

**FORVALTNINGSREVISJON FOR KONTROLLUTVALGET I
RISØR KOMMUNE**

ANSKAFFELSER I INVESTERINGSPROSJEKTER

AUST-AGDER REVISJON IKS, FEBRUAR 2022

INNHold

1. SAMMENDRAG	2
2. INNLEDNING	4
3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRENING	5
3.1 FORMÅL	5
3.2 PROBLEMSTILLINGER	5
3.3 METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENING	5
4. PROBLEMSTILLINGER	10
4.1 RUTINER OG PROSEDYRER FOR OFFENTLIG ANSKAFFELSER	10
4.1.1 REVISJONSKRITERIER	10
4.1.2 FAKTA	12
4.1.3 REVISORS VURDERINGER	24
4.2 ETTERLEVELSE AV LOVER OG REGLER VED ANSKAFFELSER	25
4.2.1 REVISJONSKRITERIER	25
4.2.2 FAKTA	29
4.2.3 REVISORS VURDERINGER	39
5. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	42
5.1 KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR	44
6. LITTERATUR	46

1. SAMMENDRAG

Problemstillinger

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

Revisjonskriterier

- I tråd med kommunelovens krav til internkontroll § 25-1, skal Risør kommune ha etablert nødvendige rutiner og prosedyrer som skal sikre at anskaffelser innen investeringsområdet gjøres i samsvar med gjeldende lover og regler.
- Risør 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 og beskrivelser av hvordan man sikrer tilstrekkelig kompetanse blant ledere og ansatte, som har et ansvar knyttet til kommunens anskaffelser.
- Risør kommune skal gjennomføre sine anskaffelser i tråd med de krav som følger av lov om offentlige anskaffelser og anskaffelsesforskriften.
- Risør kommune skal i tråd med egne rutiner sikre at avrop på rammeavtaler er skriftliggjort ved bestilling, og at anskaffelsesprotokoller er arkivert i kommunens arkivsystem.

Funn og vurderinger

- Basert på forelagt dokumentasjon anser vi at Risør kommune har etablert tilstrekkelige rutiner for å beskrive kommunens krav til offentlige anskaffelser. Kommunen har etablert et innkjøpsreglement som beskriver de forventninger kommunen har, til den enkelte leder og ansatt som er gitt et ansvar når det kommer til kjøp av varer og tjenester. Utover dette har kommunen etablert en prosjektmanual som mer konkret beskriver krav knyttet til anskaffelser og tildeling av bygningstekniske prosjekter. Vår vurdering er imidlertid at slik innkjøpsreglementet fremstår i dag, er det på flere sentrale områder utdatert og ikke i tråd med kommunens praksis, rollefordeling og gjeldende lover og regler.
- Ser man på Risør kommune sitt arbeid med å sikre kompetanse blant ansatte med bestillermyndighet, innehar dette etter vår vurdering et klart forbedringspotensiale ved seg. Dette er synliggjort både i intervjuer med ledere så vel som de tilbakemeldinger vi har fått fra ansatte gjennom spørreundersøkelse.
- Når det gjelder roller, ansvar og myndighet, gis det etter vår vurdering tydelig uttrykk for rolle- og ansvarsfordeling i intervjuer, samt tilfredsstillende teoretiske beskrivelser omkring dette i kommunens innkjøpsreglement. Det er imidlertid etter vår vurdering nødvendig å etablere tilstrekkelig oversikt over hvem som besitter bestillermyndighet, slik at man løpende kan sikre en oversikt over hvem som skal gis kompetanse, for å kunne være skikket til å gjennomføre anskaffelser.
- I intervjuer og av forelagt dokumentasjon gis det tydelig uttrykk for lederforankring av arbeidet med anskaffelser, men ved at man har gått bort fra å ha en sentral innkjøpsansvarlig som reglementet beskriver, har man etter vår vurdering i mindre grad kapasitet til å følge opp arbeidet med anskaffelser.

Funn og vurderinger

- Basert på forelagt dokumentasjon og intervjuer konkluderer revisor med at det ikke er etablert internkontroll på innkjøpsområdet i tråd med kommunelovens § 25.1. Dette begrunnes ytterligere med at det ikke synes som det foreligger en praksis når det kommer til å sikre at nødvendige rutiner og prosedyrer i tilstrekkelig grad revideres, tilpasses nye lovkrav samt strukturelle endringer.
- Vår gjennomgang av anskaffelser knyttet til de utvalgte investeringsprosjekter har gitt gode indikasjoner på hvilke styrker og svakheter Risør kommune har når det kommer til dokumentasjon av anskaffelser i investeringsprosjekter. Gjennomgangen viser at det foreligger anskaffelsesprotokoll knyttet til alle prosjekter som har vært gjenstand for konkurranse. Det er imidlertid vesentlige svakheter knyttet til kommunens praksis for å journalføre anskaffelsesprotokoller. Vi registrerer at det ved flere anskaffelser ikke foreligger skatte- og mva. attester i tråd med foreliggende krav. Dette er et så tydelig krav, at kommunen med enkle grep burde ha etablert rutiner som sikrer dette.
- Når det kommer til avrop på rammeavtaler, er det flere forhold som er av en slik art at det bør få kommunens fokus i tiden fremover. Først og fremst er det urovekkende at kommunen over tid har benyttet rammeavtaler som utgangspunkt for større prosjekter hvor det etter vår vurdering hadde vært nærliggende å vurdere å konkurranseutsette tjenestene.
- Det som har vist seg å være en utfordring for Risør kommune, har vært å sikre at kommunens bruk av rammeavtaler har vært i tråd med det anskaffelsesdokumentene legger til grunn. Et slikt avvik vil etter vår vurdering kunne tilskrives manglende forståelse for lover og regler samt et manglende internkontrollsystem for å overvåke både bruken av rammeavtalene, så vel som tydelige føringer for hvilke arbeider og prosjekter rammeavtaler skal benyttes i.
- Inngåtte rammeavtaler beskriver tydelig at bestilling etter rammeavtale skal skje skriftlig, og at man kan be om leverandørens angivelse av fastpris eller estimat av arbeidsomfang. Når det gjelder de konkrete avvik som fremgår av vår gjennomgang knyttet til utvalgte investeringsprosjekt, så er det ved flere avrop manglende skriftlig bestilling. Revisor stiller spørsmålsteget omkring hvorfor ikke kommunen journalfører avrop og korrespondanse mellom kommunens ansatte og leverandørene med rammeavtale. Vår vurdering er at man ved journalføring av avrop kan skape åpenhet omkring kontakten mellom kommunens ansatte og leverandører, samtidig som man kan skape en oversikt over omfang av avrop.

Revisjonens anbefalinger

- Risør kommune bør så snart som mulig etablere rutiner for internkontroll i tråd med de krav som følger av kommunelovens § 25.1.
- Risør kommune bør så snart som mulig gjennomføre en helhetlig revidering av kommunens rutiner som relaterer seg til innkjøpsområdet, sikre at disse er i tråd med gjeldende lover og regler og kommunens gjeldende rolle- og ansvarsstrukturer.
- Risør kommune bør så snart som mulig etablere en oversikt over hvem som er gitt bestillermyndighet i kommunen og sikre at disse gis tilstrekkelig kompetanse omkring de krav som følger av et slikt ansvar.
- Risør kommune bør sikre tilstrekkelig kompetanse og etablere systemer som sikrer at bruk av rammeavtaler er i tråd med den intensjonen som er lagt til grunn i anskaffelsesdokumentene.
- Risør kommune bør iverksette tiltak som ivaretar at eksisterende rutiner for journalføring etterleves i organisasjonen. Videre bør man vurdere om det skal etableres rutiner som beskriver krav til journalføring av avrop på rammeavtaler, og den kommunikasjon som er mellom kommunens ansatte og leverandører.

2. INNLEDNING

Forvaltningsrevisjonsprosjektet «Anskaffelser i investeringsprosjekter» ble bestilt av kontrollutvalget i Risør kommune den 03.06.2021 (sak 20/21), 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 anskaffelser er et prosessuelt rammeverk 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 opptrer med stor integritet slik at allmennheten har tillit til at det offentliges anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Transparency International har nylig gjennomført en undersøkelse¹ knyttet til norske innbyggers oppfatning omkring det offentliges forvaltning blant annet knyttet til offentlige 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 Transparency International 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 kommuneloven 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.

