

FORVALTNINGSREVISJON FOR KONTROLLUTVALGET I FROLAND KOMMUNE

ANSKAFFELSER I INVESTERINGSPROSJEKTER

AUST-AGDER REVISJON IKS, JANUAR 2023

INNHOOLD

1	INNLEDNING	4
1.1	INNLEDNING, BAKGRUNN OG FORMÅL.....	4
1.2	PROBLEMSTILLINGER.....	5
2	METODISK GJENNOMFØRING	6
	Dokumentstudier	6
	Intervjuer	6
	Utplukk av anskaffelser	7
	Validitet og reliabilitet.....	7
	Avgrensninger	8
3	PROBLEMSTILLINGER	9
3.1	PROBLEMSTILLING 1	9
3.1.1.	<i>REVISJONSKRITERIER</i>	9
3.1.2	<i>FAKTA</i>	12
	Internkontroll.....	12
	Anskaffelsesstrategi	12
	Innkjøpsreglement	13
	Økonomireglement	14
	Investeringsreglement	14
	Delegasjonsreglement og lederavtaler	14
	Øvrig skriftlig dokumentasjon	15
	Utvikling og implementering av rutiner mv.	17
	Kompetanse	17
	Ansvar, roller og myndighet.....	18
	Feil/avvik og evalueringer	18
	Organisasjonens fokus på anskaffelser	19
3.1.3	<i>REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON</i>	20
3.2	PROBLEMSTILLING 2	23
3.2.1	<i>REVISJONSKRITERIER</i>	23
3.2.2	<i>FAKTA</i>	27
	Utplukk av anskaffelser	27
3.2.3	<i>REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON</i>	33
4	REVISJONENS AVSLUTTENDE KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	35
4.1	KONKLUSJON	35
4.2	ANBEFALINGER	36
4.3	KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTARER	36
5	LITTERATUR	37
6	VEDLEGG	37
	<i>VEDLEGG 1 – INTERVJUGUIDER</i>	37
	<i>VEDLEGG 2 – E-POSTINTERVJU</i>	38

ANSKAFFELSER I INVESTERINGSPROSJEKTER

Problemstillinger

1. *Har Froland kommune etablert nødvendige rutiner og prosedyrer for offentlige anskaffelser knyttet til investeringer?*
2. *Følger Froland kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester knyttet til kommunens investeringsprosjekter?*

Revisjonskriterier

- *Froland kommune har etablert nødvendige rutiner og prosedyrer som skal sikre at anskaffelser innen investeringsområdet gjøres i samsvar med gjeldende lover og regler.*
- *Froland kommune har etablert rutiner som omhandler å forebygge, avdekke og følge opp avvik samt vurderinger omkring risiko for avvik.*
- *Froland kommune, som del av sine rutiner på innkjøps- og anskaffelsesområdet, bør ha etablert beskrivelser omkring:*
 - o *Ledelsesforankring.*
 - o *Mål og strategier for kommunens anskaffelser.*
 - o *Tydelige beskrivelser av roller, ansvar og myndighet.*
 - o *Hvordan man sikrer tilstrekkelig kompetanse blant ledere og ansatte som har et ansvar knyttet til kommunens anskaffelser.*
- *Froland kommune, fortrinnsvis basert på etablerte rutiner og prosedyrer gjennomfører anskaffelser basert på følgende krav;*
 - o *Anskaffelser over kr 100 000,- er basert på prinsipp om konkurranse*
 - o *Anskaffelser over kr 1 300 000,- er kunngjort*
 - o *Anskaffelser over kr 2 000 000,- er kunngjort også internasjonalt*
- *Froland kommune ved anskaffelser i tilstrekkelig grad dokumenterer forhold av betydning, herunder en anskaffelsesprotokoll/nedtegning av vesentlige forhold.*
- *Froland kommune arkiverer anskaffelsesprotokoller eller nedtegning av vesentlige forhold ved anskaffelsen i kommunens arkivsystem.*
- *Froland kommune har innhentet skatteattest ved anskaffelser i samsvar med anskaffelsesforskriften.*
- *Froland kommune i tråd med egne rutiner sikrer at varemottak er i samsvar med bestilling/avrop på rammeavtaler.*

Funn og vurderinger

- *Når revisjonen vurderer de to problemstillingene, fremstår det som at de etablerte reglementer og rutiner i kommunen samlet sett er i tråd med de krav som lov og forskrift fastsetter, men at rutinene i mindre grad blir fulgt opp i praksis. Sett under ett har nærmest alle investeringsprosjektene forhold ved seg som representerer vesentlige mangler i forhold til revisjonskriteriene. Dette tyder på at det er forhold ved implementeringen av reglement og rutiner som kan forbedres.*
- *Samtidig er det revisjonens konklusjon at kommunen har jobbet med å bygge opp en organisasjon og et rammeverk som skal kunne håndtere arbeidet med offentlige anskaffelser og oppfylle revisjonskriteriene i problemstilling 1.*

Funn og vurderinger

- Revisjonen vil påpeke noen mangler knyttet til evaluering (både skriftlig og møtearenaer), og kommunen må være oppmerksom på kompetanseheving og rolleforståelse i en desentralisert organisasjon, men ledelsen virker klar over disse utfordringene. Kommunen har relativt nylig etablert støttefunksjoner i et internkontrollsystem, enkelte ansatte har fått spesielt økt kompetanse og skal fungere som rådgiver for kollegene, og det er planer om å innføre et e-handelssystem som også kan understøtte investeringsprosjekter. I sum fremstår det som at det er en overordnet styring på dette.
- Feilene som er avdekket i utplukket av investeringsprosjekter, ser mest ut til å gjelde i forhold til de mindre prosjektene under nasjonal terskelverdi (med unntak av Mølla bygg), og revisjonen legger merke til at innkjøpsreglementet ikke inkluderer spesifikke forhold ved dokumentasjon for anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Det kommer heller ikke frem i hvilken grad innkjøpsreglementet er forankret oppover i organisasjonen. Revisjonen har registrert at det er varierende grad av ledelsesforankring for de ulike reglementene og rutineene, og en fornyet vurdering av dette kan være et ledd i å sikre oppmerksomhet rundt innkjøp i organisasjonen.
- Avrop på rammeavtaler, både lokale og via OFA, er benyttet i flere av investeringsprosjektene som revisjonen har gjennomgått, men det er ikke forelagt noen dokumentasjon som gjør at man i ettertid kan vurdere samsvar mellom avrop, pristilbud/overslag og faktura. Flere av disse avropene utgjør store beløp. Selv om avrop ikke er regulert i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, er dette en del av de generelle internkontrollrutinene i både økonomiregelverket og delegasjonsreglementet. Revisjonen konkluderer med at denne internkontrollen ikke er etterlevd i kommunens innkjøp i investeringsprosjekter.

Anbefalinger

- Revisjonen anbefaler at kommunen iverksetter nødvendige tiltak for å sikre at lov og forskrift om offentlige anskaffelser blir fulgt i investeringsprosjekter.
- Revisjonen anbefaler at kommunen oppdaterer innkjøpsreglementet til å omfatte alle nødvendige forhold etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser og vurdere om innkjøpsreglementet i større grad kan utvikles til et oppslagsverk for ansatte som sjeldent gjennomfører anskaffelser.
- Revisjonen anbefaler at kommunen sikrer tilstrekkelig implementering av gjeldende reglementer og rutiner knyttet til anskaffelsesprosesser.
- Revisjonen anbefaler at kommunen gjennom regelmessige evalueringer av anskaffelser i investeringsprosjekter, systematisk arbeider med å redusere risiko for avvik.
- Revisjonen anbefaler at kommunen vurderer nødvendige internkontrolltiltak knyttet til avrop på rammeavtaler.

1.1 INNLEDNING, BAKGRUNN OG FORMÅL

Forvaltningsrevisjonsprosjektet «Anskaffelser i investeringsprosjekter» ble bestilt av kontrollutvalget i Froland kommune den 16. februar 2022 (sak 2/22), i tråd med vedtatt plan for forvaltningsrevisjon.

Kommunen er en sentral forvalter av fellesskapets midler og utfører daglig tjenester av stor betydning for samfunnet basert på behovene til den enkelte innbygger. Årlig bruker det offentlige Norge vesentlige summer på kjøp av varer og tjenester, samtidig stilles det stadig større krav til kvalitet og innhold i offentlige tjenester. Det offentlige må av denne grunn opptre som en habil og profesjonell innkjøper og sikre at felleskapet får varer og tjenester av høyest mulig kvalitet til en hensiktsmessig pris. Gode og effektive offentlige innkjøp kan frigjøre ressurser og økonomiske midler som kan brukes til både fornying og økt velferd i kommunen.

Lov om offentlige anskaffelser¹ utgjør det overordnede rammeverket med hovedformål om å bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser, basert på forretningsmessighet og likebehandling. Videre skal regelverket bidra til at det offentlige opptre med stor integritet slik at allmennheten har tillit til at det offentliges anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Transparency International (TI) har nylig gjennomført en undersøkelse² knyttet til norske innbyggeres oppfatning omkring offentlig forvaltning blant annet knyttet til kontrakter. Det fremgår at tre av ti innbyggere i Norge er av den oppfatning at bedrifter ofte betaler eller bruker forbindelser for å vinne offentlige kontrakter. Generelt sett viser undersøkelsen at Norge har et høyt tillitsnivå, men dette er ifølge TI et gode som må forsvares gjennom kontinuerlig fokus på at forvaltningen utfører sine oppgaver i tråd med lover og regler. Et slikt fokus kan kommunen sikre ved at man har etablert gode rutiner og tilstrekkelig kompetanse blant ansatte som er gitt et ansvar for å gjennomføre anskaffelser på vegne av kommunen.

Formålet med kommuneloven³ er at den skal legge til rette for at kommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til det beste for innbyggerne. Videre skal loven bidra til at kommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige. Kommunelovens § 25-1 beskriver krav til kommunens internkontroll, og vil sammen med lov om offentlige anskaffelser utgjøre de sentrale revisjonskriteriene for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrift regulerer hvordan Froland kommune skal gjennomføre sine innkjøp og hva som skal legges til grunn for større anskaffelsesprosesser. I risiko- og vesentlighetsvurderingen for perioden 2020-2023, ble

¹ LOV-2016-06-17-73 Lov om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven)

² Global Corruption Barometer. Transparency International. 2021

³ LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

offentlige anskaffelser trukket frem som et område med høy risiko, mye fordi det er et komplekst regelverk som skal etterleves av mange i organisasjonen. Selv om kommunen i 2019 hadde utviklet en anskaffelsesstrategi, var det flere av kildene som pekte på innkjøpsområdet. Formålet med prosjektet er å kartlegge om Froland kommune har etablert nødvendige rutiner og prosedyrer knyttet til offentlige anskaffelser og om kommunen i sine investeringsprosjekter anskaffer varer og tjenester i tråd med lov om offentlige anskaffelser.

Det ble gjennomført oppstartsmøte med Froland kommune den 3. juni 2022. Undersøkelsen ble oversendt kommunen for faktaverifisering og høring i januar 2023 og ferdigstilt samme måned. Prosjektet har blitt gjennomført etter kravene som stilles i revisjonsstandard RSK 001⁴.

1.2 PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget vedtok gjennom prosjektplan 16. februar 2022 (sak 2/22) følgende problemstillinger:

- 1) *Har Froland kommune etablert nødvendige rutiner og prosedyrer for offentlige anskaffelser knyttet til investeringer?*
- 2) *Følger Froland kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester knyttet til kommunens investeringsprosjekter?*

⁴ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Norges Kommunerevisorforbund. 2020

Prosjektets metodiske fremgangsmåte har basert seg på en sammensatt datainnsamling gjennom flere ulike tilnærminger innen kvalitativ metode. Arbeidet med forvaltningsrevisjonen har i hovedsak foregått i perioden juni – desember 2022, gjennomført av forvaltningsrevisor med master (MBA) i samfunnsøkonomi Terje Melhuus Line, med statsviter Kristian Fjellheim Bakke som ansvarlig forvaltningsrevisor.

Revisjonen hadde innledningsvis i prosjektet et oppstartsmøte med kontaktperson utnevnt av kommunedirektør, for å avklare forventinger, tidsplan og praktisk gjennomføring for det videre arbeidet. Det ble siden gjennomført møte med kontaktperson hvor avklaringer og koordinering av datainnsamling var tema. Kontaktperson har gjort en aktiv jobb i det å tilrettelegge og kvalitetssikre oversending av dokumentasjon til revisjonen. Det er imidlertid ulike forhold som har medført en forsinkelse i oversendt dokumentasjon med over en måned. I tillegg har deler av dokumentasjonsgrunnlaget vært så mangelfullt at også dette har medført ekstra dialog mellom revisor og kommunen.

Dokumentstudier

I oppstartsmøte med Froland kommune hadde revisjonen i forkant gitt et grovt bilde av hvilken dokumentasjon vi anså som relevant for å belyse undersøkelsens problemstillinger. Det ble fra revisor gitt tydelig uttrykk overfor kontaktperson om at det ikke er revisjonen som er premissgiver for hvilken dokumentasjon som skal forelegges, men at det er kommunen selv som best kjenner hvilke rutiner og prosedyrer som kan være relevante for undersøkelsen.

