

FORANALYSE

ANSKAFFELSER

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
LESJA KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

7. april 2025
2025-372/KL

INNHOLDSFORTEGNELSE

INNHOLDSFORTEGNELSE	2
1 INNLEDNING.....	3
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING.....	3
1.2 GJENNOMFØRING AV FORANALYSEN	3
2 BESKRIVELSE AV FAKTA	5
2.1 SENTRALE BESTEMMELSER I REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER	5
2.2 OM INNKJØP I LESJA KOMMUNE.....	7
2.3 KONTROLL AV ANSKAFFELSER - FORENKLET ETTERLEVELSESKONTROLL	9
2.4 FORVALTNINGSREVISJONER OM ANSKAFFELSER	9
3 PERSPEKTIVER OG PROBLEMSTILLINGER FOR ET MULIG FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT	12
3.1 BØR VI GJENNOMFØRE EN FORVALTNINGSREVISJON ?.....	12
3.2 REVISJONENS ANBEFALING	13
3.3 VIDERE PROSESS	13
REFERANSER.....	15

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget i Lesja kommune bestilte i møte den 5. februar 2025, sak 4/25, en foranalyse om anskaffelser i kommunen:

1. *Kontrollutvalet bestiller foranalyse for å vurdere evt. forvaltningsrevisjon om offentlig anskaffelse.*
2. *Dersom revisjonen i foranalysen vil tilrå prosjektet, ber kontrollutvalet om at revisjonen også utarbeider prosjektplan.*
3. *Kontrollutvalet ynskjer at foranalysen og evt. prosjektplan blir levert til møtet i mars.*

På grunn av kort tid mellom vedtaket og møtet i mars ble foranalysen utsatt til kontrollutvalgets møte i april.

Bakgrunnen for saken er at kontrollutvalget har mottatt et brev som omhandler kommunens kjøp av konsulenttjenester med spørsmål om dette skjer i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser. Etter kontrollutvalgets oppfatning synes det å være mange direkte innkjøp i kommunen, med til dels store beløp både enkeltvis og samlet.

Kontrollutvalget har også stilt spørsmål knyttet til kommunens innkjøp av advokattjenester. Kontrollutvalgets sekretær har overfor revisjonen dessuten nevnt at det har vært medieoppslag knyttet innkjøp av tjenester ifm. VA-prosjekt, og renovering av henholdsvis sjukeheim og kommunehuset.

1.2 GJENNOMFØRING AV FORANALYSEN

En foranalyse er en tidlig vurdering av et aktuelt tema for en forvaltningsrevisjon. Analysen skal blant annet gi kontrollutvalget en overordnet innsikt i temaet, vurdere hvorvidt det lar seg gjøre å formulere gode og gjennomførbare problemstillinger, og om temaet gjelder et område det vil være nyttig for kommunen å få belyst.

I denne foranalysen har vi i kapittel 2 referert sentrale bestemmelser i regelverket for offentlige anskaffelser. Vi har også tatt inn en kort omtale av rutiner og praksis mht. innkjøp i Lesja kommune, samt kort referert forenklede etterlevelseskontroller som er blitt gjennomført. Til slutt i kapittelet er det trukket fram tidligere forvaltningsrevisjoner som er gjort knyttet til anskaffelser i en kommune, og referert formål og problemstillinger fra disse.

Revisor har vært i kontakt med Lesja kommune v/økonomisjef for å hente informasjon om kommunens innkjøp.

Temaet er bredt og har en rekke potensielle vinklinger og problemstillinger som kan danne grunnlag for en forvaltningsrevisjon. Det er avgjørende å avgrense temaet for å kunne planlegge et prosjekt som er gjennomførbart, samt som er relevant og nyttig opp mot den situasjonen kommunen står oppe i. Ambisjonen er

at foranalysen skal kunne bidra til en slik avgrensning, og at kontrollutvalget kan vurdere nytten av et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til anskaffelser.

Foranalysen er utarbeidet av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Kristian Lein i perioden februar til april i år. Daglig leder Anne Live Jensvoll har kvalitetssikret foranalysen.

2 BESKRIVELSE AV FAKTA

2.1 SENTRALE BESTEMMELSER I REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Anskaffelsesregelverket består av

- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften FOA)
- Forskrift om arbeidsvilkår 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 annet hvert 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.