Prosjektet har blitt gjennomført etter kravene som stilles i revisjonsstandard RSK 001.²

¹ Høy tillit til institusjonene og best i klassen, men ikke fri for korrupsjon – Transparency International 2021

² RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRENING

3.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet er å gi et bilde om hvorvidt Risør kommune har etablert tilfredsstillende rutiner og systemer for anskaffelser, og om kommunen gjennomfører anskaffelsesprosesser knyttet til investeringsprosjekter i henhold til regelverket.

Lov om offentlige anskaffelser³ og tilhørende forskrift regulerer hvordan Risør kommune skal gjennomføre sine innkjøp og hva som skal legges til grunn for større anskaffelsesprosesser. Formålet med prosjektet er å kartlegge om Risør kommune har etablert nødvendige rutiner og prosedyrer knyttet til offentlige anskaffelser og om Risør kommune i sine investeringsprosjekter anskaffer varer og tjenester i tråd med lov om offentlige anskaffelser.

3.2 PROBLEMSTILLINGER

Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget og prosjektplan vedtatt av kontrollutvalget i møte den 16. september 2021 (sak 29/21), skal følgende problemstillinger besvares:

Problemstilling 1:

Har Risør kommune etablert nødvendige rutiner og prosedyrer for offentlige anskaffelser knyttet til investeringer?

Problemstilling 2:

Følger Risør kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester knyttet til kommunens investeringsprosjekter?

3.3 METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENING

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 mars oktober 2021 – januar 2022, gjennomført av forvaltningsrevisor med master (MBA) i økonomi og strategisk ledelse Magnus Bjarte Solsvik, med statsviter Kristian Fjellheim Bakke som ansvarlig forvaltningsrevisor.

Revisjonen hadde innledningsvis i prosjektet et oppstartsmøte med kontaktperson utnevnt av kommunedirektør, for å avklare forventninger, tidsplan og praktisk gjennomføring for det videre arbeidet. Det har blitt gjennomført regelmessige møter med kontaktperson gjennom store deler av prosjektet hvor avklaringer og koordinering av datainnsamling har vært tema.

³ LOV-2016-06-17-73 Lov om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven)

Det er også blitt gjennomført et møte knyttet til gjennomgang av alle anskaffelser knyttet til problemstilling 2, med den hensikt å være omforent om datagrunnlag for revisors videre arbeid. Kontaktperson har utvist stor grad av åpenhet omkring de utfordringer og forbedringspotensialer kommunen har knyttet til forvaltningsområdet, noe som har vært et viktig bidrag til vårt arbeid med å belyse problemstillingene.

Dokumentstudier

I oppstartsmøte med Risør 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. Dokumentasjonen er i hovedsak rutiner og prosedyrer knyttet til anskaffelsesområdet.

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 det vært hensiktsmessig å gjennomføre intervjuer med personer som i en eller annen form har et forhold og/eller ansvar til kommunens rutiner og prosedyrer, for anskaffelser knyttet til investeringsprosjekter. På bakgrunn av dette besluttet vi å intervju kommunedirektør, økonomisjef, enhetsleder eiendom og tekniske tjenester og ansatte ved eiendom og tekniske tjenester som gjennomfører anskaffelser i investeringsprosjekter. Ansatte ble intervjuet i form av en spørreundersøkelse per e-post.

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 forekomme 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 skjønnsmessig utvalg basert på faktorer som variasjon i type investeringsprosjekt, vurderinger av risiko, variasjon blant sektorer som har forestått innkjøpet og nivå i organisasjonen. Vi så imidlertid relativt tidlig i undersøkelsen at så godt som alle anskaffelser på investeringsområdet gjennomføres av ansatte og leder i enhet for eiendom og tekniske tjenester.

Når det kommer til terskelverdier så har vi fokusert på et utplukk 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 ble det gjort et utplukk ut fra et datagrunnlag på 7 anskaffelser foretatt i 2020, og 7 anskaffelser fra 2021. Når det gjelder et av investeringsprosjektene fra 2021 viste det seg at driftsregnskapet var belastet i 2021 knyttet til to enkeltanskaffelser på dette prosjektet. Utvalget består ikke av anskaffelser av varer og tjenester fra virksomheter som Risør kommune er medeier i. I vår gjennomgang av utplukket har vi utarbeidet en sjekkliste 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 innkjøpsreglement.

Kommunens rammeavtaler får forholdsmessig stor plass 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. Det er i denne sammenheng nærliggende for revisor å gjøre oppmerksom på at de rammeavtaler man omtaler i hovedsak er rammeavtaler inngått lokalt av Risør 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 offentlige 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 etterprøvbarhet. 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 regnskapsrevisor for Risør kommune vært involvert både i utarbeidelse av sjekklisten og ved gjennomgangen av anskaffelsene.

Begrepsavklaringer

Det kan for leseren av rapporten være forvirrende at man bruker begrepene anskaffelser og innkjøp om hverandre, uten noen klar sammenheng. Begrepene betyr ifølge anskaffelsesordboken⁴ akkurat det samme. Definisjonen for begrepene er en «aktivitet med sikte på å dekke et behov for varer, tjenester eller bygg og anleggsarbeider». Som man vil se så har man i lov og forskrift både benyttet begrepet anskaffelse så vel som innkjøp. Når det kommer til de rutiner vi er forelagt i Risør kommune er det brukt både anskaffelser og innkjøp som begrep for å beskrive aktiviteten. Det er i denne sammenheng viktig å merke seg at man blant annet ved anbefalinger knyttet til utarbeidelse av anskaffelsesstrategi fra DFØ sin side anbefaler at man ikke bruker innkjøpsspråk. Brukes fremmede begreper kan man oppleve at organisasjonen ikke får rutineene til å stemme med deres egen virkelighetsforståelse.

Begrepet avrop henger sammen med rammeavtale. Rammeavtale er 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 knyttet til pris og mengde. Avrop er en bestilling av en vare eller tjeneste på en tidligere inngått avtale som for eksempel en rammeavtale.

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

⁴ Ordbok utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)

kontrakter basert på denne forskriften, og vi har således valgt å ikke ta denne forskriften inn som en del av kriteriene.

4. PROBLEMSTILLINGER

4.1 RUTINER OG PROSEDYRER FOR OFFENTLIG ANSKAFFELSER

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

4.1.1 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.⁵

St. melding nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp*⁶ 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

⁵ KS, *kommunedirektørens internkontroll - veileder*

⁶ St. meld. Nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet

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 primæroppgaver 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.⁷ 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 opptre 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.⁸

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

⁷ Ibid

⁸ Regjeringen.no – «Etikk». Sist oppdatert 03.03.2020

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.⁹

Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at:

- Risør kommune har etablert nødvendige rutiner og prosedyrer som skal sikre at anskaffelser innen investeringsområdet gjøres i samsvar med gjeldende lover og regler.
- Risør kommune har etablert rutiner som omhandler å forebygge, avdekke og følge opp avvik samt vurderinger omkring risiko for avvik.
- Risør 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.

4.1.2 FAKTA

I oppstartsmøte med kontaktperson (enhetsleder eiendom og tekniske tjenester)¹⁰ i Risør kommune, ble revisor gjort oppmerksom på at det er et avgrenset antall personer som gjennomfører anskaffelser innen investeringsområdet. Ifølge enhetsleder er det primært ansatte ved enhet eiendom og tekniske tjenester som står for denne typen anskaffelser, samt enkelte personer ved kommunedirektørens stabsfunksjoner. I de tilfeller hvor man har investeringsprosjekter som knytter seg til skole, barnehage, helse og omsorg så er det enhet for eiendom og tekniske tjenester som har et prosjektlederansvar og som er tildelt budsjettmessig dekning for prosjektene. Som følge av dette så har man derfor etablert rutiner

⁹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring – anskaffelsesstrategi mal

¹⁰ Heretter enhetsleder

spesifikt knyttet til anskaffelser av bygningstekniske prosjekt i kommunens prosjektmanual.¹¹ Utover prosjektmanualen har kommunen etablert et sektorovergripende innkjøpsreglement.¹²

Når det kommer til den forelagte dokumentasjon, så har vi funnet det hensiktsmessig, for å belyse problemstillingen, å gjennomgå både det sektorovergripende innkjøpsreglementet så vel som det som på mer detaljert nivå angår anskaffelser i investeringsprosjekter i form av prosjektmanualen. I innledende møter med enhetsleder ble vi gjort oppmerksom på at det våren 2021 ble igangsatt et arbeid med å revidere investeringsreglementet hvor kommunedirektøren blant annet ønsket innspill fra enhetsleder i dette arbeidet. Knyttet til dette arbeidet er vi fra enhetsleder forelagt arbeidsdokumenter hvor det fremgår innspill til endringer. Disse endringsinnspillene vil bli kommentert i faktagrunnlaget.