I etterkant av oppstartsmøte har revisjonen løpende mottatt den dokumentasjon kommunen mente var nødvendig for å kunne belyse problemstillingene. Det er også gitt tilgang til IT-verktøyene Stratsys og QM+. Dokumentasjonen er i hovedsak rutiner og prosedyrer knyttet til anskaffelsesområdet, men også på prosjektgjennomføring der anskaffelser er en del av dette.

Vurderinger og konklusjoner for rapporten er trukket på bakgrunn av innsamlede data stilt opp mot revisjonskriterier. Det er den dokumentasjon og informasjon kommunen har forelagt revisjonen som er gjenstand for undersøkelse. Revisjonen vil derfor presisere at selv om det enkelte steder kan konkluderes med mangler eller svakheter knyttet til kommunens dokumentasjon, betyr ikke det at dokumentasjonen ikke finnes, men at den ikke er forelagt revisjonen gjennom arbeidsprosessen.

Intervjuer

I arbeidet med å belyse problemstilling 1 har vi vurdert det som hensiktsmessig å gjennomføre intervjuer med personer som i en eller annen form har et forhold og/eller ansvar til kommunens rutiner og prosedyrer og/eller for anskaffelser knyttet til investeringsprosjekter. På bakgrunn av dette besluttet vi å intervjuer kommunedirektør, økonomisjef, utviklingssjef og ansatte som gjennomfører anskaffelser i investeringsprosjekter. Ansatte ble intervjuet i form av spørsmål som skulle besvares per e-post og alle besvarte henvendelsen.

Utplukk av anskaffelser

Utplukket av anskaffelser ble basert på prosjekter i investeringsregnskapet for årene 2020 og 2021. Utplukket er gjort for å kunne besvare problemstilling 2 og har så langt det har latt seg gjøre, knyttet seg til avsluttede investeringsprosjekter. Dette er en vurdering gjort på bakgrunn av at investeringsprosjekter kan pågå over lang tid og bestå av ulike delentrepriser og delleveranser. Å gå gjennom pågående investeringsprosjekter vil således kunnet fremstå som noe uoversiktlig i forhold til anskaffelser (anslått verdi) og økonomiske belastninger i driftsregnskapet.

Utplukket knyttet til anskaffelser ble gjort i samarbeid med kommunens regnskapsrevisor, og er et skjønsmessig utvalg basert på faktorer som variasjon i type investeringsprosjekt, vurderinger av risiko, variasjon blant sektorer som har forestått innkjøpet og nivå i organisasjonen. Når det kommer til terskelverdier, er hovedandelen av utvalget knyttet til innkjøp og anskaffelser som ligger mellom kr 100 000,- og kr 1 300 000,-. Dette er en vurdering gjort på bakgrunn av at vi heller ønsker et større volum på utvalg enn en gjennomgang av få investeringsprosjekter over kr 1 300 000,-. Samtidig er det slik at erfart risiko knytter seg til anskaffelser hvor fullmakter er forholdsvis spredt i organisasjonen fremfor større prosjekter som i større grad ivaretas av få personer i kommunen som må antas å ha tilstrekkelig kompetanse. Når det er sagt, så har vi i vårt utplukk flere investeringsprosjekter over kr 1 300 000,-.

Ved å ta hensyn til de ovennevnte faktorene, består utplukket av 11 anskaffelser regnskapsført hovedsakelig i 2020 og 8 anskaffelser fra 2021. Det er likevel prosjekter der det er regnskapsført utgifter over flere år. Utvalget består ikke av anskaffelser av varer og tjenester fra virksomheter som Froland kommune er medeier i. I vår gjennomgang av utplukket har vi utarbeidet en sjekklister for hvilke kriterier vi forventer er ivaretatt. Sjekklisten bestod av krav som er utledet av lov og forskrift samt kommunens egne krav som følger av innkjøpsreglementet.

Kommunens rammeavtaler får en del oppmerksomhet i rapportens problemstilling 2. Dette henger sammen med at kommunen i flere større investeringsprosjekter har valgt å basere kjøp av tjenester gjennom avrop på rammeavtaler fremfor å gjennomføre konkurranse. Selv om det ikke er direkte en del av problemstilling 2, finner revisjonen det hensiktsmessig å omtale rammeavtaler inngått lokalt av Froland kommune som oppdragsgiver og valgte leverandører. Rammeavtaler inngått gjennom innkjøpssamarbeidet på Agder er i mindre grad en del av problemstilling 2.

Validitet og reliabilitet

Vurderingen av det metodiske arbeidets validitet og reliabilitet handler om å belyse dataenes troverdighet og gyldighet. Validiteten handler om hvorvidt de innsamlede dataene er aktuelle for å besvare problemstillingene, og om revisjonens funn er autoritative og representative i forhold til fenomenet som er undersøkt. Dokumentene som er analysert, har enten vært offentlig tilgjengelige dokumenter, eller dokumenter som er forelagt revisjonen direkte av kommunen.

I forbindelse med intervjuprosessen har dialogen vært forankret gjennom en intervjuguide som i forkant av intervjuer ble oversendt den enkelte respondent. Validiteten styrkes ved at datamateriale fra alle fysiske intervjuer er faktaverifisert av den enkelte informant. En slik faktaverifisering gir mindre rom for potensielle fallgruver ved subjektiv tolkning av dataene. Kommunedirektøren har ved prosjektets ferdigstilling fått rapporten til høring. Uttalelsen fra kommunedirektøren ligger vedlagt.

Reliabilitetsvurderingen omhandler hvorvidt de innsamlede dataene er pålitelige, og om dataene er gjenstand for etterprøvbarehet. Rapporten har både på detaljert og overordnet nivå vært gjenstand for intern og ekstern kvalitetskontroll. Gjennomgående i rapportens ulike faser har flere forvaltningsrevisorer vært involvert i prosessen, og den metodiske innsamlingen av data har vært grundig forankret og kvalitetssikret internt. Dette har bidratt til et godt fundament for dataenes reliabilitet. Spesielt for arbeidet med vår gjennomgang av anskaffelser har flere forvaltningsrevisorer og regnskapsrevisorer vært involvert både i utarbeidelse av sjekklisten og ved gjennomgangen av anskaffelsene.

Avgrensninger

Fortløpende i vårt arbeid er det gjort vurderinger omkring behov for avgrensninger. Prosjektets fokus på investeringsprosjekter har i seg selv gitt den nødvendige avgrensning når det kommer til problemstilling 2. Når det gjelder problemstilling 1 har vi sett det som hensiktsmessig med en mer helhetlig gjennomgang og således ikke benyttet oss av samme grad av avgrensning.

Forsyningsforskriften er den delen av anskaffelsesregelverket som gjelder ved inngåelse av kontrakter innenfor vann- og energiforsyning, transport og posttjenester. I innledende samtaler med kommunen ble vi gjort oppmerksom på at det i svært liten grad inngås kontrakter basert på denne forskriften, og vi har således valgt å ikke ta denne forskriften inn som en del av kriteriene.

3 PROBLEMSTILLINGER

3.1 PROBLEMSTILLING 1

1) Har Froland kommune etablert nødvendige rutiner og prosedyrer for offentlige anskaffelser knyttet til investeringer?

3.1.1. REVISJONSKRITERIER

Kommuneloven § 25-1 slår fast at det er kommunedirektøren i den aktuelle kommunen som er ansvarlig for internkontrollen. Det innebærer at kommunedirektøren som en del av det samlede ledelsesansvaret, har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Hver enkelt kommune etablerer og utfører internkontroll slik at den på en best mulig måte fungerer etter hensikten. Det fremgår av loven at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Kommunedirektøren skal etter lovens § 25-1;

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Av veileder for kommunedirektørens internkontroll utarbeidet av KS, fremgår det at kommunedirektørens ansvar favner hele kommuneorganisasjonen og alle perspektiver, både arbeidsmiljø, tjenester, etikk og økonomi.

St. melding nr. 36 (2008-2009) Det gode innkjøp ble utarbeidet som følge av at det over tid, både i statlige og kommunale innkjøpsprosesser, ble avdekket gjentakende brudd på gjeldende bestemmelser knyttet til anskaffelser i offentlig sektor. Disse bruddene ble rapportert fra Riksrevisjonen, gjennom funn i kommunale og fylkeskommunale revisjoner og saker til behandling i Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA). Det fremheves i denne forbindelse at innkjøpsregler, organisering og gjennomføring av konkurranser, kompetansebehov og statusen til innkjøpsfaget er blant de faktorer som har avgjørende innvirkning på kvaliteten i anskaffelsesprosessene. Områder hvor det ble avdekket behov for tiltak var innen ledelse, organisering og kompetanse.

Av stortingsmeldingen fremgår det ulike anbefalinger hvor ledelse og anskaffelser blir satt i sammenheng. Blant annet fremgår det at leder har ansvar for å sette anskaffelsesarbeidet inn i en strategisk sammenheng hvor virksomhetens ressurser, både personellmessige, faglige og økonomiske spiller inn. Videre må lederen se til at planlegging av anskaffelser blir satt i sammenheng med virksomhetens budsjett og at det er klare ansvars- og myndighetsnivåer i virksomheten. Ledere skal også skape et miljø med bevissthet og fokus på risiko og

risikohåndtering innenfor anskaffelsesområdet herunder etablere rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik.

En forutsetning for at anskaffelser kan gjennomføres på en korrekt og effektiv måte er ifølge stortingsmeldingen en formålstjenlig og god organisering hvor et sentralt spørsmål er om man skal ha en sentralisert eller desentralisert organisering av anskaffelsesaktivitetene. Det pekes på en løsning hvor eksempelvis anskaffelsesaktivitetene kan være desentralisert, men med en sentralisert kontrollfunksjon. Et sterkt innslag av desentralisert anskaffelsesfunksjon kan by på visse utfordringer ved at virksomhetens fokus er knyttet til primær oppgaver fremfor fokus på kompetanse knyttet til anskaffelsesoppgaver. Et annet viktig hensyn som må ivaretas, er at det gjennomføres erfaringsdeling mellom virksomhetene hvis anskaffelsesaktivitetene er delegert ut på mindre virksomheter og enheter i organisasjonen.

Tilstrekkelig kompetanse er en forutsetning for å gjøre gode og riktige offentlige anskaffelser. Virksomheten må derfor ha tilstrekkelig bestillerkompetanse knyttet til det å definere et behov og vurdere metode for anskaffelsen. Desentralisert ansvar for anskaffelser medfører at flere personer har behov for kompetanse. Utover dette peker meldingen på viktigheten av at det internt i virksomheten er et system for gjenbruk og deling av erfaringer, utarbeidelse av rutiner og maler, samt etablering av nettverk.

Det er ofte store beløp knyttet til anskaffelser i offentlig sektor og i stortingsmeldingen pekes dette på som en risikofaktor med tanke på korrupsjon og korrupsjonslignende adferd. Manglende fokus på en slik risiko knyttet til anskaffelser og svak kontroll av anskaffelsesaktivitetene øker muligheten for mislighold. Stortingsmeldingen peker på at det viktigste arbeidet for å sikre høy etisk standard knyttet til anskaffelsesområdet først og fremst skjer i den enkelte virksomhet. Anskaffelseslovens formålsparagraf markerer tydelig hva som skal kjennetegne kommunens virksomhet; «loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte». Etisk arbeid i kommunen handler om å bygge tillit mellom det offentlige og kommunens innbyggere. Tillit gir grunnlag for et godt samarbeid og samspill mellom det offentlige, næringsliv, frivillighet og innbyggere. Motsatt kan påstander om inhabilitet eller avsløringer om korrupsjon svekke kommunens legitimitet og styringsevne.

Samlet sett kan ovennevnte forhold ivaretas gjennom et sett med rutiner i form av reglementer og/eller instruksjoner for innkjøp og anskaffelser. Rutinene bør inneholde tydelige beskrivelser av forhold omkring roller og ansvar, mål og forventninger, samt en strategi for hvordan anskaffelsesprosesser skal gjennomføres. Sistnevnte strategi gjør seg spesielt gjeldende for større anskaffelser som er relevant for investeringsområdet. En anskaffelsesstrategi vil i større prosjekter være hensiktsmessig og ikke minst et tydelig signal ovenfor administrativ og politisk ledelse omkring hva som prioriteres og hva man legger til grunn for anskaffelsene. De anskaffelser man planlegger for, kan samles om et uttalt ønske om at anskaffelser skal gjennomføres på en profesjonell og effektiv måte. Videre kan man tilkjenne hvilke parametere anskaffelsene skal følge som eksempelvis kvalitet, kostnader og tidsbruk. Et annet

viktig forhold som kan beskrives i en anskaffelsesstrategi, er beskrivelser omkring samfunnsansvar og miljøhensyn.

Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at:

- Froland kommune har etablert nødvendige rutiner og prosedyrer som skal sikre at anskaffelser innen investeringsområdet gjøres i samsvar med gjeldende lover og regler.
 - Froland kommune har etablert rutiner som omhandler å forebygge, avdekke og følge opp avvik samt vurderinger omkring risiko for avvik.
 - Froland kommune, som del av sine rutiner på innkjøps- og anskaffelsesområdet, bør ha etablert beskrivelser omkring:
 - Ledelsesforankring.
 - Mål og strategier for kommunens anskaffelser.
 - Tydelige beskrivelser av roller, ansvar og myndighet.
 - Hvordan man sikrer tilstrekkelig kompetanse blant ledere og ansatte som har et ansvar knyttet til kommunens anskaffelser.
-

3.1.2 FAKTA

Revisjonen vil i dette delkapittelet presentere de rutiner og prosedyrer for offentlige anskaffelser som er aktuelle for å besvare problemstillingen. Dette fremkommer både gjennom dokumentanalyse og intervjuer med ledere / spørsmål til ansatte.