Del 3: Vare- og tjenstekontrakter 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

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.

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 usedvanlig 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, råvarebørs 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 departementet.

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 prosedyrkrav. 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.

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.

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)

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 tjenestekontrakter 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 tjenestekontrakter 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

2.2 OM INNKJØP I LESJA KOMMUNE

Økonomisjefen opplyser at tjenesteledere (budsjettansvarlige) har ansvaret for å organisere innkjøpene på sine tjenesteområder. Kommunen har årlig innkjøp som tema på møter med tjenesteledere (lederforum). Økonomikontoret har også spesifikk opplæring på personalmøter/ledermøter ute hos de ulike tjenesteområdene, der innkjøp er fast tema.⁷

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 ev. skal kjøpes inn, det vises til at innkjøp over kr 100 000 har egne regler.

I rutinen for anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 1 300 000 står det følgende om framgangsmåte:

- Som minimum skal grunnleggende krav i anskaffelsesloven følges og kommunen skal så langt som mulig sikre konkurranse. Tre eller flere leverandører skal inviteres direkte.
- De inviterte skal likebehandles slik at de får samme informasjon og mulighet til å vinne frem i konkurransen. Prosess skal ikke være større enn nødvendig. Alt som gjøres skal dokumenteres.
- Bruk tid på å finne lokale leverandører. Vurdere hva man kan gjøre for at de ønsker å delta, og om disse har særlige konkurransefortrinn som er viktig for leveransen.
- Tilbudsinvitasjonen bør være enkel, og beskrive hovedtrekkene i leveransen. Beskrivelsen av behov bør være så åpen som mulig. Leverandører kan inviteres til å gi tilbud.
- Ved kjøp over kr 500 000 må leverandør levere skatteattest før signering.

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.

⁷ Revisjonen har fått oversendt presentasjon fra økonomiopplæring i 2023 og 2024.

Rutinen inneholder også krav til korrespondanse, dokumentasjon og oppbevaring.

Kommunene i Nord-Gudbrandsdalen gikk i 2018 sammen om et felles innkjøpskontor. Rammene for samarbeidet om innkjøpskontoret er bl.a beskrevet i felles innkjøpsstrategi. Det framgår av strategien at den *«skal sikre ei felles overordna tenkning og åtferd i samband med at kommunane sine verksemder skal gå til innkjøp av varer og tenester, eller inngå ein bygge- og anleggskontrakt.»* Innkjøpskontoret skal administrere en felles avtaleportefølje og *«kan gi rådgjeving og bistand i kommunes eigne anskaffingar om det er kapasitet til det»*. Det er samtidig nedfelt at *«Kommunane er sjølv ansvarlege for å gjennomføre sine anskaffingar og må sørge for god kompetanse på innkjøpsområdet»*.

Vi har fått oversendt en oversikt over innkjøp av konsulenttjenester i Lesja kommune for årene 2023 og 2024. Her framgår at det bl.a. er gjennomført innkjøp av advokattjenester for vel 2 mill. kr. i løpet av 2023 og 2024. Andre større innkjøp er byggkonsulent⁸ og bemanningstjenester. Det framgår av oversikten at mange av innkjøpene er direkteanskaffelser (uten anbudskonkurranse).

Med virkning fra 1. januar i år deltar Norddals-kommunene i innkjøpssamarbeidet Abakus AS. Bakgrunnen *«er et ønske fra de seks kommunene om å forbedre sin innkjøpskompetanse ved å bli en del av et større fagmiljø»* (abakus.no 14. desember 2024). Selskapet eies etter utvidelsen av 21 kommuner i Sør-Østerdal, Nord-Østerdal, Nord-Gudbrandsdal og Trøndelag.⁹ Etter inngåelsen av avtalen med Abakus ble innkjøpskontoret nedlagt.

Samhandlingen mellom kommunene med Abakus beskrives slik:

- Anskaffelsen er et samarbeid mellom kommunens fagressurs og Abakus
- Kommunen har fagkunnskap og definerer behov
- Abakus omsetter kommunens behov og fagkunnskap til korrekte anskaffelsesdokumenter
- Abakus gjennomfører konkurransen
- Kommunen bistår i prosessen som fagressurs
- Abakus gjennomgår tilbud og bistår fagressurs fra kommunen med evaluering
- Abakus skriver en innstilling, som kommunen beslutter på bakgrunn av
- Abakus håndterer innsyn og klager på vegne av kommunen
- Abakus setter opp kontraktsforslag
- Abakus følger opp felles avtaler

Ifølge samarbeidsavtalen mellom Abakus og deltakerkommunene skal flest mulig avtaler skal være fellesavtaler.