Innkjøpsreglementet

Av reglementets *formål* pkt. 1.1 fremgår det at reglementet gjelder for alle ansatte og vikarer i Risør kommune, og for alle innkjøp som gjøres i regi eller på vegne av Risør kommune. Reglementet gjelder for alle typer innkjøp til kommunen og i kommunens regi; anskaffelser av varer og tjenester, herunder konsulenttjenester, samt kontrahering¹³ av bygg og anlegg. Reglementet skal sikre at lov om offentlige anskaffelser og vedtatt innkjøpspolitikk blir fulgt. Reglementet skal også sikre at kommunen har en felles opptreden overfor leverandører og at disse behandles på samme måte uavhengig av hvilken enhet som foretar anskaffelsen.

Av avsnittet *bruk* pkt. 1.2 fremgår det at bystyret stiller høye krav til kommunens ledere og de øvrige ansatte som tildeles bestillermyndighet. Det er ifølge reglementet nærmeste leder sitt ansvar at ansatte med bestillermyndighet gjøres kjent med investeringsreglementet og det understrekes at lov om offentlig anskaffelser krever at det utvises informasjonsplikt, god anbudsskikk og god forretningsskikk. I innkjøpsreglementet har man stilt opp de aktivitetene som man mener kjennetegner en anskaffelsesprosess; planlegging, gjennomføring og oppfølging. Til hver av aktivitetene er det gitt beskrivelser av hvilke underaktiviteter som inngår i hovedaktivitetene (*Tabell 1 – prosesskart anskaffelser*);



¹¹ Prosjektmanual felles for alle enheter – politisk behandlet versjon (26. nov 2020), sak 20/161 oppdatert januar 2021

¹² Innkjøpsreglement felles for alle enheter – versjon 2 (oppdatert september 2020)

¹³ Inngå en kontrakt om noe

I innkjøpsreglementet har Risør kommune etablert en innkjøpsstrategi med hovedmål om at Risør kommunes anskaffelser sikrer høy kvalitet og mest mulig tjenesteyting av hver offentlig forvaltet krone og at hvert innkjøp skal behovsvurderes. I arbeidet med å nå dette målet har man etablert fokusområder som *ledelsesforankring* hvor kommunens ledelse skal være en aktiv pådriver og tilrettelegge for å sikre at anskaffelser i hele organisasjonen gjennomføres forsvarlig. Alle anskaffelser skal følge regelverket i lov- og forskrift om offentlige anskaffelser. Risør kommune skal ta *samfunnsansvar* ved å være en samfunnsaktør som gjennom sine anskaffelser aktivt legger til rette for; miljø og bærekraftig utvikling, etisk handel, forhindre sosial dumping, tilrettelegging og tilpasning av innkjøpene og lokalt og regionalt næringsliv. Videre skal kommunen oppnå *stordriftsfordeler* ved at kommunens anskaffelser i størst mulig grad ses under ett, slik at en oppnår optimale anskaffelsesbetingelser som følge av et stort volum.

Kommunens *kontraktstrategi* er at kommunen skal arbeide aktivt for å få flere rammeavtaler og færre leverandører. *Kontraktsrisikoen* skal vurderes slik at en oppnår en balansert fordeling av risiko og risikofordelingen skal stå i forhold til den tjeneste som skal anskaffes. Kommunen skal forvalte sin kontraktsporfølje aktivt og følge opp kontraktens krav om leveranser, slik at oppdragsgiver rettidig får de anskaffelsene en betaler for og tilsvarende at leverandøren får rettidig betaling.

Planlegging

Planlegging av anskaffelser er i innkjøpsreglementet beskrevet med de underaktivitetene som fremgår av rapportens tabell 1 og i dette kapittelet omtales blant annet hvem som har fullmakter når det kommer til å gjennomføre anskaffelser. I forhold til *roller og ansvar* har man i innkjøpsreglementets punkt 3.2 plassert det overordnede innkjøpsansvaret på kommunedirektøren, men det er ifølge reglementet økonomisjefen som ivaretar dette. Det fremgår av reglementet at økonomisjef betegnes som innkjøpsansvarlig og skal kontaktes for alle planlagte anskaffelser som overstiger kr 500 000,- enkeltvis eller i sum over en 4-årsperiode (rammeavtaler). I intervju med økonomisjef er hans ansvar i praksis blitt beskrevet med at han har et koordineringsansvar knyttet til Offentlig fellesinnkjøp på Agder (OFA) og at begrepet innkjøpskoordinator bedre beskriver hans rolle i innkjøpsorganisasjonen. Av forelagt dokumentasjon ser vi at det knyttet til en anskaffelse utført av helse og omsorg er tatt kontakt med økonomisjef i tråd med de føringer som er lagt i innkjøpsreglementet.

Under punkt 3.3 fremgår det at enhetene organiserer selv sine anskaffelser ifølge reglementet, så fremt ikke annet fremgår av innkjøpsreglementet. Det fremgår videre at den enkelte enhet selv skal påse at anskaffelsene følger kommunens internkontrollsystem og øvrige kvalitetssystemer. Kommunedirektør legger i reglementet til grunn at; «for å sikre etterlevelse av lov- og forskrift om offentlige anskaffelser er det kun ansatte med delegert bestillermyndighet som har anledning til å forplikte kommunen økonomisk ved anskaffelser». Ansatte med bestillermyndighet skal ifølge reglementet ha fått opplæring i lov- og forskrift

om offentlige anskaffelser. Av den forelagte dokumentasjon fremgår det ikke noen oversikt over hvem som har bestillermyndighet i Risør kommune.

Rammeavtaler er omtalt i innkjøpsreglementets punkt 3.3.2 hvor det fremgår at Risør kommune ønsker rammeavtaler på alle områder der det er formålstjenlig. Det vises til at rammeavtaler er forenklende for den enkelte enhet når det gjøres gjentakende kjøp av samme tjeneste eller produkt. Knyttet til planleggingen av en anskaffelse skal det tas en utsjekk om hvorvidt det allerede kan være rammeavtaler som dekker enhetens behov og hvor en slik utsjekk skal gjøres mot enhetsleder. Det kan nevnes at Risør kommune som del av OFA, på en rekke områder har inngått rammeavtaler gjennom dette samarbeidet. Dette er primært avtaler som dekker varer og tjenester knyttet til drift og i noe mindre grad investeringsprosjekter. Vi er forelagt en rekke rammeavtaler som er inngått mellom Risør kommune og ulike leverandører av håndverkertjenester. Dette er avtaler inngått utenfor OFA samarbeidet og som er ment å dekke kommunens behov for det vi oppfatter som løpende håndverkertjenester knyttet til fortrinnsvis drift og vedlikehold, men at kommunen ved større anskaffelser kan gå utenom disse ved å etablere egne konkurranser. Dette fremgår for øvrig av rammeavtalenes punkt 3. hvor det fremgår at kunden ikke er forpliktet til å bestille fra leverandøren i de tilfellene hvor dette anses uhensiktsmessig som følge av oppdragets art eller størrelse.

I forbindelse med planlegging skal det knyttet til terskelverdier foretas en konkret og forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi. For kompliserte anskaffelser, som inneholder kjøp av varer, tjenester og/eller bygg- og anleggsarbeider, skal innkjøpsansvarlig kontaktes. Anskaffelsen bør ifølge innkjøpsreglementet også drøftes med OFA. Anskaffelsens samlede verdi, sammenholdt med terskelverdiene, avgjør hvilken prosedyre i regelverket som skal benyttes og hvorledes de enkelte anskaffelsene kunngjøres. Det er ifølge innkjøpsreglementet ikke tillatt å dele opp anskaffelsens verdi med sikte på å benytte lavereliggende prosedyrer i anskaffelses regelverk.

