksetter tiltak på de punktene som det er konstatert brudd. Undervisningsbygg har opplyst om konkrete tiltak som er iverksatt eller vil bli

iverksatt. Kommunerevisjonen har imidlertid merket seg at foretaket for en del av bruddene ikke har opplyst om konkrete tiltak. Det gjelder blant annet bruddet knyttet til opprettelse av anskaffelseskomité.

Kommunerevisjonene har ingen kommentarer til byrådets uttalelse.

Referanser

a) *Referanser fra Oslo kommune*

Oslo kommunes veileder til anskaffelsesprosessen

Oslo kommunes veileder i utforming og evaluering av tildelingskriterier

Oslo kommunes regelverk om virksomhetens ansvar for gjennomføring av anskaffelsesprosess

b) *Eksterne referanser*

LOV 1999-07-16 nr. 69: Lov om offentlige anskaffelser

FOR 2006-04-07 nr. 402: Forskrift om offentlige anskaffelser

FOR 1998-12-11 nr. 1193: Forskrift om offentlige arkiv

Offentlige anskaffelser – regelverk, praksis og løsninger, Marianne Dragsten, april 2013

Offentlige anskaffelser, Espen Bakken og Thomas Nordby, mars 2013

Offentlige anskaffelser, Kommentartutgave, Bind I, Marianne Dragsten og Ester Lindalen, januar 2005

Offentlige anskaffelser, Kommentartutgave, Bind II, Marianne Dragsten og Ester Lindalen, januar 2005

Håndbok i offentlige anskaffelser, Marianne Dragsten, september 2006

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser, Kommentartutgave, 2. utgave, Gro Amdal og Inger Roll-Matthiesen, Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen, mars 2004

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, oppdatert juli 2012

Nærings- og handelsdepartementets veileder *Beste praksis – offentlige anskaffelser*, mars 2004

Vedlegg 1 Nærmere om forvaltningsprosjektets metode og gjennomføring

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale elementene i prosjektets metode er standard for forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utleder vi relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegger og beskriver vi undersøkt virksomhets systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen blir så vurdert med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette leder frem til konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Nedenfor gjør vi nærmere rede for fremgangsmåten og metoden som er lagt til grunn i foreliggende undersøkelse:

Orientering om prosjektet og innhenting av dokumentasjon

Undersøkelsen ble startet opp i juni 2013, og oppstartsbrev ble sendt Undervisningsbygg Oslo KF og byråden for kultur og næring 04.06.2013.

Undervisningsbygg Oslo KF og byrådsavdeling for kultur og næring ble nærmere orientert om undersøkelsen i oppstartsmøter henholdsvis 12.06.2013 og 18.06.2013. Hensikten med oppstartsmøtene var bl.a. å informere om undersøkelsens problemstillinger, undersøkelsesopplegget og kilder for utarbeidelse av revisjonskriterier.

Innsamling av skriftlig dokumentasjon for de utvalgte anskaffelsene skjedde hovedsakelig i månedene juni – august 2013.

Etter analyse av dokumentasjonen ble foreløpige resultater presentert for Undervisningsbygg Oslo KF i møte 27.09.2013. Utkast med faktabeskrivelse og revisjonskriterier ble oversendt Undervisningsbygg Oslo KF 10.10.2013.

Rapporten ble sendt 01.11.2013 til Undervisningsbygg Oslo KF og byråden for kultur og næring til uttalelse.

Prosjektets problemstillinger

Hovedproblemstillingen i undersøkelsen har vært?

- Er regelverket for offentlige anskaffelser fulgt?

Vi har fokusert på en rekke faser i anskaffelsesprosessen der følgende kontrollpunkter har vært undersøkt nærmere:

- om det er foretatt en forsvarlig beregning av anskaffelsesverdien
- om valgt anskaffelsesprosedyre er i samsvar med regelverket
- om det er opprettet anskaffelseskomité for vare- og tjenestekontraktene med antatt verdi over 10 mill. kr. og bygge- og anleggskontraktene med antatt verdi over 40 mill. kr.
- om anskaffelseskomiteens vurderinger er arkivert/journalført
- om anskaffelsene er kunngjort i samsvar med regelverket, herunder om anskaffelsene er kunngjort i riktig database og om kunngjøringene inneholder påkrevde opplysninger
- om konkurransegrunnlagene (tilbudsinnbydelsene) oppfyller kravene i regelverket