⁸ Så vidt vi forstår omfatter ikke denne tjenesten innkjøp av konsulenttjenester ifm. ombygging av kommunehuset, jf omtalen i kapittel 1.1 foran.

⁹ Informasjon om selskapet fra hjemmesiden abakus.as: *«Våre eierkommuner kjøper tjenester fra Abakus AS etter prinsippet om utvidet egenregi. Avtalen med kommunene innebærer at Abakus skal samordne og gjennomføre anskaffelser på vegne av kommunene i samarbeidet. Disse skal i hovedsak skje som fellesanskaffelser for relevante rammeavtaler. Vi gjennomfører også enkeltanskaffelser når kommunene har behov for anskaffelse av varer, tjenester, bygg, IKT etc.»*

Økonomisjefen opplyser at det foreløpig ikke er avklart om det vil utarbeides en ny innkjøpsstrategi for Norddalskommunene. Inntil en eventuell ny strategi er på plass forholder kommunene og Abakus seg til den nåværende. Ansvaret for de regionale innkjøpsavtalene er overført Abakus. Ifølge økonomisjefen arbeider Abakus med tre avaler, han er ikke kjent med om det er inngått nye avtaler.

Lesja kommune er registrert som bruker av Merzell sitt verktøy for anskaffelser¹⁰. Gjeldende avtaler og pågående utlysninger ligger på merzell.com under Lesja kommune. Den siste anskaffelsen som er registrert der er renovering av Lesja svømmehall (april 2024).

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har ikke behandlet klager knyttet til innkjøp fra Lesja kommune siden 2005.

2.3 KONTROLL AV ANSKAFFELSER - FORENKLET ETTERLEVELSESKONTROLL

Et mindre utvalg offentlige anskaffelser mellom kr 0,1 mill. kr. og 1,3 mill. kr. (nasjonal terskelverdi) ble kontrollert for perioden 2017-2020 (Innlandet Revisjon IKS 2020). Følgende dokumentasjon ble kontrollert:

- Har kommunen innhentet minst tre tilbud eller lyst ut anskaffelsen?
- Har kommunen dokumentert en eventuell begrunnelse for at det ikke er innhentet minst tre tilbud eller lyst ut anskaffelsen?
- Begrunnelse for valgt tilbud
- Oppbevares kontrakten gjennom kontraktsperioden/signert kontrakt?

I rapporten fra kontrollen framgår følgende: *«Kommunen har lyst ut anskaffelsene. Vi mener at utlysningen av konkurransen for vintervedlikehold ikke er i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) del I og III, da den bare ble kunngjort på kommunens hjemmeside og i GD:»*¹¹

For regnskapsåret 2022 ble det undersøkt om kommunen har etablert rutiner for kontroll av lojalitet til rammeavtaler (Innlandet Revisjon IKS 2023). Det ble også undersøkt om det foreligger vesentlige brudd/avvik på avtalelojaliteten innenfor IKT, kontor/administrasjon og vedlikehold, hvor kjøp fra enkeltleverandør utgjør minst kr 100 000 eks. mva. Konklusjon fra kontrollen: *«Basert på de utførte handlingene og innhentede bevis er vi ikke blitt oppmerksomme på noe som gir oss grunn til å tro at Lesja kommune ikke i det alt vesentlige har etterlevd bestemmelsene i de interne rutinene som gjelder for offentlige anskaffelser i forhold til lojalitet til rammeavtaler.»*

2.4 FORVALTNINGSREVISJONER OM ANSKAFFELSER

Kontrollutvalget ser ut til å ha en åpen tilnærming til mulige formål og problemstillinger i en eventuell forvaltningsrevisjon om anskaffelser i kommunen. Vi har derfor benyttet NKRF sitt register over tidligere

¹⁰ Merzell er et firma som tilbyr en plattform som kobler der offentlige innkjøpere og leverandører.