Innkjøpsreglementets punkt 3.4.2 *protokollplikt* beskriver et tydelig krav til dokumentasjon ved at det skal føres anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelser som overstiger kr 100 000,- hvor det av protokollen skal fremgå hvilke tilbydere som er bedt om å inngi tilbud på varen/tjenesten. Protokollen skal arkiveres i kommunens arkivsystem.

Innkjøpsreglementet fikk ved siste revidering, ifølge enhetsleder, tilføyd en rekke forhold som omhandler *miljø*. Dette er forhold som fremgår av reglementets punkt 3.5.1. Å gjengi disse forholdene ville tatt uforholdsmessig mye plass i rapporten, men vi registrerer at dette er forhold som Risør kommune så langt det lar seg gjøre skal følge. Det er imidlertid ikke gitt noe krav omkring hvorvidt disse vurderingene skal dokumenteres. Forhold som etikk, taushetsplikt og habilitet er omtalt i form av egne avsnitt i reglementet. Når det gjelder punktet etisk handel så henvises det til kommunens arbeidsreglement som videre omtaler personlige fordeler og gaver i sammenheng med kjøp av varer og tjenester, samt reiser betalt

av potensielle leverandører. Habilitet er beskrevet ved at man skal følge forvaltningslovens regler om habilitet når virksomheten foretar offentlige anskaffelser. Ansatte som tilrettelegger for eller treffer beslutninger i en anskaffelsesprosess, har en selvstendig plikt til å vurdere egen habilitet.

I avslutningen av kapittelet for planlegging, redegjøres det for valg av konkurransemodell. I forhold til dette fremgår det vesentlige svakheter i den forstand at beskrivelsene her ikke er i tråd med gjeldende lov og forskrift.

Gjennomføring

Reglementet legger til grunn et krav om at det skal gjennomføres konkurranse og angir knyttet til krav for konkurransegrunnlag prinsippene om at valg og vurderinger skal være preget av objektivitet, likebehandling av tilbydere, forutberegnelighet i form av klare beskrivelser og entydig konkurranse, gjennomsiktighet i form av åpenhet, diskriminering av mulige tilbydere skal ikke forekomme og god forretningsskikk ved at kommunen opptrer med integritet.

Punkt 4.1.2 *spesifikasjoner* beskriver hvordan spesifikasjoner knyttet til konkurransegrunnlaget skal utformes hvor det er gitt eksempler knyttet til balansen mellom ulike detaljeringsnivåer. Det knyttes en kommentar til nivå av detaljering hvor man viser til at jo mer detaljert man blir jo mindre rom blir det for leverandør når det kommer til å levere innovative løsninger og ideer som ikke oppdragsgiver muligens er kjent med.

Kvalifikasjonskriterier er beskrevet med at det er kun de kunngjorte kvalifikasjonskriteriene tilbyderne skal vurderes mot og ikke andre og utenforliggende hensyn som i etterkant kan synes å ha vært inntatt i kunngjøringen. Under punkt 4.1.4 tar reglementet for seg tildelingskriterier og viktigheten av at alle kriterier som vil bli lagt til grunn for tildeling skal oppgis i kunngjøringen/konkurransegrunnlaget. Også her er det forhold ved beskrivelsene som kan fremstå å ikke være i tråd med dagens lovtekst. Under punkt 4.1.5 er det beskrevet hvordan kunngjøringer skal gjennomføres basert på hvilke terskelverdier som gjelder (nasjonal og europeisk).

Når det kommer til kommunens rutiner for tilbudsåpning, følger det av reglementet at det skal være minst to tjenestemenn til stede og at disse sammen signerer protokollen for tilbudsåpning. Evaluering av tilbud skal gjøres i henhold til de kriteriene som følger av konkurransen, og utenforliggende kriterier som ikke er nedtegnet i konkurransegrunnlaget skal ikke benyttes. Enhetsleder har i sitt arbeid med revidering av innkjøpsreglement knyttet ulike kommentarer til dette punktet i form av presisering omkring krav til bruk av elektronisk kunngjøringsverktøy og kommunens bruk av EU-supply.

Av punkt 4.1.8 fremgår det at anskaffelsesprotokoll skal føres for alle anskaffelser, og det skal redegjøres for alle de valg og beslutninger som oppdragsgiver har foretatt seg for å fatte avgjørelse i konkurransen. Her har kommunen valgt å beskrive et krav til protokoll ved alle anskaffelser og ikke avgrense dette til lovens krav til anskaffelser over kr 100 000 eks. mva. Dette er også i konflikt med hva som fremgår tidligere i reglementet under punkt 3.4.2 *protokollplikt*, hvor kommunen beskriver krav til protokoll for anskaffelser over kr 100 000. Straks oppdragsgiver har kåret en vinner av konkurransen, skal tilbyderne som har deltatt i konkurransen varsles med et tildelingsbrev. Av tildelingsbrevet skal det fremkomme at oppdragsgiver har til hensikt å inngå kontrakt med en av tilbyderne. I brevet skal det gis en kort og saklig begrunnelse for valg av leverandør, sett mot det valgte tilbudets egenskaper og hva som er lagt til grunn for kommunens valg.

Oppfølging

Intensjonen med dette kapittelet i innkjøpsreglementet beskrives å være «oppfølging av kontraktens krav om leveranser, slik at oppdragsgiver rettidig får de anskaffelsene en betaler for og tilsvarende at leverandøren får riktig betaling til rett tid».

I kapittelet er det gitt beskrivelser omkring hvilke forhold som skal hensyntas knyttet til oppstart av kontrakt. Videre har man beskrevet forhold omkring samarbeid mellom kommunen og leverandøren, den løpende kontroll med kontrakten og eventuelle endringer og hvilke formelle rammer som legges til grunn for roller og ansvar knyttet til dette.

Det er gitt beskrivelser knyttet til forhold som omhandler fakturakontroll hvor det følger krav til at det skal etableres forsvarlige rutiner for utbetalinger. Det skal også etableres forsvarlige rutiner for garanti- og reklamasjonsoppfølging. Videre omtales forhold som knytter seg til produkt- og leveransekontroll, kontroll for å forhindre sosial dumping og avslutning av kontrakt.

Innkjøpsreglementet avsluttes med et avsnitt som omhandler forholdet til andre dokumenter herunder handlingsprogram og økonomiplan, reglement for informasjonssikkerhet, etiske retningslinjer og prosjektmanual.

Prosjektmanual

Vi er forelagt kommunens prosjektmanual – felles for alle enheter, politisk behandlet versjon 26. november 2020 (sak 20/161) oppdatert januar 2021. Av bystyrets vedtak fremgår det at manualen fastsettes som kommunedirektørens interne manual og for prosjekter hvor bystyret/politisk utvalg er oppdragsgiver (punkt 3.1 i manualen), kan vedkommende organ sette bestemte vilkår for prosjektgjennomføringen i det enkelte prosjekt.

Av manualens forord fremgår det at manualen skal beskrive felles prosjektadministrative rutiner for kommunens prosjekthåndtering og sikre at prosjektgjennomføringen er ensartet og at alle prosjekter rapporterer på samme lest. Videre skal prosjektmanualen bidra til en helhetlig og ensartet prosjektgjennomføring i Risør kommune. Vi registrerer at Risør kommune innledningsvis i manualen henviser til prosjektveiviseren utarbeidet av Digitaliseringsdirektoratet, som er en veileder for hvordan det offentlige kan etablere et rammeverk for prosjektstyring og gjennomføring.

Av manualens punkt 2.2 *virkeområde* er det beskrevet når prosjektmanualen forutsettes benyttet. Som hovedregel skal manualen benyttes for prosjekter med en antatt kostnadsramme høyere enn 6,95 mill. kr (2020-kr, EØS' terskelverdi). Det fremgår imidlertid at man kan gjøre unntak fra denne rammen dersom det er spesielle forhold knyttet til prosjektene og det vises til at det normalt sett vil være aktuelt å benytte hele eller deler av prosjektmanualen også ved prosjekter med en ramme på 5 til 10 mill. kr. Ved lavere ramme enn 5 mill. kr vises det til at prosjektmanualen kun brukes i spesielle tilfeller og dersom ikke prosjektmanualen følges, ligger det likevel et ansvar for å sikre en god gjennomføring av prosjektene der det er tilstrekkelig oppmerksomhet på økonomi og kontroll.