- om fristen for forespørsel om deltakelse, tilbudsfristen og vedståelsesfristen er i samsvar med regelverket
- om det er stilt obligatoriske krav til leverandørene om skatteattester og HMS-egenerklæring og om øvrige stilte kvalifikasjonskrav og dokumentasjonskrav er i henhold til regelverket
- om kvalifikasjonsvurderingen er dokumentert
- om det er tatt stilling til alle kvalifikasjonskravene for valgt leverandør
- om valgt leverandør har lagt frem den dokumentasjonen som foretaket har krevd, herunder om skatteattester, HMS-egenerklæringer og kredittvurderinger er i samsvar med kravene.
- om gjennomførte avvísninger av leverandører er i samsvar med regelverket, herunder om kravene til informasjon er oppfylt i avvísningsbrevene
- om tilbudsåpningene har skjedd i samsvar med regelverket
- om gjennomførte avvísninger av tilbud er i samsvar med regelverket, herunder om kravene til informasjon er oppfylt i avvísningsbrevene
- om valgt tilbud skulle vært avvíst fordi det ikke er fremsatt på riktig måte eller ikke er levert innen fastsatte frister
- om tildelingsevalueringen er dokumentert
- om de benyttede tildelingskriteriene er i samsvar med regelverket og om tilbudene er evaluert i samsvar med det som er oppgitt i konkurransegrunnlagene/kunngjøringene
- om beslutningen om hvem som skal tildeles kontrakt er meddelt tilbyderne i samsvar med regelverket
- om det er ført anskaffelsesprotokoll for anskaffelsene
- om protokollføringen er i samsvar med regelverket
- om konkurranseresultatet er kunngjort i samsvar med regelverket
- om forhandlingene er dokumentert
- om avtalelengden i rammeavtalene er i samsvar med regelverket
- om det for parallelle rammeavtaler er inngått avtale med minst tre leverandører (forutsatt at det er et tilstrekkelig antall egnede leverandører og tilbud)

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene som er benyttet i undersøkelsen er i hovedsak hentet fra:

- Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999 (anskaffelsesloven)
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 07.04.2006 (anskaffelsesforskriften)
- Oslo kommunes regelverk om virksomhetenes ansvar for gjennomføring av anskaffelsesprosessen.

Utvalget av anskaffelser

Til sammen 14 anskaffelser har vært gjenstand for kontroll. Utvelgelsen av de 14 anskaffelsene har skjedd ut fra reskontro-oversikter og DOFFIN-kunngjøringene.

For at vi i størst utstrekning skulle kunne vurdere nåværende praksis i foretaket har vi i hovedsak forholdt oss til anskaffelser foretatt i 2012 og første halvår 2013.

Ved utvelgelsen har vi videre lagt vekt på å undersøke anskaffelser med store verdier. De fleste var over EØS-terskelverdiene (1,6 mill. kr. ekskl. mva. for varer og tjenester og 40 mill. kr. ekskl. mva. for byggekontrakter). Disse anskaffelsene skal som hovedregel følge de strengere reglene i anskaffelsesforskriften del III. For å få revidert foretakets bruk av anskaffelsesforskriften del

II var imidlertid også noen anskaffelser under EØS-terskelverdiene, men over den nasjonale terskelverdien.

Ved utvelgelsen har vi også lagt vekt på å få revidert anskaffelser av ulike kontraktstyper (vare, tjeneste, bygg- og anlegg) og anskaffelser med ulike anskaffelsesprosedyrer (åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandling).

Avgrensninger

I undersøkelsen har vi bare sett på anskaffelsesprosessen frem til kontraktsinngåelse. Lønns- og arbeidsvilkår og kontraktsoppfølging har for eksempel ikke vært gjenstand for kontroll.

Fremgangsmåte og kontrollpunkter

Prosjektet er utført som en evaluerende dybdeundersøkelse. Anskaffelsene er kartlagt og vurdert ut fra kontrollpunkter som dekker de fleste trinn i en anskaffelsesprosess. Koblingskjema med revisjonskriterier, fakta og konklusjon/vurdering har vært brukt under analysen.

Undersøkelsen har i hovedsak vært basert på dokumentanalyse. I tillegg til dokumentanalyse har vi også tatt enkelte spørsmål opp med foretaket.

Datas gyldighet og pålitelighet

Data er i hovedsak hentet fra skriftlig anskaffelsesdokumentasjon som Undervisningsbygg Oslo KF har utarbeidet. I tillegg har vi stilt enkelte spørsmål til foretaket.

Foretaket har også fått gjennomgå våre faktabeskrivelser, og fått mulighet til å komme med kommentarer til disse slik at vi har kunnet foreta nødvendige korrigeringer.