¹¹ Kontrollutvalgets sekretær opplyser i e-post at utvalget i løpet av året skal følge opp tidligere anbefalinger fra revisjonen angående vintervedlikeholdet i kommunen.

forvaltningsrevisjoner for å se hva som er gjort med utgangspunkt i dette temaet. Vi gjengir formål og problemstillinger fra noen av de siste som er utført på dette området.¹²

Vestnes (2021)

Formål:

Undersøke hvordan innkjøpsområdet i Vestnes kommune er organisert og hvilken kompetanse kommunen har på innkjøpsområdet.

Problemstilling med underproblemstillinger:

Blir varer og tjenester anskaffet i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser?

- Har de som foretar innkjøp nødvendig opplæring og kompetanse?
- Er kommunens innkjøpsreglement kjent blant innkjøperne og blir det etterlevd?
- Har kommunen inngått rammeavtaler på aktuelle områder og brukes disse?
- Er innkjøpsområdet organisert på en hensiktsmessig måte?

Grong (2022)

Problemstillinger:

1. I hvilken grad har Grong kommune kontrollrutiner som skal sikre at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves?
2. Gjennomfører Grong kommune anskaffelser over terskelverdi i samsvar med utvalgte krav i regelverket, herunder:
 - Krav til konkurranse?
 - Krav til lønns og arbeidsvilkår?
 - Krav til bruk av lærlinger?
 - Krav til arkivering av dokumentasjon av anskaffelser (arkivloven)?
3. Gjennomfører Grong kommune anskaffelser under terskelverdi i samsvar med utvalgte krav i regelverket, herunder:
 - Krav til konkurranse?
 - Krav til arkivering av dokumentasjon av anskaffelser (arkivloven)?

Tromsø (2022)

Problemstillinger (nedkortet):

- Har Tromsø kommune skriftliggjorte retningslinjer som er egnet til å oppfylle krav i anskaffelsesregelverket om verdi- eller mengdeangivelser i forbindelse med kunngjøring om inngåelse av rammeavtaler? Er eventuelle rutiner og retningslinjer egnet til å klargjøre og fordele ansvar og arbeidsoppgaver før og etter kontraktsinngåelse?
- Er avtale mellom Tromsø kommune og Karlsøy kommune om samarbeid om innkjøp i samsvar med anskaffelsesregelverkets krav til inngåelse, innhold og bruk av rammeavtaler? Er inngåelse av samarbeidsavtale med Karlsøy kommune politisk godkjent?
- Er avrop under rammeavtaler gjort i tråd med regelverket og innenfor avtalens verdirammer?

¹² Kan være noe omskrevet i forhold til teksten i de aktuelle rapportene. For noen av de refererte prosjektene var det ikke laget formål, og problemstillingene er da laget med utgangspunkt i vedtaket i kontrollutvalget.

- Har Tromsø kommune gjennomført anskaffelser under rammeavtaler innenfor gjeldende tidsfrister?
- Er forlengelser og endringer i kommunens løpende rammeavtaler foretatt i samsvar med anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet?

Grimstad (2023)

Formål:

Kartlegge om Grimstad kommune i tilstrekkelig grad har implementert sine rutiner for offentlige anskaffelser og hvordan kommunen etterlever og praktiserer bestemmelsene i sitt innkjøpsreglement.

Problemstillinger:

1. Har Grimstad kommune etablert tilfredsstillende systemer for roller, ansvar og myndighet knyttet til offentlige anskaffelser?
2. I hvilken grad etterlever Grimstad kommune innkjøpsreglementets bestemmelser knyttet til premisser for anskaffelser, ved gjennomføring av større innkjøp?
3. I hvilken grad ivaretar Grimstad kommune innkjøpsreglementets bestemmelser om kontraktsoppfølging?

Kviteseid (2023)

Problemstilling med underproblemstillinger:

Sikrar Kviteseid kommune at innkjøp skjer etter konkurranse og i samsvar med reglane om offentlege innkjøp?

Herunder:

- organisering av innkjøpsarbeidet, innkjøpsstrategiar og innkjøpssamarbeid
- kommunen sine rutinar og tiltak for sikre at innkjøpsreglane følgjast
- om kommunen brukar rammeavtalene sine når dei gjer innkjøp
- om innkjøp blir gjort i samsvar med gjeldande regelverk og rutinar

Senja (2024)

Problemstillinger:

1. Har Senja kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved inngåelse av rammeavtaler?
2. Har Senja kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved kjøp under inngåtte rammeavtaler?
3. Har Senja kommune overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser ved inngåelse av avtaler innenfor helsetjenester?