Internkontroll

Internkontroll har vært tema i kontrollutvalget i Froland kommune flere ganger de siste årene, og kommunen har nylig gjennomført et prosjekt om helhetlig internkontroll etter å ha fått midler fra statsforvalteren for å være pilotkommune i østre Agder. Når det gjelder verktøy, er Stratsys det overordnede internkontrollsystemet og QM+ er kvalitets- og avvikssystemet, og revisjonen fikk tilgang til begge disse. I denne sammenheng fungerer QM+ som et arkiv med sentrale dokumenter (lover/forskrifter, kommunens regelverk, maler mv.) og er delt inn i flere områder (faner) hvor hver fane er delt inn i passende overskrifter. Det meste av dokumentasjon fra kommunen som er forelagt revisjonen, finnes i QM+, men revisjonen har også mottatt annen dokumentasjon forelagt av kontaktperson.

I Stratsys er det en oversikt over kontrollpunktene som utgjør internkontrollen i Froland kommune. Det er delt inn i tre kontrollområder; «overordnede styringsdokumenter», «sektorovergripende støtteprosesser» og «virksomhetsspesifikke». Under «overordnede styringsdokumenter» ligger f.eks. kontrollpunktet «anskaffelsesstrategi». Det er ført opp ansvarlig person og status, når det ble revidert og frist for neste revisjon. Videre er det felter for fagområde, dokumenttype, beskrivelse og hjemme, og det er en fane for ROS-analyser for kontrollpunktene (foreløpig ikke tatt i bruk). I Stratsys finnes også en oversikt over alle avtaler Froland har inngått eller er en del av. Det er delt inn etter avtaletype, og det ligger felter for status på avtalen, perioden den gjelder for og årlig beløp. Avtaleansvarlig i kommunen er oppført, og avtaler som er inngått av kommunen, benevnes «rammeavtaler», avtaler gjennom Offentlig fellesinnkjøp på Agder (OFA) kalles «innkjøpsavtaler for innkjøp».

Anskaffelsesstrategi

Froland kommune har en anskaffelsesstrategi som er vedtatt i kommunedirektørens ledergruppe i 2019. Strategien skal sikre effektiv ressursbruk og gi et felles grunnlag for gjennomføring av anskaffelser. Det er uttrykt at anskaffelser skal være i tråd med lover og forskrifter og sikre krav til konkurranse, likebehandling og åpenhet. Den gjelder for hele kommunen og alle faser i en anskaffelse. Hovedmålet er å «bidra til best mulig verdiskapning med lavest mulig ressursforbruk», og det skal gjennomføres kompetanseheving og etableres gode rutiner. Videre er det formulert delmål som går på profesjonalitet (roller og ansvar, internkontroll, dokumentasjon), det å bidra til effektiv tjenesteproduksjon (bl.a. gjennom gode kravspesifikasjoner) og at anskaffelser skal gjøres rasjonelt (bl.a. øke andel konkurranseutsatte anskaffelser), samt at kommunene skal vise samfunnsansvar (miljø, klima, menneskerettigheter mv.).

Det er kommunedirektøren som har det overordnede ansvaret for at strategien blir gjennomført, og alle ansatte har et ansvar for at målene skal nås. Håndtering av anskaffelser skal foretas med dagens ressurser. På lengre sikt er det ønskelig at det etableres en fagressurs

som skal ivareta enkelte funksjoner innenfor anskaffelsesfeltet. For å lykkes med strategien, er det ført opp visse suksessfaktorer, bl.a. forankring i hele organisasjonen («topp til bunn»), kompetanseheving samt digitalisering.

Innkjøpsreglement

Innledningsvis oppgis det at innkjøpsreglementet gjelder for alle typer innkjøp i kommunen, og alle ansatte som driver med innkjøp, plikter å sette seg inn i det. Reglementet slår også fast at alle rutiner og skjemaer knyttet til innkjøp skal ligge i kommunens kvalitetssystem, og det er et uttalt ønske om at lokalt næringsliv skal prioriteres så langt det er mulig innenfor gjeldende regelverk. Formålet med reglementet er å gi en effektiv utnyttelse av kommunens ressurser og sikre forhold som at lov og forskrift følges, det er klare myndighets- og ansvarsforhold, at dokumentasjon av innkjøp er etablert og lett tilgjengelig, at ordningen skaper tillitt mv. I forbindelse med lovmessige sider ved innkjøp, listes det opp flere forhold, så som at innkjøp skal baseres på reell konkurranse så langt det er mulig, det skal utvises god forretningsskikk, det skal ikke være diskriminering eller ulik behandling og videre er likebehandling, forutsigbarhet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet rettesnorer ved alle innkjøp. Det er også et eget avsnitt om krav til arbeidstaker- og menneskerettigheter.

Innkjøpsprosessen er beskrevet, og det vises til de ulike terskelverdier med estimat på innkjøpets verdi mtp. utlysning av tilbudskonkurranser. Innkjøp i kommunen skal være basert på konkurranse så langt det er mulig, også de med estimert total verdi under kr. 100 000. Ved innkjøp mellom 100 000 og nasjonal terskelverdi (1,3 mill), skal det sendes forespørsel til minimum tre leverandører, hvis mulig, og ved innkjøp over nasjonal terskelverdi samt EØS-terskelverdi skal det være åpen anbudskonkurranse. I forhold til rammeavtaler, står det at «kontraktens verdi skal beregnes på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen ekskl. mva., inkludert enhver form for opsjon som er fastsatt i anskaffelsesdokumentene», og om det blir enkeltinnkjøp over kr. 100 000 på en rammeavtale skal det vurderes om dette kan være aktuelt for andre eller internt. Når det kommer til valg av leverandører, skal det baseres på laveste pris eller det mest økonomisk fordelaktige (vurdering av pris vs. kvalitet) tilbudet. I konkurransegrunnlaget skal kriterier for valg av leverandør føres opp. I forbindelse med inngåelse av kontrakt skal det sendes elektronisk brev til tilbyderne med begrunnelse samt hvorfor den enkelte ev. ikke ble valgt, og leverandører som ikke ble valgt gis anledning til å klage.

Hva gjelder dokumentasjon, oppgis det at forvaltningens dokumenter i utgangspunktet er offentlige og mer spesifikt står det at alle tilbud skal journalføres. Det skal føres innkjøpsprotokoll for alle kjøp over nasjonal terskelverdi for å kunne dokumentere konkurransen og oppfylle krav til etterprøvnbarhet og gjennomsiktighet. Utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget skal gjennomføres i det elektroniske innkjøpssystemet (EU-supply.com) som et ledd i internkontrollen, noe som bl.a. skal sikre likebehandling (informasjon sendes samtidig), gjøre prosessen forutberegnelig (innkjøper må legge inn opplysninger på forhånd) og oppfylle krav om etterprøvnbarhet (alle dokumenter samles på ett sted og det genereres anskaffelsesprotokoll), samt at det ligger flere maler i dette systemet. Innkjøpsreglementet slår videre fast at «det er viktig å beholde, vedlikeholde og oppdatere

den innkjøpsfaglige kompetansen kommunen har i dag.» Kommunen har en egen plan for dette hva gjelder offentlige anskaffelser og innkjøp. Avslutningsvis kommer det frem at kommunedirektør har det øverste ansvar for kommunens innkjøp og skal definere roller og avgjøre plassering av myndighet når det kommer til innkjøp. Tjenesteledere har fått delegert innkjøpsansvar for sine enheter, og for alle konkurranser/avtaler skal det være utnevnt en kontaktperson.

Økonomireglement

Revisjonen har mottatt økonomireglement vedtatt av kommunestyret 10.11.22. Her er ansvaret for at kommunen har en forsvarlig intern styring og kontroll med økonomiforvaltningen tillagt kommunedirektøren, og det skal etableres rutiner som sørger for dette. I forhold til investeringsprosjekter, skal alle starte med en behovsavklaring og være tilstrekkelig utredet, noe som krever at utgifter, finansiering mv. dokumenteres før saken oversendes til politisk behandling. Ved behov for tilleggsbevilgning, skal det legges fram sak for kommunestyret med forslag til omdisponering av midler før budsjettet er brukt opp. Det er også ført opp krav knyttet til attestasjon og anvisning, bl.a. at den som attesterer skal påse at levering er i samsvar med bestilling og anviser skal påse at disponering av budsjettmidler er formelt, reelt og økonomisk i orden.

Investeringsreglement

Investeringsreglementet er vedtatt av kommunestyret og formålet er å «gi retningslinjer slik at alle investeringsprosjekter blir likt behandlet». Det omfatter alle varige driftsmidler, som fast eiendom, utstyr, transportmidler mv. og med en minimumskostnad på anskaffelsen på 100 000 kroner. Kommunedirektør skal legge frem en utredning om hvert investeringsbehov som inneholder bl.a. en analyse av behovet og forventet kostnadsramme.

Investeringsprosjekter må vedtas i kommunestyret og skal inkludere en utgiftsramme, herunder anslag på fremtidige driftsutgifter. Det er definert en rolle som «prosjektansvarlig» som har ansvar for fremdriftsplan, økonomisk styring, rapportering og sluttregnskap. Hva gjelder tilleggsbevilgning, skal det legges fram sak for kommunestyret med forslag til finansiering før budsjettet er brukt opp. I dokumentet er det omtale av forprosjekt, detaljprosjekt og byggestart og oppfølging i byggetiden. Felles for disse er at de primært/kun gjelder for byggesaker.

Delegasjonsreglement og lederavtaler

Gjennom kommunens *delegasjonsreglement* er kommunedirektøren gitt myndighet til å delegerer myndighet internt i administrasjonen. Formålet er blant annet å «plassere avgjørelsesmyndigheten til et hensiktsmessig nivå» og å «sikre en effektiv, fleksibel og handlekraftig administrasjon og gi ledere og saksbehandlere nødvendig myndighet» samt gode rapporteringsrutiner. Det blir også slått fast at dersom en ansatt med delegert myndighet er i tvil om forhold relatert til habilitet, skal dette legges frem for overordnet myndighet. Videre er det egne reglement for det ansvar som er delegert nedover i organisasjonen til hvert ledernivå, og det omfatter bl.a. økonomisjef, organisasjonssjef, virksomhetsledere og ledere innenfor hver virksomhet. Virksomhetsledere er bl.a. gitt anvisningsmyndighet for innkjøp innenfor eget budsjett og er gitt myndighet til å foreta innkjøp av varer og tjenester i samsvar

med lov, regelverk, budsjetttrammer og inngåtte rammeavtaler samt at de har ansvar for internkontrollen i sin virksomhet. Avrop på rammeavtaler gjøres av den enkelte virksomhetsleder med budsjettansvar. I forbindelse med delegasjonsreglementet er det også ført opp hvem (navn) som har fått fullmakt til innkjøp og innenfor hvilke rammer. Personen som attesterer er ansvarlig for innkjøpet, blant annet at pris er riktig, budsjettmessig dekning for beløpet og at «anskaffelser er gjennomført i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser og det til enhver tid gjeldende retningslinjer for innkjøp». Det er også ført opp kontroller ved varemottak, så som at leveringen stemmer med bestillingen.

Lederavtalene i kommunen skal være et styringsverktøy der det stilles resultatkrav til ledere, og de inngås årlig etter vedtatt budsjett. Revisjonen er forelagt lederavtale for teknisk virksomhet, og avtalen slår fast at leder har ansvar for at virksomheten drives innenfor lover, forskrifter og reglement som gjelder for kommunen og i henhold til budsjett, men det innebærer også at virksomheten har rammevilkår som tillater dette. Det er videre lagt inn forventninger om at leder har fokus på internkontroll og dokumentasjon i innkjøps- og prosjektprosesser og skal bidra til å forbedre kommunen som helhet på dette feltet.

Øvrig skriftlig dokumentasjon

I kommunens *etikreglement* framholdes det at ansatte ikke skal bruke sin stilling til personlig gevinst og ev. interessekonflikt skal legges frem for overordnede. Ved konkurranser bør det tas hensyn til kontinuitet i leverandørforhold, men samtidig skal det ikke være avtaler som hindrer effektiv konkurranse. Kommunen har utarbeidet en *kompetanseplan* for innkjøp og prosjektstyring. Når det gjelder innkjøp, er formålet å sikre at anskaffelser er i tråd med anskaffelsesloven og at praksis blir i tråd med anskaffelsesstrategien og internkontrollen på innkjøpsområdet. Målgruppene er ledere og ansatte med innkjøpsansvar og prosjekteiere, prosjektledere og prosjektstyremedlemmer. Det er inkludert en tiltaksplan, og det kan nevnes opplæring i anskaffelsesloven og kommunens innkjøpsrutiner, oppnå innkjøpsfaglig sertifisering og opplæring i bruk av innkjøps- og rapportfunksjonene i e-handelssystemet. For hvert av tiltakene er det spesifisert hva man vil oppnå, hvilken målgruppe det gjelder, tidsrom, ansvarlig for tiltaket, ev. kostnad og frist for evaluering.