Samlet sett mener vi at datagrunnlaget gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Vedlegg 2 Uttalelser til rapporten



Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Deres ref.:
201300605-6

Vår ref. (journal ID):
13/605 (13/28692)

Saksbehandler:
Terje Stepaschko

Dato:
18.11.2013

Forvaltningsrevisjonsprosjekt - Anskaffelser i Undervisningsbygg Oslo KF

Vi viser til aktuelle undersøkelser av anskaffelser i Undervisningsbygg.

Vi vil innledningsvis nevne at rammene for revisjonen har vært helt klare og vi har ingen ting å utsette på Kommunerevisjonens gjennomføring. Da rapporten i etterkant også synliggjør anskaffelsesregelverkets kompleksitet, er det tilfredsstillende at Kommunerevisjonen har følgende hovedbudskap:

Undervisningsbygg har i hovedsak gjennomført de undersøkte anskaffelser i samsvar med regelverket.

Kommunerevisjonen har altså fremhevet dette hovedbudskapet til tross for at det foreligger enkelte avvik som isolert sett betegnes som alvorlige. Etter Undervisningsbyggs oppfatning er dette en hensiktsmessig innfallsvinkel fordi et krevende regelverk, løpende beslutninger under tidspress og menneskelige faktorer vanskeliggjør en absolutt feilfri saksbehandling i alle prosesser. Dette særlig fordi beslutninger må tas uten at det nødvendigvis er et fasitsvar på hva som er riktig, og et for stramt regime overfor enhver mulig feilbeslutning vil bidra til den fryktkultur senere forskning fremhever som en av de mest sentrale hindringer for innovasjon og gode anskaffelser.

I Undervisningsbygg er det selvfølgelig ingen aksept for brudd på anskaffelsesregelverket og Kommunerevisjonen har funnet to avvik som klassifiseres som alvorlige. Det første avviket retter seg mot den kvalifikasjonsvurdering som må foretas i alle anskaffelsesprosesser. Regelverket er i korthet utformet slik at det ikke foreligger noe absolutt krav om å levere nøyaktig den etterspurte dokumentasjonen, men derimot et absolutt krav om å sannsynliggjøre at kvalifikasjonskravet er oppfylt. Blant annet i klagenemnda for offentlige anskaffelser sin sak 2009/19 (sikker KOFA-praksis) står det at oppdragsgiver kun har plikt til å avise en leverandør som ikke på noen måte har dokumentert at kvalifikasjonskravet er oppfylt. Dersom den etterspurte dokumentasjon er mangelfull eller fraværende, er det for øvrig ingen avvisningsplikt i tilfeller der:

«...dokumentasjonskravet ikke er oppfylt, men leverandøren på annen måte likevel har vist at kvalifikasjonskravet er oppfylt, eller at dette fremstår som sannsynlig.»

Undervisningsbygg har – i tråd med regelverket – foretatt en sannsynlighetsvurdering av aktuelle

Undervisningsbygg Oslo KF
- et foretak i Oslo kommune
www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no
e-post : postmottak@ubf.oslo.kommune.no

Postadresse: Pb 6473 Etterstad
0605 Oslo

Besøksadresse: Fredrik Selmers vei 2
0663 Oslo

Tlf: 23 06 09 70
Faks: 23 06 09 98
Org.nr: 984 070 659
Bank: 1315.01.03740



kvalifikasjonskrav, hvor også øvrig dokumentasjon i tilbudene er vektlagt, og konkludert med at det er sannsynliggjort at de berørte leverandører er kvalifisert. På denne bakgrunn har Undervisningsbygg blant annet funnet det sannsynlig at det foreligger tilfredsstillende kvalitetssystemer (kvalifikasjonskrav) når et firma vedlegger innholdsfortegnelsen med henvisning til firmaets kvalitetshåndbok. Vi registrerer at Kommunerevisjonen er av en annen oppfatning. Uavhengig av hva som er svaret på de aktuelle spørsmål vil Undervisningsbygg forsøke å dokumentere selve sannsynlighetsvurderingen bedre i fremtidige anskaffelser.

