

PROSJEKTPLAN

OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I

LESJA KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

6. juni 2025
2025-662/AHJ/KL

INNHALDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING.....	3
2	FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG FORVENTET NYTTE.....	3
3	REVISJONSKRITERIER.....	4
4	METODE OG GJENNOMFØRING.....	7
4.1	KVALITETSSIKRING	7
4.2	VALG AV METODE	7
4.3	GJENNOMFØRING OG RESSURSBUK.....	8

1 INNLEDNING

Innlandet Revisjon IKS har utarbeidet en foranalyse om temaet «Offentlige anskaffelser» i Lesja kommune, som ble behandlet i kontrollutvalget 25. april 2025, sak 19/25.

Kontrollutvalget i Lesja kommune fattet følgende vedtak i behandlingen av foranalysen:

1. *Kontrollutvalet tek framlagt foranalyse til orientering.*
2. *Kontrollutvalget bestiller ein prosjektplan om forvaltningsrevisjon av offentlig anskaffelser.*
3. *Formålet med prosjektet er å kartlegge om kommunen gjennomfører anskaffelser i tråd med lovens formål, intensjon, grunnleggende prinsipper og krav.*
 - *Gjennomfører kommunen innkjøp etter konkurranse og i samsvar med sentrale krav i regelverket?*
 - *Er kommunens innkjøpsrutiner i samsvar med lovverket?*
 - *Har kommunen tilfredsstillende system for roller, ansvar og mynde knytta til innkjøp?*
 - *I kva grad kontrollerer og dokumenterer kommunen at regelverket blir fulgt?*
 - *Har kommunen rutiner og rapportering dersom innkjøpar foretek direkte innkjøp?*
 - *I kva grad er rammeavtaler for innkjøp kjent og brukt?*
3. *Utvalet ynskjer prosjektplanen framlagt på neste møte.*

2 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG FORVENTET NYTTE

Formålet med revisjonen er å undersøke om Lesja kommune overholder sentrale bestemmelser i regelverket for offentlige anskaffelser i forbindelse med vare- og tjenesteanskaffelser. Videre har revisjonen som formål å belyse organisering, ansvar og myndighet innenfor innkjøpsområdet i kommunen, og kommunens internkontrollrutiner.

Forventet nytte er at kommunen får en bedre forståelse for hvordan innkjøp håndteres i kommunen. Det kan også forventes at eventuelle svakheter og/eller ulovligheter vil avdekkes.

Vi har formulert følgende problemstillinger:

1. Gjennomfører kommunen anskaffelser i samsvar med sentrale krav i anskaffelsesregelverket?
2. I hvilken grad er rammeavtaler kjent og blir brukt?
3. Har Lesja kommune etablert tilfredsstillende systemer for roller, ansvar og myndighet knyttet til offentlige anskaffelser?
4. Har kommunen etablert tilfredsstillende internkontroll og kontrollrutiner for innkjøp?

Problemstillingene er formulert slik at de dekker det kontrollutvalget ønsker å få undersøkt i forvaltningsrevisjonen, jf vedtaket i sak 19/25.

Det vil kunne oppstå behov for å endre formuleringer av problemstillingene underveis i prosjektet. Ved endringer i selve innholdet i prosjektet vil endringene bli diskutert med sekretariatet.

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier utgjør en objektiv målestokk for revisors vurderinger av den reviderte virksomheten. Revisjonskriterier kan utledes fra autoritative eller anerkjente kilder. Dette kan være lovbestemmelser, forskrifter, retningslinjer, kommunale retningslinjer, faglige standarder mv. som sier noe om hvordan virksomheten skal eller bør drives. Revisjonskriteriene skal være relevante og i samsvar med kravene som gjelder innenfor den aktuelle tidsperioden.

Revisjonskriteriene i dette prosjektet vil bli utledet fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser, kommuneloven § 25-1 om internkontroll og innkjøpsrutiner for Lesja kommune. Det er også aktuelt å benytte ulike veiledere, som Nærings- og fiskeridepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser.

Nedenfor beskriver vi hovedtrekkene i de ulike kildene til revisjonskriterier. Utledningen av konkrete revisjonskriterier vil bli gjort i forbindelse med gjennomføring av forvaltningsrevisjonen.