I veilederen om *prosjektgjennomføring for prosjektledere* går det gjennom ulike faser i et prosjekt; planleggingsfasen, kartleggingsfasen, anskaffelse- eller leveransefase og avslutning. I kartleggingsfasen pekes det på at anbudsform og prosess må avklares, jf. terskelverdier i anskaffelsesloven. I anskaffelsesfasen er det satt opp flere aktiviteter, bl.a. evaluere tilbudene, velge og lage fremdriftsplan sammen med leverandør samt dokumentere underveis.

I dokumentet «*Prosjekter i Froland kommune – Roller og oppgaver*» er det definert tre roller og medfølgende ansvar. Prosjekteier er overordnet ansvarlig for at prosjektet når sine mål. Det skal være en tett dialog med prosjektleder om bl.a. avvik i kostnader. Prosjektleder «har ansvar og myndighet til å lede prosjektet og levere de nødvendige produktene innenfor de rammer og begrensninger som er definert av prosjekteier/prosjektstyret.» Prosjektleder har bl.a. ansvar for økonomien i prosjektet og kan delegere oppgaver til deltakere i prosjektgruppen, samt ansvar knyttet til risiko og endrings- og avvikshåndtering. Det skal

nedsettes et prosjektstyre «i alle prosjekter over 500.000 kr eller prosjekter med høy kompleksitet/risiko». Styret er overordnet ansvarlig for prosjektet.

Kommunen har videre flere maler ifm. prosjektarbeid. I mal for *prosjektplan* må roller og ansvar fylles ut, med myndighet i hver rolle og hvem som innehar rollen. Videre skal det fylles ut aktiviteter i de ulike fasene i prosjektet, herunder anskaffelsesfasen, og det må settes opp et budsjett. Det er også punkter for endringshåndtering og risikovurderinger. I mal for *statusrapport* skal det bl.a. gjøres risikovurdering og fylles ut ev. endringer og avvik. Mal for *prosjektforslag* for investeringsprosjekter fylles ut før prosjektet vedtas. Sentrale roller blir avklart, og det skal bl.a. fylles ut hva som skal kjøpes inn/bygges/etableres samt at det må gjøres en risikovurdering. I mal for *sluttrapport* skal det bl.a. gjøres en evaluering av ulike sider ved prosjektet og man kan komme med forslag til forbedringer. Av de forhåndsutfylte evalueringspunktene er det ikke noe som er spesifikt for anskaffelser. Kommunen har også en egen *prosedyre for prosjekter der spillemidler* er involvert. I punkt fire, bygging av anlegg, er grenseverdiene ifm. offentlige anskaffelser listet opp med tilhørende krav til konkurranse.

Kommunen har en rutine med regler for *arkivering av anskaffelser*. Formålet er å beskrive hvilken type dokumentasjon som skal arkiveres og status ift. offentlighet (innsyn). Det gjelder alle som gjennomfører innkjøp i kommunen. Det fremgår at alle anskaffelser skal dokumenteres og arkiveres slik at tredjepart kan se og etterprøve grunnlaget for beslutningen, og det vises til anskaffelsesforskriften § 7-1 om dokumentasjonsplikt. Videre står det at rutinen omfatter alle dokumenter som gjelder konkurransen, herunder endelig kontrakt og anskaffelsesprotokoll, og det skal være skriftlig. Det er den personen som er gitt bestillermyndighet, som har ansvar for «at journalførte dokumenter arkiveres i henhold til aktuelt lovverk vedrørende innsyn og taushetsbelagte opplysninger, jf. offentleglova og forvaltningslovens bestemmelser». Avslutningsvis er det listet opp eksempler på dokumenttyper som kan oppstå i en innkjøpsprosess.

I rutinen for *kontrakt og kontraktsoppfølging* går det gjennom hva som er viktig å ha med i en innkjøpskontrakt, og den gjelder for rammeavtaler og enkeltinnkjøp. Punkter som omtales, er omfang, ramme/verdi, varighet, vilkår på leveransen, lønns- og arbeidsvilkår. Det presiseres at verdi på en avtale er viktig for å avgjøre hvilke terskelverdier man kommer innunder og at leverandører må forholde seg til gjeldende lover ift. lønns- og arbeidsvilkår. Når det gjelder oppfølging av leverandøren, anbefales det en årlig evaluering og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Det er flere lenker til anskaffelser.no.

I QM+ lenkes det til *Digitaliseringsdirektoratets prosjektveiviser* under overskriften «Prosjektstyring». Anskaffelser er her et eget punkt og ulike sider ved anskaffelser beskrives i de fleste fasene av et prosjekt. Det er også en lenke til en *sjekkliste* for anskaffelser over kr 100 000 på anskaffelser.no (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ). Under «Innkjøp og prosjekt» er det også lenker til flere nettsider. Det er lenker til både lov og forskrift om offentlige anskaffelser, anskaffelser.no, terskelverdiene for anskaffelser (på anskaffelser.no), et konkurransegjennomføringsverktøy (krever pålogging) samt nettkurs i anskaffelser fra DFØ. Det er også lenker til ulike maler som kan benyttes, bl.a. for evalueringer, konkurransegrunnlag og protokoller.

Utvikling og implementering av rutiner mv.

I intervjuer med kommunedirektør, økonomisjef og utviklingssjef, kommer det frem at Froland kommune har arbeidet aktivt de siste årene med å få på plass oppdaterte rutiner, reglement mv. knyttet til innkjøp. Det er også en opplevelse av at rutineene er kjent i organisasjonen. Overordnet trekker *kommunedirektør* frem arbeidet med internkontroll som har pågått over en lengte periode, og det jobbes med å implementere dette i alle ledd i kommunen. Videre oppgis det at det er gode rutiner på rapportering, så som månedsrapportering og tertialrapportering, men kommunedirektør mener at kontrollrutinene kan bli bedre. *Utviklingssjef* oppgir at e-handelssystemet som kommunen holder på med å implementere, kan bli et viktig bidrag i så måte. *Økonomisjef* nevner at kommunen har fått flere rammeavtaler (både OFA og lokale) og at det er opprettet et eget avtaleregister, noe som gir bedre kontroll og økt bevissthet. Det formidles at ansatte skal ha lav terskel for å henvende seg til relevante kontaktpersoner dersom de har spørsmål knyttet til prosjekter de holder på med, og det oppleves som at dette har blitt en innarbeidet rutine. Men økonomisjef mener det er krevende å ha kapasitet til å vedlikeholde og følge opp den dokumentasjonen man etablerer. Generelt sett har man en opplevelse av å ha et tilstrekkelig fokus, men sett mot rutiner knytter det seg en grunnleggende risiko til det løpende vedlikeholdet.

Flertallet av ansatte med bestillermyndighet opplever at kommunen har gode rutiner på dette og at de er tilgjengeliggjort (flere oppgir her QM+), og en del trekker frem arkiveringsrutinene. Noen mener likevel at rutineene enten ikke er tilstrekkelige eller ikke godt nok tilgjengeliggjort.

Kompetanse

Kommunedirektør opplever at det er god kompetanse blant ansatte som har innkjøpsmyndighet. I en liten kommune har ansatte mange ansvarsområder, og det er vanskelig å bli spesialist på et konkret område, oppgir han, men viktig å få til en interesse for innkjøpsfaget, spesielt på virksomhetsledernivå. *Utviklingssjef* mener at det ifm. selve prosessen med anskaffelser er tilstrekkelig kompetanse, men at det kan gjenstå noe i forhold til det som omhandler arkivering og dokumentasjonskrav. For kommunen som helhet er det også viktig at enkelte ansatte har en mer spisset kompetanse, og han trekker da særlig frem prosjekt- og byggeleder som har gjennomført innkjøpsskolen/ fått sertifisering, samtidig som kommunen benytter seg av eksternt rådgivning ved behov. Det gjennomføres samlinger der ansatte får faglig påfyll hva gjelder anskaffelser, så som møter med OFA og etterfølgende kurs. Nyansatte gis ikke et selvstendig ansvar for anskaffelser før de anses som kompetente til dette, oppgir han. *Økonomisjef* peker på kompetanseplanene og nevner at kommunen er opptatt av at ansatte skal besitte tilstrekkelig kompetanse på innkjøp, men de er også avhengig av enkeltpersoner som viser interesse for å ta ledelse på dette. Selv om man kan skaffe eksternt kompetanse i store prosjekter, trenger man god kompetanse internt i kommunen.

Generelt oppgir flertallet av ansatte i undersøkelsen å ha fått god opplæring da de ble ansatt eller fikk ansvar for anskaffelser. Det er ikke alle som fikk dette med en gang, men de har fått det senere i ansettelsen/etter de fikk ansvar for innkjøp. Flere oppgir kurs, eksamen i avtalerett, interne møter og en-til-en-kontakt som arenaer for opplæring. Et mindretall oppgir

at de har tilegnet seg kunnskap selv eller synes at opplæringen ikke har vært tilstrekkelig. De fleste ansatte synes også at de har nødvendig kompetanse og at de får veiledning, både fra interne og eksterne ressurser, når de trenger det. Det er også en oppfatning av at kommunen er flink til å holde ansatte oppdatert, både gjennom kurs o.l. og gjennom ressurspersoner som de ansatte kan henvende seg til ved spørsmål. Det blir også pekt på et personlig ansvar for å holde seg oppdatert, og et fåtall oppgir at de ikke synes kommunen holder dem oppdatert. I relasjon til kompetanse vil revisjonen også trekke frem at enkelte ansatte oppgir en bekymring knyttet til ressursituasjonen i arbeidet med offentlige anskaffelser.

Ansvar, roller og myndighet

Kommunedirektør nevner at kommunen har utviklet delegasjonsreglementet ift. roller, ansvar og fullmakter når det gjelder anskaffelser, og dette skal omfatte både virksomhetsledere og prosjektledere og er inndelt etter ansvarsområde. Delegasjonsreglementet inneholder også lister over personer med innkjøpsmyndighet, og kommunedirektør medgir at disse ikke er så lett å holde oppdatert. Lederavtalene med virksomhetslederne og mellomledere trekkes også frem, og der er forventninger, krav til arbeidet med internkontroll og innkjøp regulert.

Utviklingssjef oppgir at han har et overordnet ansvar for anskaffelser, og rollen er både rådgivende og oppfølgende/kontrollerende. Samtidig oppgir han at teknisk virksomhetsområde skal styrkes med en stilling innenfor anskaffelser, og spesielt prosjekt- og byggeleder skal bli en ressurs for kommunen på innkjøpsområdet. Videre er det etablert en uformell prosjektgruppe som skal ha oversikt over alle investeringsprosjekter. *Økonomisjef* oppgir at hans rolle når det gjelder innkjøp, er å fasilitere og sikre at det er tilstrekkelige rammer for å lykkes med innkjøp.

Prosjektlederne som ble intervjuet, opplever at rollen ift. fullmakter, ansvar og myndighet er tydelig forklart. En del oppgir at det er lav terskel for å kontakte leder/overordnet i prosjekt når det er påkrevd, men det blir påpekt av en ansatt at delegasjonsreglementet må oppdateres. Et mindretall synes ikke roller mv. er godt beskrevet.

Feil/avvik og evalueringer

Kommunedirektør beskriver at de ikke har gode nok rutiner for evaluering etter hvert prosjekt, da det fylles ut et «Prosjektforlag» i forkant av hvert prosjekt i QM+, men der det også burde ha bli lagt inn egevaluering. *Utviklingssjef* oppgir at det ikke er definerte systemer for evaluering, og at det nok er litt avhengig av person. Det er etablert møtearenaer med virksomhetslederne, og han mener også at det er gode prosesser knyttet til deling av erfaringer og arbeid med å identifisere risikoer innen teknisk virksomhet, men at det i mindre grad er utbredt å ha evalueringer i øvrige virksomheter når det kommer til offentlige anskaffelser. *Økonomisjef* viser til at de månedlige møtene med ledere i kommunen kan være en arena for å diskutere/evaluere, og tilsvarende for de faste økonomimøtene med prosjektlederne.

De ansatte har noe varierende tilbakemeldinger knyttet til arbeidet med feil/avvik og evalueringer. Det som oftest nevnes, er at man søker hjelp/rådfører seg med andre, enten interne eller eksterne ressurser. En del oppgir at det ikke er egne møtearenaer for å diskutere relevante problemstillinger, men det er kurs for de ansatte som vil hjelpe i så måte. På den

annen side trekker noen frem at erfaringer med innkjøp deles i (leder)møter og at man lærer av hverandre i slike situasjoner, og det blir av én nevnt at de prater om prosessene og hva de kan lære av miljøet hen jobber, og det blir trukket frem at kommunedirektør er tydelig på at ved overskridelse av rammer, må man til kommunedirektør/-styre for ev. å få innvilget større rammer. Samtidig føler en del av respondentene seg lite/ikke involvert i arbeidet med feil/avvik og evaluering eller har liten erfaring selv. Skriftlige evalueringer blir i mindre grad trukket frem, men det nevnes av noen ifm. at avtaler/kontrakter skal evalueres jevnlig, og det blir nevnt at et kommende e-handelssystem kan bli viktig for automatiske sjekker av innkjøp, herunder investeringsprosjekter. En del oppgir at det ikke er egne møtearenaer for å diskutere relevante problemstillinger, men det er kurs for de ansatte som vil hjelpe i så måte.