Det andre alvorlige avviket er at Undervisningsbygg har skrevet feil i en kontrakt etter en anbudskonkurranse som ble kunngjort med en lengde på 1 år med opsjon 1 + 1 år. Ved en feil ble selve kontrakten underskrevet med en tidsangivelse på 2 år med opsjon 1 + 1 år (som er det vanlige kontrakts- og opsjonsintervall i Undervisningsbygg). Dette er en beklagelig menneskelig svikt, men vi har skrevet brev til leverandøren der vi påpeker feilen og understreker at siste år med opsjon (år 4) ikke vil bli utløst. Da kontraktens tidsmessige mulighetsrom (2+1 år = 3 år) nå er i samsvar med konkurransegrunnlagets tidsmessige mulighetsrom (1+1+1 år = 3 år), vil kontrakten ikke gi rettigheter ut over kontraktsperioden. I Kommunerevisjonens rapport anføres det likevel at kontrakten for andre året i utgangspunktet må anses som en «ulovlig direkte anskaffelse».

I forskrift om offentlige anskaffelser § 4-1 (q) er tilfellene som utgjør en ulovlig direkte anskaffelse definert. En ulovlig direkte anskaffelse er «*en anskaffelse hvor oppdragsgiver i strid med reglene i denne forskrift ikke har kunngjort konkurransen...*». Da det er enighet om at vår konkurranse er kunngjort i henhold til regelverket, rammes ikke tilfellet av bestemmelsen og er i utgangspunktet – i motsetning til hva Kommunerevisjonen skriver – ikke en ulovlig direkte anskaffelse. Spørsmålet er imidlertid om «utvidelsen» av avtalen fra 1+1+1 år (3 år) til 2+1 år (3 år) i seg selv er et så vesentlig avvik fra konkurransegrunnlaget at en ny kunngjøring (med de sistnevnte betingelser - 2+1 år) ville gitt andre aktører mulighet til å gi tilbud. I teori og rettspraksis er det lagt til grunn at kvalifiserte tillegg kan være en ulovlig direkte anskaffelse, men foreløpig har det kun rammet mer håndfaste omgåelser enn i vårt tilfelle. Et typetilfelle er betydelige forlengelser av avtaler ut over den tidsperiode som er fastsatt i konkurransegrunnlaget. Den teoretiske fordel i vår kontrakt er alene basert på en skrivefeil, det er usannsynlig at vår kontraktspart ville ha påberopt seg rettigheter på grunnlag av en slik skrivefeil og en åpenbar/erkjent skrivefeil kan vanskelig gi rettigheter i en kontrakt. En tenkt anbudskonkurranse, der skrivefeilen blir lagt inn som en absolutt rettighet for leverandørene, er derfor ikke helt i tråd med de faktiske forhold. Vi vil nevne at opsjon for siste år (år 3) allerede er utløst og leveransen i år 2 har derfor aldri hatt en reell mer verdi i forhold til det kunngjorte konkurransegrunnlag. Vi påpeker igjen at skrivefeil i kontrakter selvfølgelig ikke bør forekomme, men i foreliggende tilfelle er det neppe grunnlag for å konkludere i retning av en ulovlig direkte anskaffelse.

Kommunerevisjonens rapport viser for øvrig at det er utfordringer knyttet både til ulike tolkninger av anskaffelsesregelverket og til hvordan Undervisningsbygg må dokumentere vurderinger på alle nivåer i en anskaffelsesprosess. Vårt hovedinntrykk av rapporten er at den er et godt redskap for vårt videre arbeid på dette området.

Med vennlig hilsen
Undervisningsbygg

Rigmor H. Hansen
administrerende direktør

Terje Stepaschko
avdelingsdirektør innkjøp / juridisk

Side 2 av 3



Dette dokument er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke underskrift

Kopi til:

Byrådsavdeling for kultur og næring

Rådhuset

0037 OSLO

Side 3 av 3



Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Deres ref.:
201300605-6

Vår ref. (journal ID):
13/605 (13/31077)

Saksbehandler:
Terje Stepaschko

Dato:
25.11.2013

Forvaltningsrevisjonsprosjekt - anskaffelser - tiltak

Vi viser til aktuelle rapport, vårt svarbrev av 18.11.13 og Kommunerevisjonens tilbakemelding om at vi bør klargjøre enkelte punkter i henhold til de spørsmål som var vedlagt som veileder til rapporten.