3 PERSPEKTIVER OG PROBLEMSTILLINGER FOR ET MULIG FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT

3.1 BØR VI GJENNOMFØRE EN FORVALTNINGSREVISJON ?

Vi legger til grunn følgende kriterier for vurderingen av om det bør gjennomføres en forvaltningsrevisjon av dette teamet:

- Er dette et viktig område, f.eks. ved at det legger beslag på store ressurser eller ved at det har stor betydning for brukere?
- Er det risiko for å avdekke vesentlige avvik i forhold til de vedtak, forutsetninger og mål som er satt for virksomheten?
- Er administrasjonen i gang med mulige risikoreduserende tiltak på området? I så fall er nytteverdien av revisjon mindre.
- Er temaet reviderbart? Er det mulig å finne gode revisjonskriterier? Er det mulig å finne gode data?

3.1.1 Er dette et viktig område?

Kommunene kjøper varer og tjenester for betydelige verdier, samtidig som det finnes et omfattende regelverk de må forholde seg til. Det er derfor viktig at kommunene har gode rutiner og praksis som er i tråd med regelverket.

3.1.2 Risikoforhold og risikoreduserende tiltak

NKRFs veileder i risiko- og vesentlighetsvurdering¹³ anbefaler å vurdere risiko knyttet til

- Overholdelse av lover og bestemmelser
- Økonomi
- Produktivitet
- Måloppnåelse

Risiko innenfor temaet anskaffelser er først og fremst knyttet til økonomi og overholdelse av offentlig regelverk. Gjennom beskrivelsen foran (kapittel 1.1 og 2.3) er det pekt på områder der kommunen muligens kan ha en praksis som ikke er henhold til regelverket.

Risikoreduserende tiltak er eventuelle tiltak som kommunen har satt i verk for å redusere muligheten for at risikofaktorene som kan true måloppnåelsen skal inntreffe, og redusere virkningene dersom risikofaktoren likevel slår til. Vi anser inngåelsen av samarbeidet med Abakus som et mulig risikoreduserende tiltak. Gjennom dette samarbeidet har kommunen knyttet seg til et større kompetansemiljø enn det gamle innkjøpskontoret, som kun hadde Nord-dalskommune som deltakere. Videre er det nye samarbeidet lagt opp slik at Abakus skal gjennomføre konkurranser, og bistår kommunen med gjennomgang av tilbud, skrive innstilling, etc. Så langt vi

¹³ Fastsatt av styret i NKRF 3.12.2019.

er kjent med tilbød det tidligere innkjøpskontoret mindre bistand til kommunene ifm. enkeltanskaffelser, slik at de i større grad måtte gjennomføre dem på egenhånd, jf kapittel 2.2 foran.

3.1.3 Er temaet reviderbart?

Anskaffelser er et egnet tema for en forvaltningsrevisjon ettersom det finnes omfattende regelverk som kommunene må forholde seg til, og som dermed kan danne utgangspunkt for revisjonskriterier. Sentrale deler av regelverket er beskrevet i kapittel 2.1 foran.

3.2 REVISJONENS ANBEFALING

Det framkommer ikke klare risikoområder i denne foranalysen. Vi legger da særlig vekt på at kommunens tilslutning til et større samarbeid innen kommunale anskaffelser tilsier at den skal kunne lene seg på solid kompetanse når den gjør anskaffelser. På den annen side er det stilt noen spørsmål knyttet til noen av kommunens tidligere anskaffelser som kan det kan være verd å undersøke nærmere, og som kan det komme nyttig læring fra.

Revisjonen innstiller på at kontrollutvalget bestiller en undersøkelse med tema offentlige anskaffelser. Formålet med undersøkelsen kan være å undersøke om Lesja kommune overholder sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser i forbindelse med mindre vare- og tjenesteanskaffelser.

Fra henvisningen til tidligere forvaltningsrevisjoner i kapittel 2.4 er det tydelig at det finnes mange ulike måter å formulere problemstillinger i en eventuell forvaltningsrevisjon om anskaffelser. Vi foreslår at revisjonsprosjektet konsentrerer seg om konkrete anskaffelser, med utgangspunkt i hele kommunens virksomhet, f.eks

- Gjennomfører kommunen anskaffelser under terskelverdi i samsvar med sentrale krav i anskaffelsesregelverket?
- Gjennomfører kommunen anskaffelser over terskelverdi i samsvar med sentrale krav i anskaffelsesregelverket?