Kapittel 9 *anskaffelse og tildeling av bygningstekniske prosjekt* i prosjektmanualen omhandler planlegging og gjennomføring av bygningstekniske prosjekt; fra plan, utførelse og overlevering. Prosjektleder er ansvarlig for oppstart, herunder anskaffelser, prosjektering og utførelse frem til og med utløp av garanti- og reklamasjonsfasen. Av punkt 9.3 fremgår det at man ved anskaffelser av rådgiver- og entreprenørtjenester fullt og helt skal følge kommunens til enhver tid gjeldende innkjøpsreglement og alle avtaler skal være skriftlige og basert på gjeldende kontraktstandarder. Videre presiseres det at øvrige anskaffelser skal vies særskilt aktsomhet i forhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser og at kommunen på en del områder har etablert rammeavtaler som forenkler innkjøpene.

Av punkt 9.4 beskrives tilbudsforespørselens innhold med henvisning til at denne skal fremgå av prosjekthåndbok. Det beskrives videre formelle krav til kunngjøring, distribusjon, innleveringsfrist, vedståelsesfrist og åpning av tilbud. Videre fremgår det detaljert informasjon omkring oppdragsgivers forbehold så som kommunens mulighet for å avlyse konkurransen og forskyvning av tidsrammer for prosjekt. Det er også omtalt kommunens rett til å avvise leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskrav i konkurransegrunnlaget.

Under punkt 9.5 er det i manualen en gjennomgang av leverandørkriterier som inneholder beskrivelser omkring hva man skulle forvente av leverandører når det kommer til organisatorisk og juridisk stilling, økonomiske og finansielle stilling og lønns- og arbeidsvilkår. Knyttet til dette beskriver rutinene at det i prosjektets gjennomføringsfase skal føres kontroll med at bygge- og anleggsarbeidere ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende avtaler og tariff. Krav til bruk av lærlinger, underleverandører og forhold omkring forsikringer er også en del av dette punktet.

Manualens punkt 9.6 stiller krav til at man i prosjekthåndboken skal spesifisere tildelingskriterier i et eget kapittel og en presisering av at kriteriene må være målbare og kunne forstås på samme måte hos leverandører som fra oppdragsgiver. Av punkt 9.7 fremgår det forhold som knytter seg til vurdering og tildeling og punkt 9.8 lister kontraktsformer. Under sistnevnte punkt går man nærmere inn på ulike former for kontrakter og beskrivelser omkring hensiktsmessigheten for bruken av disse.

I det videre tar manualen for seg forhold som i mindre grad omhandler selve prosessen med planlegging og gjennomføring av anskaffelsen, men i større grad oppfølgingen knyttet til anskaffelsens leveranse. Av punkt 9.9 gis det beskrivelser omkring økonomi og fremdrift, punkt 9.10 gir beskrivelser omkring prosjektering av alle sider ved bygget/anlegget og punkt 9.11 gir beskrivelser omkring utførelse hvor det skal være fokus på en forsvarlig utbygging, vurderinger som skal legges til grunn for valg og beslutninger og krav til helse, miljø og sikkerhet (HMS). Punkt 9.12 gir beskrivelser omkring overtakelse av bygg og rutiner knyttet til dette, punkt 9.13 gir en beskrivelse av hasteprosedyrer knyttet til utilsiktede forhold som kan påvirke fremdrift eller økonomi og punkt 9.14 omhandler dokumentasjon knyttet til ferdigstilling, drift og videreutvikling (FDV) opplæring og prøvedrift.

Kommunens etterlevelse av rutiner

I intervjuer med kommunedirektør, enhetsleder og økonomisjef er det samlet sett gitt et bilde av at de intensjoner man har hatt knyttet til innkjøpsområdet, når det kommer til å revidere rutiner og opprettholde et nødvendig fokus på implementering av disse, i mindre grad har vært tid eller ressurser til å følge opp. Det pekes på at i en kommune som Risør, med relativt liten stab, er det et kontinuerlig fokus på at innsatsen rettes mot det som til enhver fremstår som prioriterte oppgaver. Dette er også noe enhetsleder er tydelig på overfor revisjonen i forhold til at det meste av tiden for ham, og de ansatte med et ansvar knyttet til anskaffelser på investeringsområdet, går til gjennomføring av prosjekter og i mindre grad til fokus på utvikling og evaluering av rutiner. I denne sammenheng fremhever enhetsleder at man relativt nylig har utarbeidet prosjektmanualen som svar på en politisk bestilling. Manualen er ifølge enhetsleder den rutinen man i hovedsak forholder seg til når det kommer til anskaffelser i investeringsprosjekter, og at innkjøpsreglementet på flere områder fremstår utdatert, og slik sett ikke er en foretrukket kilde for å søke informasjon omkring hvordan anskaffelser skal planlegges, gjennomføres og følges opp.

I spørreundersøkelsen blant de ansatte, som har et ansvar for anskaffelser i investeringsprosjekter, stilte vi spørsmål om de opplever kommunens rutiner som tilstrekkelige for å sikre at lover og regler overholdes ved offentlige anskaffelser. Flere av de ansatte viser til at de forholder seg til både prosjektmanualen og kommunens innkjøpsreglement. Blant de ansatte er det også godt kjent at rutiner og reglementer er gjort tilgjengelig i kvalitetssystemet QM+. Enkelte av de ansatte svarer at de ikke oppfatter at man har operative prosedyrer eller at man ikke er godt kjent med eksisterende rutiner og

prosedyrer. Det er blant enkelte en bevissthet omkring forskjellen mellom prosjektmanualen og innkjøpsreglement. Det er også enkelte som viser til at man i elektronisk innkjøpsverktøy har sjekklister til støtte i anskaffelsesprosessen.

Kompetanse

I intervju med kommunedirektør er han tydelig på at det foreligger et klart potensiale når det kommer til kompetanse blant ansatte og ledere med bestillermyndighet knyttet til offentlige anskaffelser. I dokumentasjon forelagt av enhetsleder knyttet til pågående arbeid med revidering av innkjøpsreglementet, fremgår det at man har et ønske om mer obligatorisk opplæring før man får myndighet til å gjøre innkjøp. Det fremgår blant annet et forslag om at kompetansekrav kan være gjennomført innkjøpsskole formidlet av OFA og skriftliggjøring av at ansatte har satt seg inn i innkjøpsreglement, anskaffelsesforskriften og lov om offentlige anskaffelser. Enhetsleder har for øvrig oppfordret alle sine ansatte som har et utføreransvar knyttet til offentlige anskaffelser, om å gjennomføre innkjøpsskolen. Av forelagt dokumentasjon fremgår det at 11 personer mottok anmodningen om å gjennomføre innkjøpsskolen hvor en ansatt har fullført alle moduler i kurset. I intervju med økonomisjef viser han til at enhetsledere også er oppfordret til å gjennomføre innkjøpsskolen som et ledd i å øke kompetansen i organisasjonen.

Ansatte ble i vår spørreundersøkelse stilt spørsmål om de opplevde å få tilstrekkelig opplæring i lover, regler og kommunens rutiner for offentlige anskaffelser ved ansettelse. Det er varierende hvordan de ansatte opplevde den opplæringen som ble gitt, hvor det i svar fra enkelte ansatte fremgår at man fikk noe opplæring, men at man i det vesentligste ble gitt noe veiledning og et selvstendig ansvar for å lese lover og regler. Enkelte viser til at man ved ansettelse gjennomførte kurs knyttet til sentrale standardkontrakter innen bygge- og anleggsbransjen, elektroniske kunngjøringsverktøy og lover og regler. Gjennomgående blant de ansatte fremstår det som om opplæringen har vært delvis, men at man har en leder som fremstår å ha god kunnskap og som gir veiledning hvis det er nødvendig. Det er enkelte som kommenterer at det til tider oppleves at leder ikke har tilstrekkelig kapasitet til å kunne gi veiledning i den grad man har ønske om.