3.1 LOV OG FORSKRIFT OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Anskaffelsesregelverket består av

- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften FOA)
- Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter

Veileder til reglene om offentlige anskaffelser er utarbeidet av Nærings- og fiskeridepartementet (2018).¹

Kommunen som innkjøper er underlagt regelverk for offentlige anskaffelser. Anskaffelsens anslåtte verdi har betydning for hvilke deler av regelverket som må følges. Anskaffelsesregelverket skiller mellom nasjonale terskelverdier og EØS-terskelverdier, som hhv. angir når det er plikt til å kunngjøre nasjonalt og når det er plikt til å kunngjøre i hele EØS-området. EØS-terskelverdiene justeres annethvert år av Europakommisjonen, som følge av endringer i valutakursene. Gjeldende terskelverdier gjelder for perioden 2024-2026. Det er strengere prosedyrekrav ved anskaffelser over EØS-terskelverdi (del 3) enn for anskaffelser som er under terskelverdien. Anskaffelsesloven og -forskriften gjelder når oppdragsgivere inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva.²

Gjeldende terskelverdier fra 14. mars 2024:

Del 1: Alle anskaffelser med verdi mellom 100 000 kr og 1,3 MNOK ekskl. mva.³

Del 2: Kontrakter med verdi mellom 1,3 MNOK og 2,3 MNOK ekskl. mva. for alle unntatt statlige myndigheter. Alle bygge- og anleggskontrakter med en verdi mellom 1,3 og 57,8 MNOK ekskl. mva.

¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har også veiledninger på nettsiden om offentlige anskaffelser.

² Anskaffelsesloven § 2 første ledd og anskaffelsesforskriften § 1-1.

³ For anskaffelser av helse- og sosialtjenester med en anslått verdi som er under EØS-terskelverdien på 6,95 millioner kroner ekskl. mva. gjelder også kun del I.

Del 3: Vare- og tjenestekontrakter med verdi som er lik eller overstiger 2,3 MNOK ekskl. mva. for alle andre virksomheter. EØS-terskelverdien for bygge- og anleggskontrakter er 51 millioner kroner ekskl. mva.

Dette er en forenklet oversikt for oppdragsgivere underlagt anskaffelsesforskriften. Det finnes en rekke unntak og spesialbestemmelser som kan ha betydning for hvilken del av anskaffelsesregelverket som gjelder.

For del 1 inneholder ikke loven og forskriften prosedyreregler, og oppdragsgiveren gis et stort handlingsrom til å organisere konkurransen på den måten han selv mener er hensiktsmessig. Når oppdragsgiver foretar anskaffelser etter del I tilsier likevel det grunnleggende prinsippet om konkurranse at det i mange tilfeller kan være fornuftig å kunngjøre kontrakten ved bruk av en frivillig kunngjøring av konkurranse og på denne måten kunne nå ut til et større marked. Selve kunngjøringen er enkel i bruk og gir oppdragsgiveren en betydelig fleksibilitet når det gjelder utfylling av informasjon. Alternativt kan oppdragsgiver henvende seg direkte til flere leverandører i markedet for å få inn tilbud. (kilde: NFD 2018, side 45 og 78)

For anskaffelse etter del II gjelder flere prosedyreregler knyttet til bl.a. konkurransegrunnlag, kravspesifikasjoner, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, egenerklæring, etc. (jf. FOA § 8). Konkurranser etter del II kan gjennomføres som åpen eller lukket tilbudskonkurranse (jf. § 8-3). Oppdragsgiveren skal velge ut et antall deltakere som er tilstrekkelig til å sikre reell konkurranse, men likevel ikke færre enn tre (jf. § 8-9). I § 5-2 er det fastsatt en del typer kontrakter ikke omfattes av del II. Dette gjelder for kontrakter som

- oppdragsgiveren bare kan inngå med en bestemt leverandør i markedet
- oppdragsgiveren kan inngå på grunnlag av et usædvanlig fordelaktig tilbud
- oppdragsgiveren, på grunn av uforutsette omstendigheter, ikke kan utsette inngåelsen av
- gjelder tilleggsytelser som er strengt nødvendige på grunn av uforutsette omstendigheter
- oppdragsgiveren inngår etter en mislykket åpen eller begrenset tilbudskonkurranse
- gjelder varer eller tjenester som kjøpes på børser, råvarebørser eller lignende marked
- gjelder nødvendige dekningskjøp

Konkurranser iht. del II skal kunngjøres i Doffin (den norske offisielle databasen for kunngjøringer) i samsvar med skjemaer som er fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet.