Organisasjonens fokus på anskaffelser

Det er viktig med forankring av innkjøp hos politikerne, men *kommunedirektør* opplever ofte at administrasjonen må drive arbeidet ift. å få det på dagsorden. Samtidig kommer alle større utfordringer stort sett opp som en politisk sak, slik at det er god kontroll og rapportering som sådan. *Utviklingsjef* mener det har blitt en større oppmerksomhet rundt innkjøp, og bl.a. går en større andel av hans stilling til arbeidet med anskaffelser. *Økonomisjef* mener også at det har blitt en større oppmerksomhet knyttet til anskaffelser i organisasjonen, og det er f.eks. innført et eget avsnitt for hver enkelt virksomhet i årsrapporten som skal omtale investeringsprosjekter / offentlige anskaffelser. Av svarene fra de ansatte oppgir de fleste at dette har stor oppmerksomhet i egen organisasjon/enhet og i kommunen, og mange opplever å få god fagstøtte/hjelp.

3.1.3 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Kommunen har etablert flere rutiner, prosedyrer mv. som skal understøtte en god innkjøpsprosess, og det er revisjonens vurdering at de samlet sett fanger opp det som reguleres i lov og forskrift. For å kunne holde oversikt, har kommunen organisert alle dokumentene i QM+ (kvalitets- og avvikssystemet), og ansatte oppgir i stor grad at de er kjent med rutinene og vet hvor de kan finne dem. Samlet sett danner dette et godt utgangspunkt for å lykkes med anskaffelsesprosessene. På den annen side innebærer et slikt fragmentert system at det er mange dokumenter som skal holdes oppdatert, både med tanke på kapasitet til å utføre det og den interne logikken i systemet. Dette er en utfordring kommuneledelsen gir uttrykk for å være klar over. I forhold til innkjøpsreglementet vil revisjonen likevel påpeke noen forhold som bidrar til økt risiko for ikke å etterleve sentrale og lokale bestemmelser:

- For det første er ikke krav til dokumentasjon innenfor del 1 av forskrift om offentlige anskaffelser inkludert spesifikt, jf. forskriftens § 7-1 som slår fast at kommunen skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen og at vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll (kommunens egen arkiveringsrutine viser til § 7-1).
- Revisjonen legger merke til at terskelverdien for krav til skatte- og mva.-attest ikke er nevnt eksplisitt.
- Det er manglende omtale av rutiner ved avrop på rammeavtaler sett i lys av at både økonomireglementet og delegeringsreglementet gjør klart at den som attesterer skal påse at levering er i samsvar med bestilling. Dette må ses på som en del av kommunens internkontroll.

Med en forholdsvis desentralisert organisering av innkjøp som Froland har, vil noen ansatte gjennomføre anskaffelser innenfor del I i forskriften et fåtall ganger. For dem vil innkjøpsreglementet kunne være det viktigste oppslagsverket, men revisjonen setter spørsmålstegn ved hvor lettfattelig det er, og vesentlige forhold er ikke inkludert. For ansatte som ofte gjør innkjøp, samt i større prosjekter (del II og III), vil tilgang til flere dokumenter som utdyper ulike sider ved anskaffelsesprosessen, være viktigere.

Når det gjelder det å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, er det revisjonens vurdering at kommunen har flere skriftlige rutiner som skal fange opp dette. Slik revisjonen ser det, er det en lav terskel for å ta kontakt med kolleger i organisasjonen og det virker forstått blant de ansatte at man skal henvende seg opp i organisasjonen når det er fare for overskridelser av budsjett. Det er videre revisjonens forståelse at kommunens internkontrollsystem, Stratsys, kan utgjøre en god måte å føre kontroll med rutiner, rammeavtaler mv., men at det ikke finnes egnete systemer for de enkelte investeringsprosjekter. Da er det betryggende at kommunen oppgir at de arbeider med implementering av et e-handelssystem som kan fange opp dette, noe som vil bli en oppgradering fra mer manuelle kontroller som finnes i dag. Evalueringer av innkjøpsprosessen, både underveis og ved ferdigstilt investeringsprosjekt, er nært knyttet til

arbeidet med avvik. Det er revisjonens vurdering at det er en del utfordringer knyttet til dette både hva gjelder skriftlige evalueringer, men også fungerende møtearenaer for de ansatte der man kan diskutere problemstillinger. Kommuneledelsen virker å være klar over utfordringen, både hva gjelder systematisk skriftlig evaluering og utbredelse av møtearenaer.

I forhold til arbeidet med å sørge for tilstrekkelig kompetanse på innkjøp, mener revisjonen at kommunen har en tydelig bevissthet knyttet til det. Det er utarbeidet en skriftlig kompetanseplan, og det virker som det eksisterer gode rutiner for å oppsøke kolleger og lære underveis. Sett i lys av at ansvar for innkjøp er delegert til den enkelte virksomhet og det er flere ansatte med innkjøpsmyndighet innenfor hver virksomhet, fremstår det som et fornuftig grep å øke kompetansen innenfor teknisk virksomhet og gi denne en rådgivende funksjon i kommunen som helhet, samt at enkelte ansatte får spisskompetanse og/eller kan bruke mer av sin samlede tid på innkjøp. Men revisjonen vil påpeke at det er en fare for at enkelte ansatte kan falle utenfor og at belastningen på enkelte kan bli stor.

Det er revisjonens vurdering at kommunens delegasjonsreglement sammen med øvrige dokumenter som innkjøpsreglement, om prosjekter mv., samlet sett gir et godt grunnlag for å forstå roller, ansvar og myndighet hva gjelder offentlige anskaffelser i hele organisasjonen. Flere forhold er regulert, herunder internkontroll og kompetanseutvikling. Men også her vil revisjonen påpeke at i en desentralisert løsning er det en fare for at dette ikke når ut til alle ansatte.

Slik revisjonen ser det, er det flere sider ved lederforankringen som virker tilfredsstillende ivaretatt i organisasjonen. Kommunedirektør er gitt det overordnede ansvaret, noe som er poengtert i flere av dokumentene, men har også delegert ansvar videre ned i organisasjonen. Ansatte virker innforstått med at man skal søke oppover i linjen ved behov, og de gir uttrykk for at anskaffelser har stor oppmerksomhet både i egen virksomhet og i kommunen som helhet. Det er også planer om å øke ressursbruken og gi enkelte ansatte spisskompetanse på anskaffelser, og samlet sett tyder dette på at ledelsen jobber strategisk med å utvikle dette området. På den annen side merker revisjonen seg at enkelte sentrale reglementer/dokumenter er oppgitt å være vedtatt i kommunestyret, andre er vedtatt i kommunedirektørens ledergruppe, mens innkjøpsreglementet og arkivrutinen ikke har noen oppført status. Revisjonen setter da spørsmålsteget ved om viktige sider ved innkjøpsprosessen er tilstrekkelig forankret i hele organisasjonen, herunder politisk og administrativ ledelse.

Ved å ha etablert en anskaffelsesstrategi, er revisjonen av den oppfatning at Froland kommune har fått på plass tydelige mål og strategier for å oppnå disse. Hovedmålet er i tråd med formålet i lov om offentlige anskaffelser, og strategien tar også inn over seg andre mål fra lovverket og anbefalinger til hvordan anskaffelser skal gjennomføres. Revisjonen finner også igjen flere av de nedfelte strategiene i kommunens rutiner og verktøy samt at ledelsen er klar på hva de må fortsette med for å implementere strategien i hele kommunen.

Oppsummert er det revisjonens vurdering at Froland kommune har fått på plass gode rutiner og prosedyrer knyttet til offentlige anskaffelser i investeringsprosjekter, men at det er noen mangler. Innkjøpsreglementet dekker ikke alle relevante forhold etter lov, forskrift og vedtak,

og ved å ha en desentralisert struktur må kommunen også være oppmerksom på at rolleforståelse og kompetanseheving når ut til alle ansatte som jobber med dette. Vår vurdering er videre at det også er svakheter knyttet til forhold som skriftlige evalueringer og arenaer for å kunne diskutere problemstillinger.

3.2 PROBLEMSTILLING 2

2) *Følger Froland kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester knyttet til kommunens investeringsprosjekter?*

3.2.1 REVISJONSKRITERIER

Lov om offentlige anskaffelser (LOA) er gjeldende for anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider. Alle anskaffelser som er lik eller overstiger kr. 100.000,- ekskl. mva. er omfattet av loven og tilhørende forskrift, *anskaffelsesforskriften* (FOA). Lovens formål fremkommer i § 1 hvor det sies at «loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser». Videre fremkommer det av § 1 at loven «...skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte».⁵

LOA § 4 stiller opp fem grunnleggende prinsipper som oppdragsgiver skal opptre i samsvar med i anskaffelsesprosessen. De gjeldende prinsippene er konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet. Prinsippene har i hovedsak to funksjoner i anskaffelsesprosessen; «Danne selvstendig grunnlag for plikter og rettigheter for oppdragsgivere og leverandører» og fungere «som momenter ved tolkningen av enkeltbestemmelser i anskaffelsesregelverket».⁶

Prinsippet om konkurranse innebærer at det ikke er tilstrekkelig å bare ta kontakt med kun én leverandør, og kan derfor kun oppfylles ved at oppdragsgiver henvender seg direkte til flere leverandører eller ved å kunngjøre konkurransen. Ved anskaffelser under nasjonal terskelverdi er kunngjøring frivillig, men kommunen kan legge til grunn forventninger også på dette området. Ved slike anskaffelser er det likevel viktig at kommunen opptrer ansvarlig, slik at alle har tillit til at det offentlige gjennomfører alle anskaffelser på en hensiktsmessig måte, og sikrer konkurranse og effektiv ressursutnyttelse. Det kan være fornuftig for oppdragsgiveren å hente inn tilbud fra flere leverandører for å sikre effektiv ressursbruk og motvirke korrupsjon.⁷

Likebehandlingsprinsippet har til hensikt å avverge all forskjellsbehandling av leverandører, og prinsippet om etterprøvbarehet tilsier skriftlighet i anskaffelsesprosessen. Det sistnevnte prinsippet kan knyttes opp mot dokumentasjonsplikten som fremgår av forskrift om offentlige anskaffelser § 7-1 hvor det er krav til at oppdragsgiveren skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll. Sammen med protokollen vil dokumentasjon som konkurransegrunnlag, tilbud og referater fra møter i anskaffelsesprosessen være sentrale for å sikre reell etterprøvbarehet.⁸ Disse pliktene gir økt

⁵ LOV-2016-06-17-73 Lov om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven) Heretter LOA

⁶ Regjeringen.no – Offentlige anskaffelser «Grunnleggende prinsipper». Nærings- og fiskeridepartementet

⁷ Veileder for offentlige anskaffelser. Nærings og fiskeridepartementet

⁸ Goller, M., Christophersen K. B., Ekre, O. H., Gulsvik, A. A., Kreyberg, K., Neslein, K. Ø., Thommessen, K. N. & Werner L. C. (2017). *Anskaffelsesrett i et nøtteskall*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

etterprøvnbarhet i anskaffelsesprosessen, og kan dermed bidra til å motvirke kameraderi og korrupsjon.⁹ Likeledes slår kommunens arkivrutine for anskaffelser fast at «alle dokumenter som gjelder konkurransen skal fortløpende arkiveres og journalføres i kommunens sak/arkivsystem».

Prinsipp om forutberegnelighet innebærer at anskaffelsesprosessen skal være forutsigbar for leverandørene og at det videre skal sikre åpenhet om alle stadier i prosessen.

Forholdsmessighetsprinsippet (også kalt proporsjonalitetsprinsippet) omhandler at oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsens art, omfang, verdi og kompleksitet¹⁰, og kravet til protokollføring/nedtegnelse vil også variere avhengig av kontraktens verdi, omfang, art og kompleksitet.¹¹

Anskaffelsesforskriften består av seks deler og fem vedlegg, hvor fem av de seks delene omhandler ulike anvendelsesområder. Forskriftens del I gjelder for alle anskaffelser som er omfattet av lovverket. Del II gjelder for anskaffelser over nasjonal terskelverdi, men som ikke overstiger EØS-terskelverdi. Del III gjelder for anskaffelser lik eller de som overstiger EØS-terskelverdi. Kontrakter om helse og sosialtjenester, samt plan- og designkonkurranser har egne bestemmelser og er beskrevet i forskriftens del IV og V.

Anskaffelsesforskriften omhandler gitte bestemmelser om beregning av anskaffelsens anslåtte verdi, jf. § 5-4. Etter denne bestemmelsen skal oppdragsgiver beregne anskaffelsens verdi på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen ekskl. mva., inkludert enhver form for opsjon som er fastsatt i anskaffelsesdokumentene. Videre skal beregningen være forsvarlig på tidspunktet for kunngjøringen av konkurransen. Der plikt om kunngjøring ikke gjelder, skal beregningen være forsvarlig på det tidspunktet oppdragsgiver innleder anskaffelsesprosessen. I de tilfeller der oppdragsgiveren består av flere atskilte driftsenheter, sies det i forskriften at «den samlede anslåtte verdien for alle driftsenhetene legges til grunn for beregningen. Dette gjelder likevel ikke når en driftsenhet selv er ansvarlig for sine anskaffelser eller visse kategorier anskaffelser».¹² Etter forskriftens § 5-4 (4) skal oppdragsgiveren ikke velge beregningsmåte eller dele opp en kontrakt med det formål å unnta kontrakten fra forskriften.