De ansatte som besvarte vår spørreundersøkelse, ble også spurt om de selv opplever å ha tilstrekkelig kompetanse for å utføre de oppgaver de er gitt knyttet til offentlige anskaffelser. To av de seks spurte opplever ikke å ha tilstrekkelig kompetanse, mens de øvrige fire opplever å ha tilstrekkelig kompetanse. Alle de spurte viser til at det er store variasjoner i de anskaffelsene de gis ansvar for og at det i noen prosjekter er innleide konsulenter som utarbeider konkurransegrunnlag og gjennomfører konkurranse, mens i andre tilfeller er det større prosjekter hvor man i stor grad har dialog med leder og kolleger omkring de oppgavene man skal utføre.

Ansvar, roller og myndighet

Kommunen har ikke per i dag en funksjon som utøver et innkjøpsansvar slik innkjøpsreglementet beskriver, utover den generelle delegasjon som er gitt kommunedirektør. Dette er avklart både i intervju med kommunedirektør og økonomisjef. Økonomisjef er tydelig på at hans rolle innenfor innkjøpsområdet omhandler et koordinatoransvar i forhold til OFA og at det av dette utledes en rolle hvor han skal være bindeleddet mellom kommunen og OFA. I dette ligger et ansvar for å sikre at kommunens ansatte og ledere med bestillermyndighet ved behov gis informasjon om forhold som omhandler de avtaler OFA forvalter på vegne av kommunen. Innkjøpsreglementet er som tidligere omtalt tydelig på at ved anskaffelser over kr 500 000 skal innkjøpsansvarlig kontaktes. Av dette følger en inndeling av fullmakter som antas å ha til hensikt å sikre at det foreligger faglige vurderinger omkring anskaffelsen på et høyere nivå i organisasjonen. I og med at det i praksis ikke eksisterer noen rolle som innkjøpsansvarlig bortfaller også denne fullmaktsstrukturen.

Når det gjelder de formelle fullmaktene i kommunen så forklarer økonomisjef i intervju med revisjonen at ansvar for innkjøp er delegert fra kommunedirektør til enhetsleder. I de tilfeller hvor enhetsleder gjør større innkjøp er det kommunalsjef som er anviser og enhetsleder attestant. I de tilfeller hvor det er underlagte til enhetsleder som gjør innkjøp er det enhetsleder som anviser og den som gjør innkjøpet er attestant. I intervju med økonomisjef ble det diskutert noe omkring den risiko som skisseres i stortingsmeldingen når det kommer til en desentralisert innkjøpsorganisasjon og at den enkelte har roller som ikke benyttes så ofte knyttet til innkjøp. Økonomisjef sier seg enig i denne risikoen, men gjør samtidig oppmerksom på at dette er en konsekvens av at man ikke har noen stor stab som kan ivareta en oppgave som en sentralisert innkjøpsfunksjon.

I det forelagte forslaget til revidert innkjøpsreglement fremgår det et konkret forslag om at man utarbeider en matrise som beskriver hvem som har myndighet til å gjøre bestillinger i Risør kommune og hva de har myndighet til å bestille. Slik vi forstår fullmaktsstrukturen i dag, er kommunedirektøren naturlig nok den øverste administrative ansvarlige for de kjøp av varer og tjenester som gjøres i Risør kommune og at det er han som i teorien skal kontaktes når ansatte og ledere har spørsmål til anskaffelser. Slik vi forstår enhetsleder er det noe mer nyansert i praksis og ifølge ham er et slik at man etter beste evne forsøker å gi støtte der det er mulig, men at det handler om kapasitet. Det som imidlertid er sikkert, ifølge enhetsleder, er at de beskrivelser som er gitt i innkjøpsreglementet i liten grad samsvarer med gjeldende strukturer når det kommer til ansvar og roller.

Når det gjelder myndighet, har vi i intervjuer stilt spørsmål om det foreligger oversikter over hvem i Risør kommune som er gitt bestillermyndighet i tråd med de beskrivelser som er gitt i innkjøpsreglement. Det fremstår noe uklart hvordan denne strukturen vedlikeholdes ettersom vi på forespørsel over en oversikt over hvem som har denne myndigheten har fått til svar at det ikke eksisterer. Dette må også ses i sammenheng med kompetanse da man ved manglende

oversikt over hvem som har bestillermyndighet ikke heller har mulighet til å sikre at de som faktisk har denne myndigheten gis eller innehar tilstrekkelig kompetanse. I intervju med økonomisjef er han tydelig på at man har et forbedringspotensiale på dette området og at det er et tema man har hatt fokus på i kommunedirektørens utvidede ledergruppe. Ifølge økonomisjef må strukturen, ansvaret og linjene ses på som klare forbedringspunkter for å kvalitetssikre arbeidet, få riktig pris, riktige leverandører og at avtaler gjøres godt kjent i organisasjonen. Økonomisjef er også opptatt av at man får en tydeliggjøring av delegasjoner og at en klarere linje fra kommunedirektør til innkjøper er et område som bør forbedres.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål til de ansatte om hvorvidt de opplever at det foreligger tydelige beskrivelser av fullmakter, ansvar og myndighet i forhold til deres arbeid med offentlige anskaffelser. Blant så godt som alle de spurte så har de tydelige oppfatninger omkring hvilke fullmakter de har når det kommer til offentlige anskaffelser, hvor dette settes i sammenheng med investeringsprosjektets økonomiske ramme. Flere viser for øvrig til at hvis man er i tvil omkring terskelverdier eller økonomiske rammer tar man kontakt med enhetsleder.

Evalueringer

De ansatte er noe delt når det kommer til hvordan de opplever at man evaluerer prosjekter slik at erfarte svakheter knyttet til et investeringsprosjekt kan forbedres i senere investeringsprosjekter. Av de spurte så er det flere som ikke opplever at det blir gjort noe arbeid omkring dette, og hvor en av de spurte viser til at man generelt har lite tid til denne typen aktiviteter og at man raskt må komme i gang med nye prosjekter. En av de ansatte viser til prosjektmanualen og krav til at det formelt sett skal gjennomføres evalueringer i form av at det skal utarbeides sluttrapporter i regi av prosjektleder. Andre ansatte opplever at man i uformelle fora deler erfaringer med kolleger.

I intervju med økonomisjef stilte vi spørsmål om kommunen har etablert internkontroll og om man i tråd med denne gjennomfører evalueringer på innkjøpsområdet. Økonomisjef har ikke kjennskap til om de kravene som følger av kommunelovens § 25.1 er skriftliggjort i Risør kommune og viser til at internkontroll ligger til enhetsledere i tråd med delegasjon fra kommunedirektør. I intervju med kommunedirektør fremgår det at internkontrollansvar for eget område ligger på enhetene gjennom delegasjon, og at systemansvaret ligger på kommunedirektøren. Kommunedirektør viser for øvrig til at man gjennom regelmessige ledermøter har mulighet til å løfte frem avvik og feil som oppstår og at man gjennom denne arenaen åpner for læring. Det er ifølge kommunedirektør en lav terskel for å ta opp slike saker og stikkord som tillit, åpenhet og vilje til å dele er stikkord i en slik sammenheng.

Organisasjonens fokus på anskaffelser

Både i intervjuer og spørreundersøkelse blant ansatte har vi stilt spørsmål om hvorvidt man opplever at arbeidet med anskaffelser gis tilstrekkelig oppmerksomhet i organisasjonen.

Kommunedirektøren viser til at kommunens økonomi er en sentral årsak til at innkjøpsområdet ikke har tilstrekkelige ressurser til å sikre et ønsket fokus. Samtidig gjøres det oppmerksom på at man har en ambisjon om å fremme kompetanse på området og løfte arbeidet med offentlige anskaffelser. Kommunedirektør er tydelig på at man skal følge loven og sikre at Risør kommune er en kommune hvor offentlige anskaffelser gjennomføres i tråd med de prinsipper som ligger til grunn for offentlige anskaffelser. Ved å ha fokus på dette vil det etter kommunedirektørens oppfatning bidra til at man får tjenester til lavest mulig pris og en kvalitet i tråd med de krav kommunen har satt.