For anskaffelser etter del III, kan det, i likhet med for del II, benyttes åpen eller begrenset anbudskonkurranse. Dersom gitte vilkår er oppfylt, kan oppdragsgiver bruke konkurranse med forhandling «etter forutgående kunngjøring og konkurransepreget dialog» (jf. § 13-1). For anskaffelser etter del III gjelder en rekke prosedyreregler. Doffin videresender kunngjøringene til TED-databasen (den europeiske offisielle databasen for kunngjøringer).

Rammeavtaler⁴ innebærer at oppdragsgiveren bruker ordningen som grunnlag for å inngå konkrete kontrakter i løpet av ordningens varighet. Ved inngåelse av rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger må oppdragsgiveren legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene som han forventer å inngå i løpet av avtalens varighet, jf. § 5-4 femte ledd. Oppdragsgiveren kan ikke inngå rammeavtaler for mer enn fire år, med mindre det foreligger særlige forhold, for eksempel knyttet til avtalens formål, investeringskostnader eller brukerens behov. Rammeavtaler reguleres av anskaffelsesforskriften, § 26-1 - § 26-3.

⁴ *Rammeavtale*: avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår med en eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som oppdragsgiveren skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde (FOA § 4-1)

Iht. anskaffelsesforskriften § 26-4 - § 26-7 kan det inngås dynamiske innkjøpsordninger. Oppdragsgiver kan bruke en dynamisk innkjøpsordning til å anskaffe ytelser som ikke trenger særlige tilpasninger, f.eks. hyllevarer. Alle leverandører skal gis muligheten til å søke om opptak i ordningen. Oppdragsgiveren er forpliktet til å gjennomføre ordningen som en fullt ut elektronisk prosess.

Fra og med 1. januar 2024 ble anskaffelsesforskriften endret slik at kravene for å ivareta klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser ble skjerpet. Endringene innebar at klima- og miljøhensyn som hovedregel *skal* vektas med minimum tretti prosent, men åpner for unntak hvis gitte vilkår er oppfylt.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter mv. får anvendelse på tildeling av tjenstekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som er lik eller overstiger 2,3 mill. kr. for andre oppdragsgivere (ikke statlige).⁵ «Forskriften skal bidra til at ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler.» (§ 1 i forskriften).

Det er også blitt innført en forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter. Kravet gjelder tjenstekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggsarbeider når kontrakten har verdi på over 1,3 mill. kr. for statlige oppdragsgivere og 2,05 mill. kr. andre.⁶

3.2 KOMMUNELOVENS BESTEMMELSER OM INTERNKONTROLL

§ 25-1 i kommuneloven omhandler kommunedirektørens internkontroll. Bestemmelsen er relevant når det gjelder å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser følges. Det framgår av bestemmelsen at kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen og internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Bestemmelsen angir også hva kommune-direktørens plikter går ut på.

Internkontroll vedrørende offentlige innkjøp omhandles på Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sine nettsider www.anskaffelser.no. Her heter det at innen innkjøp er det risiko for feil i økonomisk rapportering og risiko for mislighold, korrupsjon, maktmisbruk og manglende etterlevelse av lover og regler.

Viktige tiltak for å oppnå internkontroll på innkjøpsområdet er blant annet:

- Etablering av innkjøpsstrategi med handlingsplan.
- Rolle- og ansvarsfordeling.
- Fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeliggjøre ansvaret mellom ulike typer innkjøp.
- Etablere retningslinjer for innkjøp som skiller mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler.
- Kommunisere mål og resultatkrav for virksomheten sine innkjøp og gi nødvendig opplæring.

⁵ Kilde for hele avsnittet inkl. gjeldende terskelverdier: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) – <https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/terskelverdier-offentlige-anskaffelser>

⁶ Forskriften angir også noen andre rammer for når det er plikt til å stille krav om lærlinger i offentlige kontrakter., bl.a knyttet til kontraktens varighet.

- Etablere rutine for risikovurderinger (i motsetning til tilfeldig og unødvendig kontroll).
- Etablere rutiner for oppfølging av etterleving (i motsetning til engangs- og ad hoc kontroll).
- Standardisering av innkjøpsprosesser og rutiner som sikrer etterlevelse av krav, gjerne ved hjelp av elektroniske løsninger.
- Rutiner for oppfølging av mål og resultatkrav ved hjelp av blant annet fakturakontroll, evaluering og rapportering.
- Etablere system for oppbevaring og tilgjengeliggjøring av rammeavtaler.
- Etablere system for kontraktsoppfølging og håndtering av endringsordrer og tilleggsarbeid.