For anskaffelser over kr. 100.000 ekskl. mva gjelder krav til protokollføring, samt skatteattester, jf. FOA §§ 7-1 og 7-2. Videre stilles det krav til å oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen, jf. FOA § 7-1 (1). Samlede enkeltinnkjøp er også viktig å ta hensyn til, da anskaffelser som skal ses under ett kan overstige kr. 100.000 og derfor være omfattet av lovverket.

I veileder for offentlige anskaffelser utarbeidet av Nærings- og fiskeridepartementet har man fremstilt de ulike terskelverdiene og henvisning til anskaffelsesforskriften.

⁹ Veileder for offentlige anskaffelser. Nærings og fiskeridepartementet

¹⁰ Regjeringen.no – Offentlige anskaffelser «*Grunnleggende prinsipper*». Nærings- og fiskeridepartementet

¹¹ Veileder for offentlige anskaffelser. Nærings og fiskeridepartementet

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

Terskelverdier	Type anskaffelse	Henvisning til anskaffelsesforskriften
Fra kr 100.000,- eks. mva	Alle anskaffelser som er omfattet av forskriften	§ 1-1 (og anskaffelsesloven § 2) - Det skal gjennomføres konkurranse - Det er ikke krav til kunngjøring - Anskaffelsen skal dokumenteres ¹³ - Det er krav til skatte- og mva. attest for anskaffelser over kr 500 000,- ¹⁴
Fra kr 1.300.000,- eks. mva	Anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeid	§ 5-1 (2) bokstav a - Det skal gjennomføres konkurranse - Det er krav til kunngjøring (Doffin) ^{15,16} - Anskaffelsen skal dokumenteres ¹⁷ - Det er krav til skatte- og mva. attest for anskaffelser over kr 500 000,- ¹⁸

I tabellen nedenfor har vi fremstilt krav til konkurranse slik dette er regulert i lov og forskrift om offentlig anskaffelser.

Anskaffelsesverdi	Krav til konkurranse
Under kr 100 000,-	Kommunen bør så langt det er mulig basere disse anskaffelsene på konkurranse, likebehandling og god forretningskikk
Mellom kr 100 000,- og kr 1 300 000,- eks. mva.	Det skal hentes inn tilbud fra to eller flere tilbydere eller man kan benytte frivillig kunngjøring på www.doffin.no
Over kr 1 300 000,-	Kunngjøres på www.doffin.no
Over kr 2 000 000,-	Kunngjøres på www.doffin.no og internasjonalt. Internasjonal kunngjøring gjøres gjennom www.doffin.no

Utover anskaffelser gjennom konkurranse, står kommunen fritt til å velge leverandører som har inngått rammeavtaler med kommunen. Dette fordrer at de anskaffelser som gjøres er i tråd med intensjonen til rammeavtalen, vilkårene og innenfor rimelighetens grenser følger avtalens anslåtte verdi.

I anskaffelsesforskriften defineres rammeavtale som en «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». Videre fremgår det av forskriften at oppdragsgiveren

¹³ Anskaffelsesforskriften § 7-1

¹⁴ Anskaffelsesforskriften § 7-2

¹⁵ Doffin – nasjonal kunngjøringsdatabaser for offentlige anskaffelser

¹⁶ Anskaffelsesforskriften § 8-17

¹⁷ Anskaffelsesforskriften § 25-5

¹⁸ Anskaffelsesforskriften § 7-2

skal legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene som han forventer å inngå i løpet av avtalens eller ordningens varighet. I vår undersøkelse har det ikke vært et formål å vurdere inngåelse av rammeavtaler, men heller vurdere om de kjøp (avrop) av varer og tjenester som er gjort gjennom rammeavtaler er i tråd med kommunens rutiner. Selv om det ikke følger eksplisitt av problemstilling 2 som tar for seg lov og forskrift om offentlige anskaffelser, ser revisjonen at rammeavtaler benyttes i forholdsvis stort omfang på investeringsprosjektene. I problemstilling 1 er internkontroll en sentral del av begrunnelsen for å ha på plass rutiner for anskaffelser. Kommunen har i liten grad omtalt hvordan avrop på rammeavtaler skal gjennomføres i sitt innkjøpsreglement, men i økonomireglementet står det generelt at den som attesterer skal påse at levering er i samsvar med bestilling, og dette er også oppført i delegasjonsreglementet. Som et tillegg kan det nevnes at statens økonomireglement også har lignende bestemmelse angående varemottak, og DFØ anbefaler å etablere retningslinjer for innkjøp som skiller mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler.¹⁹

Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at:

- Froland kommune, fortrinnsvis basert på etablerte rutiner og prosedyrer gjennomfører anskaffelser basert på følgende krav;
 - Anskaffelser over kr 100 000,- er basert på prinsipp om konkurranse
 - Anskaffelser over kr 1 300 000,- er kunngjort
 - Anskaffelser over kr 2 000 000,- er kunngjort også internasjonalt
- Froland kommune ved anskaffelser i tilstrekkelig grad dokumenterer forhold av betydning, herunder en anskaffelsesprotokoll/nedtegning av vesentlige forhold
- Froland kommune arkiverer anskaffelsesprotokoller eller nedtegning av vesentlige forhold ved anskaffelsen i kommunens arkivsystem
- Froland kommune har innhentet skatteattest ved anskaffelser i samsvar med anskaffelsesforskriften
- Froland kommune i tråd med egne rutiner sikrer at varemottak er i samsvar med bestilling/avrop på rammeavtaler

¹⁹ <https://anskaffelser.no/nn/innkjopsledelse/internkontroll-offentlege-innkjop>

3.2.2 FAKTA

Revisjonen vil i det følgende presentere den relevante dokumentasjonen som er forelagt av Froland kommune, i de investeringsprosjektene som var en del av vårt utplukk. I den sammenheng vil vi også ta stilling til hvorvidt dokumentasjonen i det enkelte prosjekt oppfyller kravene etter lov og forskrift. Selv om dette kunne sies å være en del av kapittelet 3.2.3 med vurderinger og konklusjon, ser vi det mer hensiktsmessig å knytte det direkte til hvert prosjekt.

Overlevering av dokumentasjon ble gjort gjennom egne saker i P 360 som var spesielt opprettet for revisjonens formål. Revisjonen ba om en liste med investeringsprosjektene faktiske saksnummer i P 360, og det var kun to av 19 saker som hadde andre saksnummer enn de som ble opprettet for overlevering til revisjonen. For en del av disse prosjektene er anskaffelsene primært avrop på rammeavtaler, og det følger ikke de samme krav til dokumentasjon som ved gjennomføring av konkurranse. Ser vi bort fra disse, er det ingen av 12 prosjekter som har journalføring.

Utplukk av anskaffelser

1. Neset renseanlegg (30071)

Investeringsprosjektet gjelder oppføring av nytt renseanlegg der anskaffelsene kan deles i tre; 1) konsulentbistand, 2) entreprise I, prosesseteknikk (utstyret for renseprosessen og montering av dette) og 3) entreprise II, byggeteknisk (grunnarbeid, bygg, VVS, elektrisk, mv. for å bygge inn prosesseteknisk utstyr). Generelt oppgir kommunen at det er mangelfull journalføring.

Hva gjelder *konsulentbistand*, er revisjonen forelagt tilbudsforespørsel (tre leverandører) og pristilbud fra én leverandør og det oppgis at det ikke ble ført protokoll fordi det kun kom ett tilbud. I forklaring fra kommunen nevnes det at omfanget ble betydelig større etter mottatt pristilbud, og akkumulerte utgifter ble 5,44 mill. kr. Det oppgis at anskaffelsen ble antatt å ha relativt lite omfang, og den initiale kontrakten med konsulenten var på 380 timer à 1080 kr. Senere kom det på plass en rammeavtale med konsulenten gjennom OFA, og kommunen konkluderte med at man kunne benytte den videre i prosjektet, men kommunen oppgir at det ikke ble gjort avrop og avgjørelsen er ikke dokumentert i referat e.l. Revisjonen vil bemerke at det ikke er noe unntak fra å føre protokoll på bakgrunn av antall tilbud som kom inn, og det skal utføres en forsvarlig beregning av anskaffelsens verdi.

Entreprise I ble anskaffet av innleid konsulentfirma på vegne av Froland kommune. Revisjonen har mottatt konkurransegrunnlag (inkludert tekniske spesifikasjoner), utlysning på Doffin, protokoll for tilbudsåpning, evaluering av tilbudene, brev til tilbydere med resultat av konkurransen, skatte- og mva.-attest. Revisjonen er ikke forelagt anskaffelsesprotokoll. Det kom inn tilbud fra fem leverandører, hvorav fire ble evaluert.

Entreprise II ble også anskaffet av innleid konsulentfirma på vegne av Froland kommune. Revisjonen er forelagt konkurransegrunnlag, utlysning på Doffin, protokoll for tilbudsåpning,

evaluering av tilbudene, brev til tilbydere med resultat av konkurransen, skatte- og mva.-attest. Revisjonen er ikke forelagt anskaffelsesprotokoll.

Revisjonen registrerer at det i prosjektet er brukt flere leverandører enn de det er inngått kontrakter med knyttet til konkurransene. I vår korrespondanse med kommunen har vi stilt spørsmål ved bruk av disse leverandørene siden regnskapsførte utgifter overstiger terskelverdi på 100 000 kr og av dette følger krav til konkurranse. Til dette har vi fått som svar at det er benyttet eksisterende rammeavtaler, men også leverandører som ikke har rammeavtale med kommunen. I svaret fra kommunen fremkommer det at en av leverandørene jevnlig brukes og det er planer om rammeavtale knyttet til denne typen tjenester. For en annen av leverandørene uten rammeavtale, var dette ekstraarbeid siden de allerede var involvert via hovedentreprenøren, og kommunen oppgir at faktura burde gått via dem.

Etter revisjonens vurdering er det et tilfredsstillende grunnlag for etterprøvbarehet i entreprise I og II, men det skal foreligge anskaffelsesprotokoll. I en anskaffelsesprotokoll ville det vært naturlig å forklare hvilke vurderinger kommunen gjorde ved valg av underleverandører.

2. Utvikling VA (30018) og Utskifting av avløp (30067)

Kommunen oppgir at noe kostnader ifm. med bygging av Neset renseanlegg er belastet her da det ikke var i opprinnelig prosjekt Neset RA (30071). Det gjelder endringer og utskifting av kummer i utvendig vann- og avløpssystem for å knytte anlegget til kommunalt nett, og slik revisjonen forstår det dekker konkurransegrunnlaget i entreprise II i hovedprosjektet kun oppføring av selve bygget som huser utstyret for prosessteknikken. På undersøkelsestidspunktet utgjorde de totale kostnader omkring 400 000 kr (prosjekt 30018) og 300 000 kr (30067). I vår gjennomgang av mottatt dokumentasjon ble vi ikke forelagt hverken konkurransegrunnlag eller nedtegnelse av vesentlig forhold/anskaffelsesprotokoll. I korrespondanse med kommunen kom det frem at det ikke var egen konkurranse for endringer underveis, og at de anså anskaffelsen dekket inn av samme dokumenter som E2 for Neset RA. I samme korrespondanse erkjenner kommunen at det foreligger manglende journalføring omkring disse forholdene.

3. Smartteknologi med alarm på sykehjem (30126)

Revisjonen ble forelagt utskrift av prosjektregnskap og sluttrapport. Dette gir i liten grad oversikt over samlet bruk av leverandører, om det er gjennomført konkurranse, eller bruk av avrop. I e-post fra kommunen oppgis det at de har gjennomført innkjøp fra leverandører kommunen har innkjøpsavtale med. Det er imidlertid ikke overlevert noen dokumentasjon som viser bestillingen.

4. Oppgradering Mølla bygg (30821)

Prosjektet gjelder ombyggings-, renoverings-, og tilpasningsbehov for at Mølla Vekst AS kunne ta byggfaghallen i bruk. Prosjektet har vært løst bl.a. ved at man har utlyst delprosjekter og engasjert ulike håndverksbedrifter på rammeavtaler. Revisjonen har blitt forelagt sluttrapport og særutskrift av sakspapirer til behandling i kommunestyret, men vi har ikke mottatt noen dokumentasjon av betydning relatert til anskaffelsene i prosjektet.

Revisjonen vil derfor vise en liste med de leverandører der kommunen har regnskapsført utgifter over 100 000 kr.²⁰

Tabell 1 - regnskapsførte utgifter prosjekt 30821, anskaffelser over 100 000 kr, prosjekt 30821, for årene 2018-2021. Froland kommune. Kroner

Leverandør	Totalsum (kroner)
Ttc Bygg og Eiendom AS	1 546 404
Froland Elektro As	966 717
Byggmakker Cf As	955 118
Froland Stein Og Hellebrudd As	319 232
Brødrene Dahl A/S	311 083
P Blakstad AS	298 337
Stendi AS	295 000
Tks Heis AS	290 000
Mølla Vekst AS	284 465
Froland-Bygg AS	240 702
Stærk & Co AS	235 806
Ishavskraft AS	222 265
Caverion Norge AS	207 136
Haugaas Bygg AS	165 698
CON-SERV AS	125 200
Nedig AS	125 000
Halvorsens Bygg AS	112 300
Stærk & Co AS (Slettet)	112 081
Kåre Christensen AS	106 274

Kravet til konkurranse gjelder oppdrag med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva. Siden revisjonen ikke har fått noen anslått verdi på anskaffelsene, tar vi utgangspunkt i de regnskapsførte utgifter. Tabellen viser at det er 19 anskaffelser som overstiger 100 000 kroner. Revisjonen har bedt om informasjon om rammeavtaler der dette ble benyttet, men ikke mottatt noe. I sluttrapporten er det vist til at innkjøpene bl.a. er restpartier av gulvbelegg, maling og ventilasjonsdeler som kommunen fikk til leverandørens innkjøpspris, men dette er forhold som ikke er dokumentert.