Økonomisjef på sin side mener at det til en viss grad eksisterer et fokus på offentlige anskaffelser, men at det er litt å gå på. Etter hans mening så bør arbeidet med offentlige anskaffelser inngå i et årshjul og som en del av lederutviklingen. Hans forslag er at en av fire samlinger i året bør ha et fokus på informasjon og opplæring knyttet til innkjøp, og det vises til at OFA i slike sammenhenger kan tilby sin kompetanse.

I møter med enhetsleder har vi diskutert en rekke forhold når det kommer til de utfordringer man har med å ha tilstrekkelig fokus på offentlige anskaffelser. For enhetsleder handler det om at man er presset på tid og må gjøre kontinuerlige prioriteringer omkring hva som skal gis fokus i de ulike investeringsprosjektene. For enhetsleder er det viktig at man får gjennomført en revidering av innkjøpsreglementet, ikke bare for å oppfylle kravene, men også for å ha noe som bidrar til en reell brukerverdi for innkjøpere i praksis. Det er derfor ifølge enhetsleder nødvendig å tilpasse dette til kommunens kontekst, samtidig som det må gjøres enkelt å forstå. Enhetsleder har også vært opptatt av å skape systemer som gjør anskaffelsesdokumenter knyttet til investeringsprosjektene mer tilgjengelig. Han har også gitt uttrykk for at man må etablere systemer for journalføring som gir en bedre oversikt over hvilke anskaffelser som er gjennomført samlet for Risør kommune.

Når det gjelder de ansatte som besvarte vår spørreundersøkelse så svarer flere av disse at offentlige anskaffelser har et høyt fokus og fra en ansatt pekes det på at anskaffelsen i seg selv får mer fokus enn selve investeringsprosjektet den relaterer seg til. Det er fra den ansatte opplevd som at offentlige anskaffelser i investeringsprosjekter får mer enn «tilstrekkelig» oppmerksomhet. De som har besvart spørreundersøkelsen svarer litt ulikt i forhold til hvorvidt det fokuseres på offentlige anskaffelser i enhetsmøter. Mens en av de spurte gir uttrykk for at det ikke legges opp til faglige diskusjoner omkring temaet, er det en av de øvrige ansatte som opplever at offentlige anskaffelser diskuteres flittig med ledelse og kolleger. En av de spurte har utdypet sine opplevelser med at det bør være et fokus på enklere prosedyrer hvor det henvises til riktig bruk av lover og regler, terskelverdier og bruk ved innkjøp/rammeavtaler/kontrakter og utlysninger. Videre bør det ifølge den ansatte lages enkle rutiner for hva som skal arkiveres i forhold til anskaffelsene under de ulike terskelverdiene.

4.1.3 REVISORS VURDERINGER

Kommunens innkjøpsreglement fremstår omfattende og detaljert når man tar i betraktning at ansatte som utfører anskaffelser, kan være i en situasjon hvor man gjør dette relativt sjeldent. På den andre siden vil et detaljert innkjøpsreglement være en god kilde for oppslag når man først er i den situasjonen at man er gitt et ansvar for en anskaffelse. Vår vurdering er at, slik innkjøpsreglementet fremstår i dag, det på flere sentrale områder er utdatert og ikke i tråd med kommunens praksis, rollefordeling og gjeldende lover og regler.

Sett i lys av myndighet og omfang omkring anskaffelser er vår vurdering at det er hensiktsmessig at man har beskrevet sentrale forhold knyttet til anskaffelser i prosjektmanualen, som mer konkret beskriver krav knyttet til anskaffelser og tildeling av bygningstekniske prosjekter. Samtidig henviser man i prosjektmanualen til innkjøpsreglementet som et reglement man til enhver tid skal følge, i tillegg til prosjektmanualen. Vår vurdering av en slik løsning er at man bygger ulike rutiner parallelt og med avhengige krav som kan danne grunnlag for å stille spørsmål om den løpende revideringen av rutinene vil bli krevende og uoversiktlig. Det er imidlertid Risør kommune som selv må ta stilling til hva som er hensiktsmessig og nødvendig i tråd med foreliggende krav til internkontroll.

Ser man på Risør kommune sitt arbeid med å sikre kompetanse blant ansatte med bestillermyndighet, innehar dette etter vår vurdering et klart forbedringspotensiale ved seg. Basert på forelagt dokumentasjon og tilbakemeldinger gitt i intervjuer kan man stille spørsmål omkring hvorvidt dagens løsning med å basere seg på tillit til at ansatte gjennomfører nødvendig kursing har vært en hensiktsmessig tilnærming. Vår vurdering er at enhetsleder i sine innspill til revidert innkjøpsreglement presenterer løsninger som i større grad vil sikre tilstrekkelig kompetanse blant de ansatte. Dette begrunner vi med at innføring av obligatorisk utdanning og en skriftliggjøring av hvem som har gjennomført dette, vil sikre både kompetanse og oversikt over virksomhetens ansatte som har nødvendig kunnskap for å kunne gis en rolle med bestillermyndighet.

Når det gjelder roller, ansvar og myndighet, gis det etter vår vurdering tilfredsstillende beskrivelser omkring dette i kommunens innkjøpsreglement. Det er imidlertid etter vår vurdering nødvendig å etablere tilstrekkelig oversikt over hvem som besitter bestillermyndighet, slik at man løpende kan sikre en oversikt over hvem som skal gis kompetanse, for å kunne være skikket til å kunne gis et ansvar for å gjennomføre anskaffelser. Sett i lys av at Risør kommune har etablert en desentralisert organisering av anskaffelsesaktivitetene, stiller det større krav til at man har en sentral oppfølging av flere forhold av betydning, så som kompetanse og internkontroll.

I intervjuer og av forelagt dokumentasjon gis det tydelig uttrykk for lederforankring av arbeidet med anskaffelser, men ved at man har gått bort fra å ha en sentral innkjøpsansvarlig som reglementet beskriver, har man etter vår vurdering i mindre grad kapasitet til arbeidet

med å være en aktiv pådriver og tilrettelegger for å sikre at anskaffelser i hele organisasjonen gjennomføres forsvarlig. Samtidig har vi forståelse for at kommunen må prioritere sine ressurser og har gjort vurderinger omkring hvilken kapasitet man kan avse til oppfølgingen av arbeidet med anskaffelser. Vår vurdering er at man ved å utvikle en innkjøpsansvarlig som kan kontaktes ved større anskaffelser, så øker risikoen for at det oppstår avvik i arbeidet med anskaffelser. Denne risikoen forsterkes ytterligere ved at det i innkjøpsreglementet fremgår at det kun er ansatte med delegert bestillermyndighet som har anledning til å forplikte kommunen økonomisk ved anskaffelser, samtidig som kommunen ikke har forelagt noen oversikt over hvem som har bestillermyndighet.

Når det gjelder mål og strategier, har innkjøpsreglementet etter vår vurdering ivaretatt dette aspektet gjennom etablert innkjøpsstrategi hvor hovedmålet er, at man gjennom Risør kommunes anskaffelser, skal sikre høy kvalitet og mest mulig tjenesteyting av hver offentlig forvaltet krone og at hvert innkjøp skal behovsvurderes.

Basert på forelagt dokumentasjon og intervjuer konkluderer revisor med at det ikke er etablert internkontroll på innkjøpsområdet i tråd med kommunelovens § 25.1. Dette begrunnes ytterligere med at det ikke synes som det foreligger en praksis når det kommer til å sikre at nødvendige rutiner og prosedyrer i tilstrekkelig grad revideres og tilpasses nye lovkrav samt strukturelle endringer.

Ser man problemstilling 1 i sammenheng med problemstilling 2, er det forhold omkring etterlevelse av rammeavtaler som i større grad bør skriftliggjøres i kommunens rutiner. Det er gitt beskrivelser omkring avrop, men etter vår vurdering er det ikke etablert systemer eller rutiner som knytter seg til det å holde oversikt og kontroll på omfang av avrop sett mot anslåtte verdier i rammeavtalene.