3.3 LESJA KOMMUNES INNKJØPSRUTINER

Kommunen har to innkjøpsrutiner, for hhv. Innkjøp til daglig drift og anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 1 300 000.

Rutinen for innkjøp til daglig drift omtaler primært interne rutiner. Det skal vurderes om kommunen har innkjøpsavtale for det som evt. skal kjøpes inn, og det vises til at innkjøp over kr 100 000 har egne regler.

Rutinen for anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 1 300 000 omtaler framgangsmåte ved gjennomføring av konkurranse. Rutinen inneholder også krav til korrespondanse, dokumentasjon og oppbevaring.

4 METODE OG GJENNOMFØRING

4.1 KVALITETSSIKRING

Prosjektet vil bli gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av NKRF (tidl. Norges Kommunerevisorforening). Innlandet Revisjon IKS har et kvalitetssikringssystem som bygger på denne standarden.

4.2 VALG AV METODE

Revisjonen vil bli gjennomført ved en kombinasjon av dokumentanalyse og intervju. Dokumentanalysen vil omfatte anskaffelsesdokumenter og kommunens innkjøpsrutiner.

For å svare på problemstilling 1 vil vi gå gjennom et utvalg anskaffelser Lesja kommune har gjort for å undersøke om anskaffelsesprosessen er gjennomført i tråd med sentrale krav for å sikre konkurranse i innkjøp.

Vi vil i hovedsak se på anskaffelser som er gjennomført i årene 2022-2025. For hver anskaffelse vil vi innhente informasjon som viser hvordan utvalgte krav i anskaffelsesregelverket er oppfylt og dokumentert. Dette gjelder særlig krav om konkurranse og krav om dokumentasjon.

I problemstilling 2 vil vi gjøre et utvalg av kommunens rammeavtaler for å undersøke hvordan de blir brukt i praksis.

Problemstilling 3 og 4 vil besvares gjennom dokumentanalyse av kommunens skriftlige retningslinjer, rutinebeskrivelser og internkontrollsystem på området, og intervju eller spørreskjema for å få rede på eventuell etablert praksis som ikke er skriftliggjort.

4.3 GJENNOMFØRING OG RESSURSBRUK

Ressursbruken til et eventuelt prosjekt er blant annet avhengig av følgende forhold:

- Antall problemstillinger som ønskes undersøkt
- Hvor omfattende datagrunnlag det er nødvendig å samle inn for å vurdere kommunens praksis opp mot revisjonskriteriene
- Hvilke metoder som benyttes for å framskaffe datagrunnlaget
- Hvor kompliserte og krevende vurderinger som må foretas
- Hvor godt dokumentert og tilgjengelige data fra kommunens systemer er

I dette prosjektet vil ressursbruken særlig avhenge av hvor mange anskaffelser vi gjennomgår, hvor grundig vi undersøker den enkelte anskaffelse og hvor mange som skal intervjues. Vi anslår ressursbruken til 300 timer (utenom arbeidet med foranalysen), hvorav 250 timer i 2025 og 50 timer i 2026.

Det er vanskelig å anslå ressursbruken helt nøyaktig på forhånd fordi vi ikke har detaljkunnskap om kommunens systemer og hvor arbeidskrevende det blir å innhente nødvendige data. Vi vet heller ikke på forhånd hvilke funn vi kommer til å gjøre og i detalj hvilke vurderinger som vi må gå inn på. Ressursbruken kan derfor bli både litt høyere eller litt lavere enn anslått.

Vi planlegger gjennomføring i løpet av høsten 2025, med behandling i kontrollutvalget i første møte på nyåret 2026. Utkast til rapport skal sendes kommunedirektøren til uttalelse med en frist på to uker. Vi vil gi beskjed til kontrollutvalget dersom denne fremdriftsplanen blir vesentlig endret.

Prosjektarbeidet vil i hovedsak bli utført av Anne Hjelmstadstuen Jorde. Kristian Lein vil være oppdragsansvarlig for prosjektet.

Prosjektet vil kvalitetssikres av fagansvarlig forvaltningsrevisor Ole Inge Gjerald.