Vi foreslår at undersøkelsen primært konsentrerer seg om de sentrale kravene for å sikre konkurranse i innkjøp, og ikke prioriterer å gå inn på andre krav (klima/miljø, lønns- og arbeidsforhold).

3.3 VIDERE PROSESS

Kontrollutvalgets vedtak, pkt. 2 tilsier at vi utarbeider en prosjektplan med utgangspunkt i foranalysen. Vi anser det imidlertid som nyttig at foranalysen, og i særdeleshet anbefalingen om prosjekt, drøftes før utvalget eventuelt bestiller en prosjektplan. Vi legger til grunn at dette ikke vil forsinke framdriften i en forvaltningsrevisjon ettersom prosjektarbeidet først kan startes opp etter sommerferien.

På basis av ovennevnte forutsetter vi at anbefalingen drøftes av kontrollutvalget og at aktuelle problemstillinger nedfelles i vedtak. Hvis kontrollutvalget ønsker å gå videre med en forvaltningsrevisjon, så er neste skritt å bestille en prosjektplan med utgangspunkt i hvilke temaer utvalget ønsker dekket i et hovedprosjekt.

Prosjektplanen vil gjøre rede for problemstillinger, metodebruk, revisjonskriterier, og økonomisk/tidsmessig ramme for en eventuell eierskapskontroll/forvaltningsrevisjon. Det kan bli nødvendig å avgrense problemstillingene for at de skal være gjennomførbare, f.eks. i forhold til realistisk økonomisk ramme. Prosjektplanen vil så langt som mulig omtale aktuelle avgrensinger.

Dersom kontrollutvalget bestiller en prosjektplan, så kan den legges fram for kontrollutvalget i utvalgets møte i juni.

REFERANSER

Abakus (2024): *Presentasjon for Innkjøprådet for Nord-Gudbrandsdalen*. Oppstartsmøte 29. november 2024

Aust-Agder revisjon (2023): *Offentlige anskaffelser – Grimstad kommune*. Januar 2023.

Direktoratet for forvaltning og økonomi (DFØ): <https://www.anskaffelser.no>

Forskrift om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesforskriften). FOR-2016-08-12-974.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter mv. FOR-2023-08-29-1363.

Innlandet Revisjon IKS (2020): *Uavhengig revisors uttalelse om etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen*. Brev 7.9.2020 til kontrollutvalget i Lesja kommune.

Innlandet Revisjon IKS (2023): *Uavhengig revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelse i økonomiforvaltningen - lojalitet til rammeavtaler*. Brev 13. juni 2023 til kontrollutvalget i Lesja kommune.

KomRev Nord IKS (2022a): *Forvaltningsrevisjon Offentlige anskaffelser. Troms og Finnmark fylkeskommune*. Rapport 2022.

KomRev Nord IKS (2022b): *Forvaltningsrevisjon Offentlige anskaffelser –rammeavtaler. Tromsø kommune*. Rapport 2022.

KomRev Nord IKS (2024): *Forvaltningsrevisjon Offentlige anskaffelser. Senja kommune*. Rapport 2024.

Lov om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven). Lov 2016-06-17-73.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83.

Møre og Romsdal revisjon SA: (2021): *Forvaltningsrevisjon Offentlige anskaffelser Vestnes kommune*. November 2021.

Nærings- og fiskeridepartementet (2018): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*. Datert 24.4.2018.

Nærings og fiskeridepartementet. Prop. 51 L (2015-2016) Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven).

Oslo kommune Kommunerevisjonen (2021): *Bruk av rammeavtaler Eiendoms- og byfornyingssetaten og Undervisningsbygg Oslo KF*. Rapport 8-2021.

Revisjon Midt-Norge (2022): *Offentlige anskaffelser. Grong kommune*. Desember 2022.

Riksrevisjonen (2022): *Revisjonsrapport om statlige virksomheters oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelser*. Rapportert i Dokument 1 (2022-2023).

Vestfold og Telemark revisjon (2023): *Innkjøp i Kviteseid kommune*.