5. Skole inventar og utstyr (32002), Uteområdet Blakstadheia skole (32021), Bytte ut smartboard i klasserom (33014)

De tre investeringsprosjektene gjelder innkjøp av diverse varer til skoler i kommunen og er gjort som avrop på rammeavtaler via OFA. Forelagt dokumentasjon består av faktura samt en forklaring på praksis rundt bestilling. Det er ikke forelagt noen dokumentasjon som viser bestillingen.

²⁰ Revisjonens uttrekk fra X-ledger. Alle navn fremkommer slik det er oppført i Xledger.

6. Utskifting av utelamper, LED, på sykehjemmet og Helsehuset (32031)

Prosjektet gjelder utskifting av 30 lyspunkter i lyktestolper rundt sykehjemmet og helsehuset, og fremstår som en konkurranse mellom to leverandører, men revisjonen registrerer at det er regnskapsført utgifter på begge de to leverandørene som var involvert. Revisjonen er forelagt prosjektforslag som viser anslått verdi (200 000 kr) samt korrespondanse som viser valg av leverandør m. begrunnelse (pris). Revisjonen er ikke forelagt nedtegning av vesentlige forhold/anskaffelsesprotokoll, forespørsel til leverandører, tilbud fra leverandører eller evaluering av tilbud.

7. VVB Frolandshallen og Froland barneskole (32032)

Prosjektet bestod i å bytte ut varmtvannsbereder til dusjanlegget i Frolandshallen. Dette fremstår som en konkurranse basert på forespørsel til fire leverandører der tre leverandører innga tilbud, men revisjonen er imidlertid kun forelagt forespørsel til to av leverandørene. Revisjonen har ellers mottatt korrespondanse som viser valg av leverandør og begrunnelse (pris og løsning). Revisjonen er ikke forelagt en nedtegnelse av vesentlige forhold/anskaffelsesprotokoll, de innkomne tilbudene eller evaluering av tilbudene.

8. Oppgradering Fritun (32049)

Prosjektet gjelder utbedring av vannskader samt oppgradering av Fritun ungdomshus der finansieringen var dels fra forsikringsoppgjør og dels kommunens egne midler. Kostnadsrammen var 300 000 kr, der 150 000 skulle dekkes av forsikringsbeløpet. Arbeidene bestod av flere forskjellige type leverandører, der én leverandør har regnskapsført utgift over 100 000 kr. Revisjonen er ikke forelagt dokumentasjon som kan avklare om det forelå rammeavtale med gjeldende leverandør på dette tidspunkt. Det er ellers ikke forelagt noen relevant dokumentasjon på prosjektet, herunder anskaffelsesprotokoll/nedtegnelse av vesentlige forhold eller anslått verdi for anskaffelsen over 100 000 kr.

9. Etablering av nye barnehageplasser på Bliksåsen (32050)

Prosjektet gjaldt utvidelse med en ny avdeling på Bliksåsen barnehage og bestod av en rekke mindre anskaffelser. Hoveddelen av anskaffelsene knytter seg til beløp under 100 000 og/eller bruk av rammeavtaler. Anskaffelsene knytter seg til et tidsrom der ikke alle nåværende rammeavtaler var gyldige (jf. oversikt i Stratsys), men vi registrerer imidlertid at anskaffelser over 100 000 er i tråd med gjeldende rammeavtaler. Revisjonen er ikke forelagt bestilling av anskaffelsene.

10. Vaktrom omsorgsbolig (33007)

Prosjektet gjaldt en ombygging som ga et ekstra vaktrom i bygget for hjemmesykepleien, og hadde en tildelt totalramme på kr 320 000. Man har i prosjektet valgt å benytte seg av leverandører som i hovedsak er på rammeavtaler. Revisjonen har gjennomgått disse rammeavtalene, og i tilfeller hvor de har oversteget kr 100 000 er dette i tråd med eksisterende rammeavtale. Revisjonen er ikke forelagt bestilling av anskaffelsene.

11. Utskifting gressklipper Froland kirkegård (33003)

Revisjonen er forelagt et prosjektforslag for ny gressklipper der rammen for anskaffelsen er satt til 200 000 kr ekskl. mva., men i oversendt investeringsregnskap er anskaffelsen ført opp

med 250 000 kr i budsjett (ekskl. mva. slik revisjonen forstår det). Revisjonen er ikke forelagt dokumentasjon som viser endring i budsjett fra prosjektforslaget. Vi er videre forelagt dokumentasjon der det fremgår at kommunen har innhentet tilbud fra 5 leverandører, og det er gjort en evaluering av tilbudene med vektning av de angitte kriterier. Revisjonen registrerer at seks av syv tilbud var innenfor det initiale budsjettforslaget. Revisjonen er også forelagt e-post til hver leverandør med informasjon om resultatet av konkurransen (uten begrunnelse), men vi er ikke forelagt en nedtegnelse av vesentlige forhold/ anskaffelsesprotokoll og innkomne tilbud.

12. Vaktmesterbil (30707)

Revisjonen er forelagt kravspesifikasjon for anskaffelse av to biler med innredning, excel-ark med evaluering av innkomne tilbud, protokoll som inneholder evaluering av tilbudene, angivelse av hvilken leverandør som ble valgt og klagefrist samt e-post med forespørsel om å kunne øke budsjettet for å kunne få innredning i begge bilene. Revisjonen er ikke forelagt en nedtegnelse av vesentlige forhold/ anskaffelsesprotokoll, forespørsel til leverandører, mottatte tilbud, skatte- og mva.-attest og bekreftelse på økt budsjett. Selve anskaffelsen er over 500 000 kr, ekskl. mva., og selv om opprinnelig budsjettet var 250 000 kr har ikke det påvirkning på anskaffelsens verdi; egenkapitalen i form av eksisterende varebil er bare en del av finansieringen på linje med et låneopptak.

13. Nytt bofellesskap Neset (33035)

Prosjektet består i å bygge et bofellesskap med fire leiligheter, felles stue, kjøkken og en personalbase. Dokumentasjonen som revisjonen har fått oversendt, knytter seg til anskaffelse av ekstern prosjektledelse for dette prosjektet. Til nevnte anskaffelse har vi blitt forelagt konkurransegrunnlag (omfang anslått til «ca. 600 - 800 timer pr år»), anskaffelsesprotokoll (inneholder anslått verdi på 2 000 000 kr (uklart om inkl. eller ekskl. mva.) og bekreftelse på kunngjøring på Doffin), evaluering av innkomne tilbud samt brev om tildeling av kontrakt (med begrunnelse på alle kriteriene). Revisjonen er ikke forelagt skatte- og mva.-attest, men det følger av krav i konkurransegrunnlaget at dette skal leveres av leverandøren som vinner anbudet. Revisjonen vil påpeke at det ikke er samme navn på leverandøren som fremkommer som oppdragsvinner i anskaffelsesprotokollen som i brev om tildeling av kontrakt.

14. Utrede og utbygging av Blakstadheia barnehage (33019)

Prosjektet gjelder utbygging av Blakstadheia barnehage for å kunne ta inn flere barn og består av mindre anskaffelser under 100 000 kr. bortsett fra avrop på rammeavtale fra en leverandør med samlet verdi over 100 000 kr. Det foreligger i liten grad en nedtegnelse over de ulike anskaffelsene og avropene. Siden det er anskaffelser under 100 000 kr ekskl. mva., eventuelt avrop på rammeavtale over 100 000 kr, er det revisjonens forståelse at det ikke er krav til anskaffelsesprotokoll/nedtegnelse av vesentlige forhold eller annen dokumentasjonsplikt som følger av FOA knyttet til disse anskaffelsene.

15. Mølla trimpark I og II (33030 og 33031)

Prosjektet gjelder etablering av utendørs trimparker m. treningsapparater. Knyttet til anskaffelsen er revisjonen kun forelagt et kostnadsoverslag utført av en enkelt leverandør (inkludert i planregulering utført av innleid konsulent). Gjennom korrespondanse med kommunen kommer det frem at Mølla velforening eier og drifter trimparkene, men det er

kommunen som har stått for anskaffelsen (samt søkt om spillemidler), og utgiftene er derfor ført i kommunens regnskap. Fra kommunens side er det fremført at dette er «et tilbud til velforeninger som bygger nærmiljøanlegg, at kommunen står for det praktiske med spillemiddelsøknad, direkteanskaffelse av leverandør på vegne av velforening og sluttregnskap for tildelte spillemidler» og at det er et unntak i lovverket knyttet til offentlige anskaffelser hjemlet i lovens § 2, andre aktører, når det offentlige ikke finansierer mer enn 50 % av kostnad. Revisjonen kan ikke gjenfinne et slikt unntak, men derimot at loven skal gjelde om kommunen yter tilskudd som overstiger 50 % til andre aktører der kommunen ikke selv er oppdragsgiver for bygge- og anleggskontrakter og tilknyttede tjenestekontrakter.

3.2.3 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Revisjonens gjennomgang av anskaffelser i de utvalgte investeringsprosjekter avdekker flere mangler. Vi mener det er en vesentlig mangel at det ikke er gjennomført konkurranse, ev. ikke lagt frem dokumentasjon for revisjonen som dokumenterer konkurranse, for anskaffelser i to prosjekter. I prosjektet Mølla bygg er det en leverandør med samlede utgifter som overstiger nasjonal terskelverdi. Denne anskaffelsen skulle vært kunngjort, eller det skulle vært gjort en forsvarlig beregning av anslått verdi som da kunne tenkes å komme under nasjonal terskelverdi. Det skulle uansett vært gjennomført konkurranse iht. forskriftens del I på denne samt flere av de øvrige anskaffelsene. Selv om det i sluttrapporten er anført at prosjektet har vært løst bl.a. ved at man har utlyst delprosjekter og engasjert ulike håndverksbedrifter på rammeavtaler, finnes det ingen dokumentasjon som kan bekrefte dette. I prosjektet Mølla trimpark er det, etter revisjonens vurdering, kommunen som må anses som oppdragsgiver (kommunen yter ikke tilskudd til annen oppdragsgiver). Slik sett skulle kommunen ha fulgt vanlig fremgangsmåte for offentlige anskaffelser og ikke gjennomført et direkte innkjøp fra en leverandør. I de øvrige prosjektene er det dokumentasjon på at det er gjennomført konkurranse, ev. avrop på rammeavtaler.

Når det gjelder dokumentasjon som er tilstrekkelig for å begrunne viktige forhold ved konkurransen samt anskaffelsesprotokoll/nedtegning av vesentlige forhold, mener revisjonen at det er svært mangelfullt at det i langt de fleste prosjekter der det er gjennomført konkurranse, ikke foreligger protokoll/nedtegnelse av vesentlige forhold og det er også mangler knyttet til dokumentasjon av øvrige forhold i henhold til revisjonskriteriet. Dette er et element i å motvirke kameraderi og korrupsjon, og anskaffelseprotokoll/nedtegnelse av vesentlig forhold er eksplisitt nevnt i forskriftens § 7-1. Videre er det flere forhold som kan omfattes av dokumentasjonsplikten, så som 1) en forsvarlig beregning av anskaffelsens verdi, 2) konkurransegrunnlag og forespørsel til tilbydere som, hvis inkludert, skal inneholde forståelige kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, 3) tilbud fra leverandører, 4) evaluering av tilbud, 5) e-post e.l. om valg av leverandør med adekvat begrunnelse. Også forhold som endringer i kontrakten etter avtaleinngåelse og bruk av underleverandører kan inngå i en protokoll. Veilederen vil ha flere eksempler. Et viktig moment for kommunen her er at krav til dokumentasjon må ses i lys av forholdsmessighetsprinsippet; de større anskaffelsene krever mer dokumentasjon enn de rett over 100 000 kroner.

Revisjonen ser også at det er tilfeller der skatte- og mva.-attest skulle vært innhentet fra leverandør siden anskaffelsen er over 500 000 kroner, men der vi ikke er forelagt dokumentasjon på dette. På den annen side gjelder dette i stor utstrekning innenfor prosjektene Mølla bygg og Mølla trimpark, der det uansett er store mangler knyttet til dokumentasjonen. Det er primært ved innkjøp av varebiler at revisjonen mener dette er en mangel i et prosjekt som ellers er dokumentert med gjennomført konkurranse. I de større prosjektene er dette forelagt eller ført opp som krav i konkurransegrunnlaget (og antatt overlevert kommunen).

Kommunens egen arkivrutine tilsier at dokumentasjonen i en anskaffelsesprosess skal journalføres i kommunens arkivsystem P360, og hensikten er «å dokumentere alle sider av en anskaffelse, på en måte som sikrer at konkurransens deltakere og allmennheten for øvrig, har mulighet til å kontrollere at valg av leverandør er gjort på et objektivt og saklig grunnlag». Som nevnt i innledningen til problemstilling 2, fremstår det som at ingen av 12 investeringsprosjekter der det har vært gjennomført konkurranse, har journalføring. Revisjonen mener dette utgjør et vesentlig avvik fra revisjonskriteriet.