Vi kan bekrefte at informasjonen om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar, metode og kildebruk er på akseptabelt nivå, vår samlede vurdering av rapporten er positiv, rapporten er nyttig for Undervisningsbygg og rapporten har god oppbygning/språkbruk. Når det gjelder spørsmålet om revisjonskriterier, så baserer denne type rapport seg i stor utstrekning på tolkninger av anskaffelsesregelverket og det kan være en utfordring. Vi viser i denne sammenheng til vårt brev av 18.11.13 der vi også har anført at vi uavhengig av tolkningsresultater vil «dokumentere selve sannsynlighetsvurderingen bedre i fremtidige anskaffelser.» Kommunerevisjonens rapport har synliggjort nødvendigheten av bedre dokumentasjon på dette punkt og vi vil innarbeide nye retningslinjer i løpet av året. Hvorvidt det bør foretas andre tilpasninger i forhold til dokumentasjon av kvalifikasjonskrav, vil vi vurdere parallelt med det nye EU-direktivet om offentlige anskaffelser da både kodifisering av gjeldende rett og etterfølgende lovgiveruttalelser bør tillegges betydning ved siden av Kommunerevisjonens konklusjoner på dette punkt.

I samsvar med rapporten har vi for øvrig endret våre standard tildelingsbrev slik at karenperioden er definert som «karenperioden» og ikke angitt som den fremtidige dato for kontraktsinngåelse. Undervisningsbyggs protokoller er også justert slik at vårt navn og vår adresse fremgår av selve protokollen.

Kommunerevisjonens revisjonsprosjekt har for øvrig bidratt til lovlig avgrensning av kontrakten som feilaktig var kontrahert for 4 år og revisjonen har derfor forhindret en ulovlig direkte anskaffelse. Når revisjonen også har bidratt til visse justeringer av våre prosedyrer, vil vi understreke at rapporten er svært nyttig for Undervisningsbygg.

Med vennlig hilsen
Undervisningsbygg

Undervisningsbygg Oslo KF
- et foretak i Oslo kommune
www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no
e-post: postmottak@ubf.oslo.kommune.no

Postadresse:
Pb 6473 Etterstad
0605 Oslo

Besøksadresse:
Fredrik Selmers vei 2
0663 Oslo

Tlf: 23 06 09 70
Faks: 23 06 09 98
Org.nr: 984 070 659
Bank: 1315.01.03740

100954 - 3.4



Rigmor H. Hansen
administrerende direktør

Terje Stepschko
avdelingsdirektør innkjøp / juridisk

Dette dokument er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke underskrift

Kopi til:

Byrådsavdeling for kultur og næring

Rådhuset

0037 OSLO

Side 2 av 2



Oslo kommune
Byrådsavdeling for kultur og næring

Kommunerevisjonen

Deres ref:	Vår ref (saksnr):	Saksbeh:	Dato: 02.12.2013
	201302640-5	Steinar Hagen, 23461280	Arkivkode: 100

**FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT - ANSKAFFELSER I
UNDERVISNINGSBYGG OSLO KF**

Det vises til brev av 01.11.2013 vedlagt foreløpig rapport om forvaltningsrevisjon av anskaffelser i Undervisningsbygg Oslo KF.

Det noteres at Kommunerevisjonen har konkludert med at Undervisningsbygg Oslo KF i hovedsak har gjennomført anskaffelsesprosessene i samsvar med regelverket.

Det vises imidlertid til at det også er avdekket avvik fra regelverket, herunder noen vesentlige. Dette omfatter bl.a. mangelfulle kvalifikasjonsvurderinger i noen anskaffelser og at det i en anskaffelse ble inngått rammeavtale for en vesentlig lengre periode enn det som var utlyst.

Byrådsavdelingen har også mottatt foretakets høringssvar av 18.11.2013 og 25.11.2013 som konkluderer med at det i Undervisningsbygg ikke er noen aksept for brudd på anskaffelsesregelverket og at deres hovedinntrykk av rapporten er at den er et godt redskap for deres videre arbeid på dette området.

Jeg har følgende svar på revisjonens spørsmål:

1. Informasjonen om prosjektets hensikt har vært klar og god
2. Jeg har ingen kommentarer til metode, anvendte kilder eller data
3. Jeg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene
4. Gjennomført revisjon ansees å ha vært nyttig
5. Kommunerevisjonens merknader og rapporter som vedrører foretakene blir for øvrig tatt opp i de årlige foretaksmøtene hvor styret redegjør for hvordan disse er blitt fulgt opp
6. Det forutsettes at foretaket selv iverksetter tiltak for å følge anskaffelsesreglene og at dette følges løpende opp av styret i foretaket. Jeg vil be styret redegjøre for dette på foretaksmøter
7. Se svar på pkt. 6

Byrådsavdeling for kultur og
næring

Postadresse:

Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

8. Se pkt. 4
9. Rapportens oppbygning og språkbruk er enkel og forståelig

Med hilsen

Hallstein Bjercke
byråd for kultur og næring

[Godkjent og ekspedert elektronisk](#)

Kopi til: Undervisningsbygg Oslo KF



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no