Hva gjelder avrop på rammeavtaler, tilsier revisjonskriteriet ikke at det skal være skriftlighet knyttet til bestillingen. Revisjonen mener likevel at det vil være en fordel om kommunen etablerer skriftlige avrop. I prosjektene har revisjonen ikke kunnet vurdere samsvar mellom avrop, pristilbud/overslag og faktura. Når ansatte skal utføre kontroll av forholdet mellom bestilling, varemottak og faktura, vil en skriftlig bestilling redusere risikoen for at ev. misforhold ikke blir oppdaget. Dette må ses i lys av krav til økonomisk internkontroll i kommunen.

4 REVISJONENS AVSLUTTENDE KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

4.1 KONKLUSJON

Når revisjonen vurderer de to problemstillingene, fremstår det som at de etablerte reglementer og rutiner i kommunen samlet sett er i tråd med de krav som lov og forskrift fastsetter, men at rutinene i mindre grad blir fulgt opp i praksis. Sett under ett har nærmest alle investeringsprosjektene forhold ved seg som representerer vesentlige mangler i forhold til revisjonskriteriene. Dette tyder på at det er forhold ved implementeringen av reglement og rutiner som kan forbedres.

Samtidig er det revisjonens konklusjon at kommunen har jobbet med å bygge opp en organisasjon og et rammeverk som skal kunne håndtere arbeidet med offentlige anskaffelser og oppfylle revisjonskriteriene i problemstilling 1. Revisjonen har påpekt noen mangler knyttet til evaluering (både skriftlig og møtearenaer), og kommunen må være oppmerksom på kompetanseheving og rolleforståelse i en desentralisert organisasjon, men ledelsen virker klar over disse utfordringene. Kommunen har relativt nylig etablert støttefunksjoner i et internkontrollsystem, enkelte ansatte har fått spesielt økt kompetanse og skal fungere som rådgiver for kollegene, og det er planer om å innføre et e-handelssystem som også kan understøtte investeringsprosjekter. I sum fremstår det som at det er en overordnet styring på dette.

Feilene som er avdekket, ser ut til å gjelde mest i forhold til de mindre prosjektene under nasjonal terskelverdi (med unntak av Mølla bygg), og revisjonen legger merke til at innkjøpsreglementet ikke inkluderer spesifikke forhold ved dokumentasjon for anskaffelser under nasjonal terskelverdi. I en desentralisert løsning der flere ansatte vil gjennomføre anskaffelser i investeringsprosjekter, vil det, etter revisjonens syn, kunne være fordelaktig å ha et hoveddokument å forholde seg til. Et slikt dokument må ta opp i seg alle relevante sider ved anskaffelser, jf. påpekte mangler, og bør samtidig være lettfattelig for ansatte som sjeldent gjennomfører anskaffelser iht. forskriftens del I. Det kommer heller ikke frem i hvilken grad innkjøpsreglementet er forankret oppover i organisasjonen. Revisjonen har registrert at det er varierende grad av ledelsesforankring for de ulike reglementene og rutinene, og en fornyet vurdering av dette kan være et ledd i å sikre oppmerksomhet rundt innkjøp i organisasjonen.

For å dra nytte av de regler og rutiner som er utviklet, må det implementeres i hele organisasjonen. Noen ansatte oppgir at de synes det er en utfordring med ressursituasjonen. For å kunne være sikker på at dette når ut til alle ansatte, kan det være nødvendig å sette av nok tid i en implementeringsfase slik at innarbeidete rutiner på sikt kan frigjøre ressurser. Revisjonen vil her peke på forholdsmessighetsprinsippet, særlig for anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Som det står i veilederen, har dette prinsippet en «betydning for gjennomslagskraften til de grunnleggende prinsippene» og vil «inngå som en del av vurderingstemaet for oppdragsgivere i alle ledd av anskaffelsesprosessen». Anskaffelser rett over 100 000 kroner trenger mindre oppmerksomhet enn anskaffelser nærmere terskelverdien.

Avrop på rammeavtaler, både lokale og via OFA, er benyttet i flere av investeringsprosjektene som revisjonen har gjennomgått, men det er ikke forelagt noen dokumentasjon som gjør at man i ettertid kan vurdere samsvar mellom avrop, pristilbud/overslag og faktura. Flere av disse avropene utgjør store beløp. Selv om avrop ikke er regulert i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, er dette en del av de generelle internkontrollrutinene i både økonomiregelverket og delegasjonsreglementet. Revisjonen konkluderer med at denne internkontrollen ikke er etterlevd i kommunens innkjøp i investeringsprosjekter.

4.2 ANBEFALINGER

- Revisjonen anbefaler at kommunen iverksetter nødvendige tiltak for å sikre at lov og forskrift om offentlige anskaffelser blir fulgt i investeringsprosjekter.
- Revisjonen anbefaler at kommunen oppdaterer innkjøpsreglementet til å omfatte alle nødvendige forhold etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser og vurdere om innkjøpsreglementet i større grad kan utvikles til et oppslagsverk for ansatte som sjeldent gjennomfører anskaffelser.
- Revisjonen anbefaler at kommunen sikrer tilstrekkelig implementering av gjeldende reglementer og rutiner knyttet til anskaffelsesprosesser.
- Revisjonen anbefaler at kommunen gjennom regelmessige evalueringer av anskaffelser i investeringsprosjekter, systematisk arbeider med å redusere risiko for avvik.
- Revisjonen anbefaler at kommunen vurderer nødvendige internkontrolltiltak knyttet til avrop på rammeavtaler.

4.3 KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTARER

Kommunedirektøren er svært tilfreds med at det er prioritert midler og ressurser til denne forvaltningsrevisjonen. Froland kommune har de siste 5 årene hatt et stadig økende fokus på internkontroll og i denne tiden foretatt flere organisatoriske og faglige grep for å møte en hverdag som stiller stadig strengere krav til planlegging, gjennomføring og rapportering av prosjekter og anskaffelser. Kommunedirektøren mener Aust-Agder Revisjon IKS har gjort en god jobb med innhenting av dokumentgrunnlag og viser til flere konkrete forbedringer som kommunen har foretatt de siste årene. De funnene som dokumenterer manglende rutiner er kjent for kommunen og vi vil jobbe videre med de anbefalinger som gis. I tillegg til arbeidet som allerede har vært gjort, jobber vi med å styrke kompetanse og ressurser innen prosjektadministrasjon og anskaffelser ytterligere.

Takk for nyttig rapport.

Med vennlig hilsen

Bo Andre Longum

Kommunedirektør

5 LITTERATUR

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

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

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

St. meld. Nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp.* Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Nærings- og fiskeridepartementet

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Norges kommunerevisorforbund.

6 VEDLEGG

VEDLEGG 1 – INTERVJUGUIDER

Intervju med kommunedirektør

- 1) Kan du innledningsvis fortelle litt om ansvarsdelingen mellom deg og ansatte på ulike nivåer (virksomhetsledere, prosjektledere mv.) i arbeidet med offentlige anskaffelser?
- 2) Foreligger det etter din oppfatning tydelige beskrivelser av fullmakter, roller og ansvar og myndighet vedrørende offentlige anskaffelser?
- 3) Opplever du at arbeidet med offentlige anskaffelser gis tilstrekkelig oppmerksomhet i organisasjonen og hvilken oppmerksomhet har dette arbeidet hos politikerne?
- 4) Hvordan opplever du arbeidet med kommunens rutiner på innkjøpsområdet og implementering av disse på ledernivå?
- 5) I henhold til innkjøpsreglementet ligger det et ansvar på den ansatte til å sette seg grundig inn i dette reglementet mv. Opplever du at de som har et ansvar for gjennomføring av innkjøp, har tilstrekkelig kjennskap og kompetanse omkring bestemmelser (sentrale og lokale) for offentlige innkjøp?
- 6) Opplever du at kommunenes kompetanseplan fungerer etter hensikten?
- 7) Hvordan er tilbakerapportering fra virksomhetene når det gjelder innkjøp, organisert?
- 8) Hvordan formidles viktig informasjon om innkjøp/internkontroll til virksomheter og tjenester?
- 9) Kan du beskrive hvordan kommunen jobber med å forebygge, avdekke og følge opp feil/avvik ifm. offentlige anskaffelser?
 - a) Hvordan involveres ansatte
 - b) Systematisk evaluering
 - c) Hvordan vurderes OFA-avtaler
- 10) Er det noe du vil tilføye?

Intervju med ledere i administrasjonen

- 1) Kan du innledningsvis fortelle litt om ansvarsdelingen mellom deg og kommunedirektør i arbeidet med offentlige anskaffelser?
- 2) Kan du beskrive hva som ligger i din rolle relatert til innkjøp?
- 3) Opplever du at arbeidet med offentlige anskaffelser gis tilstrekkelig oppmerksomhet i organisasjonen?
- 4) Foreligger det etter din oppfatning tydelige beskrivelser av fullmakter, roller og ansvar og myndighet vedrørende offentlige anskaffelser?
- 5) Hvordan opplever du arbeidet med kommunens rutiner på innkjøpsområdet?
- 6) Opplever du at de som har et ansvar for gjennomføring av innkjøp, har tilstrekkelig kjennskap og kompetanse omkring bestemmelser for offentlige innkjøp?
- 7) Opplever du at kommunenes kompetanseplan fungerer etter hensikten?
- 8) Kan du beskrive hvordan kommunen jobber med å forebygge, avdekke og følge opp feil/avvik ifm. offentlige anskaffelser?
 - a. Hvordan involveres ansatte
 - b. Systematisk evaluering
 - c. Hvordan følges OFA-avtaler opp
- 9) Hvordan er tilbakerapportering fra virksomhetene på innkjøpsområdet organisert?
- 10) Hvordan formidles viktig informasjon om innkjøp/internkontroll til virksomheter og tjenester?
- 11) Er det noe du vil tilføye?

VEDLEGG 2 – E-POSTINTERVJU

Spørsmål	Eksempler på hva du kan belyse med dine svar
1) Opplevde du å få tilstrekkelig opplæring i lover, regler og kommunens rutiner knyttet til offentlige anskaffelser da du ble ansatt og/eller fikk tildelt ansvar for dette?	<ul style="list-style-type: none">- Hvordan ble opplæringen gitt?- Hvem gav opplæringen?- Eksempel på kurs og/eller sertifisering.
2) Opplever du at kommunen holder deg oppdatert innenfor innkjøpsfaget?	<ul style="list-style-type: none">- Ved endringer i lov, forskrift og/eller kommunens rutiner- Ved endringer på rammeavtaler- Opplever du at du kan få veiledning innenfor innkjøpsfaget ved behov?

<p>3) Opplever du selv å ha tilstrekkelig kompetanse knyttet til det ansvar du har i forbindelse med offentlige anskaffelser?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hvis nei, hvilken type kompetanse mener du er utilstrekkelig?
<p>4) Opplever du at kommunens rutiner er tilstrekkelige for å sikre at lover og regler overholdes ved offentlige anskaffelser?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Opplever du at rutiner er tilgjengeliggjort - Foreligger det tilstrekkelig med sjekklister og/eller mer konkrete rutiner for de anskaffelser du gjør? - Foreligger det tydelige rutiner for avrop på rammeavtaler? - Opplever du at rutiner følges? - Er det tydelige rutiner for hva som skal arkiveres/journalføres knyttet til anskaffelser/avrop?
<p>5) Foreligger det tydelige beskrivelser av dine fullmakter, ditt ansvar og din myndighet knyttet til offentlige anskaffelser?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Har du oversikt over prosjektets økonomiske rammer? - Når skal du kontakte din leder? - Innenfor hvilke terskelverdier kan du gjøre anskaffelser?
<p>6) Kan du si litt om arbeidet med strategier/fokus/evalueringer på hvordan man skal forebygge feil/avvik knyttet til offentlige anskaffelser?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hvordan jobbes det med å avdekke risiko knyttet til anskaffelsesprosesser? - Basert på erfaringer med for eksempel feil/avvik, hvordan jobber man med å unngå å gjøre de samme feilene om igjen? - Beskriv arbeidet med hvordan avvik i anskaffelsesprosesser deles med øvrige kolleger for å unngå lignende feil i fremtiden? - Er evalueringer satt i system, og hvem er involvert i dette?
<p>7) Opplever du at arbeidet med offentlige anskaffelser gis tilstrekkelig oppmerksomhet i organisasjonen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Får du tilstrekkelig fagstøtte? - Er det organisert møtearenaer hvor du får mulighet til å diskutere faglige problemstillinger? - Hvilken status har arbeidet med offentlige anskaffelser i organisasjonen?
<p>8) Den enkelte har et ansvar for selv å vurdere sin habilitet. I hvilken grad opplever du at organisasjonen har tilstrekkelig fokus på spørsmål knyttet til habilitet?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Opplever du at det diskuteres omkring habilitet i forkant av tildeling av prosjekter? - Har du vært del av en diskusjon omkring hvorvidt man kan anses som habil eller inhabil i en innkjøps situasjon? Et eksempel på dette kan være tette bånd til ansatte i selskaper man kjøper

	tjenester fra eller et tett samarbeid med leverandører over mange år.
9) Er det noen andre forhold du ønsker å belyse når det kommer til dette temaet?	