4.2 ETTERLEVELSE AV LOV OG REGLER VED ANSKAFFELSER

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

4.2.1 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 opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte».¹⁴

¹⁴ LOV-2016-06-17-73 Lov om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven) Heretter LOA

LOA § 4 stiller opp fem grunnleggende prinsipper som oppdragsgiver skal opptre i samsvar med i anskaffelsesprosessen. De gjeldende prinsippene er konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet 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».¹⁵

Prinsippet om konkurranse innebærer at det ikke er tilstrekkelige 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.¹⁶

Likebehandlingsprinsippet har til hensikt å avverge all forskjellsbehandling av leverandører, og prinsippet om etterprøvbarhet 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 etterprøvbarhet.¹⁷

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

Forholdsmessighetsprinsippet omhandler at oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsens art, omfang, verdi og kompleksitet.¹⁸

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.

¹⁵ Regjeringen.no – Offentlige anskaffelser «Grunnleggende prinsipper». Nærings- og fiskeridepartementet

¹⁶ Veileder for offentlige anskaffelser. Nærings og fiskeridepartementet

¹⁷ 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.

¹⁸ Regjeringen.no – Offentlige anskaffelser «Grunnleggende prinsipper». Nærings- og fiskeridepartementet

Anskaffelsesforskriften omhandler gitte bestemmelser om beregning av anskaffelsens anslåtte verdi, jfr. § 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».¹⁹ 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, jfr. 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.

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 ²⁰ - Det er krav til skatte- og mva. attest for anskaffelser over kr 500 000,- ²¹
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) ^{22,23} - Anskaffelsen skal dokumenteres ²⁴ - Det er krav til skatte- og mva. attest for anskaffelser over kr 500 000,- ²⁵

¹⁹ FOR-2016-08-12-974 Forskrift om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesforskriften)

²⁰ Anskaffelsesforskriften § 10-5

²¹ Anskaffelsesforskriften § 7-2

²² Doffin – nasjonal kunngjøringsdatabaser for offentlige anskaffelser

²³ Anskaffelsesforskriften § 8-17

²⁴ Anskaffelsesforskriften § 25-5

²⁵ Anskaffelsesforskriften § 7-2

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 forretningsskikk
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 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.

Kommunen har i liten grad omtalt hvordan avrop på rammeavtaler skal gjennomføres i sitt innkjøpsreglement, men det antas at disse anskaffelsene også følger de overordnede retningslinjene om at det kun er ansatte med bestillermyndighet som kan gjennomføre avrop på rammeavtaler. Når det kommer til dokumentasjon knyttet til avrop så fremgår det eksempler på at man skal fylle ut avropsskjema i forbindelse med konsulenttjenester i OFA. Videre fremgår det av kommunens inngåtte rammeavtaler at bestilling etter rammeavtalene i hovedsak skal skje skriftlig (e-post) og at Risør kommune ved bestilling kan be om leverandørens angivelse av fastpris eller estimat av arbeidsomfang. Risør kommune er ikke forpliktet til å bestille fra leverandører med rammeavtale i de tilfeller hvor det anses uhensiktsmessig som følge av oppdragets art eller størrelse.

Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at:

- Risør 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
 - Risør kommune ved anskaffelser i tilstrekkelig grad dokumenterer forhold av betydning fortrinnsvis gjennom en anskaffelsesprotokoll
 - Risør kommune i tråd med egne rutiner skriftliggjør bestilling ved avrop på rammeavtaler
 - Risør kommune i tråd med egne rutiner arkiverer anskaffelsesprotokoller i kommunens arkivssystem
 - Risør kommune har innhentet skatteattest ved anskaffelser i samsvar med anskaffelsesforskriften
-

4.2.2 FAKTA

I vår gjennomgang av utplukket knyttet til anskaffelser i investeringsprosjekter ser vi at de forutsetninger vi har lagt til grunn ikke er i samsvar med Risør kommune sin praksis. Dette knytter seg til at kommunen i relativt store prosjekter i varierende grad benytter seg av prinsippet om konkurranse ved at man heller velger å benytte seg av rammeavtaler ikke bare til drift, men også større investeringsprosjekter. Hvorvidt rammeavtaler er egnet for større investeringsprosjekter beror på flere forhold, og vi har derfor i vår analyse av utplukket lagt til grunn kommunens krav som trer i kraft når man skal gjøre avrop på rammeavtaler, og avslutningsvis for denne problemstillingen en nærmere gjennomgang av hensiktsmessigheten av kommunens praksis og hvilke forhold som skal hensyntas i en slik sammenheng.

Utplukk av anskaffelser

1. 1707 Hollenderskjæret / Hagen

Det fremgår av anskaffelsesprotokollen at kommunen i investeringsprosjektet har hatt til hensikt å anskaffe profesjonell bistand til opparbeidelse av Hollenderhagen i Risør sentrum i henhold til hagehistorisk plan, hageplan, snitt og teknisk beskrivelse.

Revisor er forelagt anbudsinvitasjon/konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoll, åpningsprotokoll og skatte- og mva. attest. Det fremgår av anskaffelsesprotokoll at anbudet ble sendt til tre utvalgte anbydere og at anbudskonkurransen ble kunngjort på kommunens hjemmeside og Facebook. Anslått verdi for anskaffelsen var kr 1,2 mill inkl. mva. Det kom

ifølge anskaffelsesprotokollen inn tilbud fra en tilbyder. Av forelagt dokumentasjon registrerer vi at anbudsinvitasjon/konkurransegrunnlag er journalført, mens det knyttet til anskaffelsesprotokollen ikke fremgår noen referanse for journalføring.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon som viser journalføring av anskaffelsesprotokoll.

2. 1054 Utvidelse av Trollstua

Det fremgår av anskaffelsesprotokoll at kommunen i investeringsprosjektet har hatt til hensikt å anskaffe tjenester, i form av en totalentreprise, gjeldende for utvidelse av kommunal barnehage (Trollstua).

Revisor er forelagt anbudsprotokoll, anskaffelsesprotokoll, kontrakt med leverandør som ble tildelt anbud, kunngjøring av anbud på Doffin og evaluering av tilbydere. Av forelagt dokumentasjon fremgår det at anskaffelsen er kunngjort på Doffin og at det er mottatt tilbud fra tre tilbydere og hvor alle tilbydere er ansett som kvalifiserte. Anskaffelsens anslåtte verdi er på kr 2 mill. eks. mva. Av forelagt dokumentasjon registrerer vi at det knyttet til anskaffelsesprotokollen ikke fremgår noen referanse for journalføring.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon som viser journalføring av anskaffelsesprotokoll.
Revisor er ikke forelagt skatte- og mva. attest.

3. 1606 Bobilparkering Tjenna:

Det er gitt utfyllende informasjon omkring prosjektet i møte med enhetsleder. Det er vist til at man tidlig i investeringsprosjektet innhentet arkitekt gjennom rammeavtale med OFA. Arkitektens forslag til løsning viste seg å være så kostbar at det ikke var mulig å gjennomføre innenfor den tildelte økonomiske ramme, samtidig som kostnadene til selve arkitekten utgjorde en vesentlig del av investeringsprosjektets økonomiske ramme. Det ble som følge av dette besluttet at man skulle nedskalere de ulike løsningene knyttet til investeringsprosjektet og gjennomføre arbeidene med avrop over rammeavtaler.

Revisor er forelagt to fakturaer som viser at elektrikerfirmaet som Risør kommune har rammeavtale har utført elektroarbeider i investeringsprosjektet. Av dokumentasjonen fremgår det at det er gjort avrop på totalt kr 145 000. eks mva. Avropet knytter seg til; «*diverse opplegg bobilparkering Tjenna ladestasjoner, omkobling tavle, nye kurser, app*».

Det fremgår ikke av forelagt dokumentasjon dokumentert avrop i form av e-post bestilling. Det er således usikkert hva som er lagt til grunn i bestilling knyttet til om man har bedt om leverandørens angivelse av fastpris eller estimat av arbeidsomfang. Faktura angir ikke medgått tid og/eller hvilken kategori av ansatte som har utført arbeidet. Det er således nærliggende å tro at dette er arbeid utført basert på fastpris, men en spesifisert faktura eller dokumentasjon som viser bestillingens ordlyd ville vært oppklarende.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon som viser e-post bestilling knyttet til avrop på rammeavtale.

4. 1607 Brann og ledelys kom bygg

Det fremgår av forelagt dokumentasjon at kommunen har gjennomført det som omtales som en minikonkurranse mellom leverandør 1 og 2 på kommunens rammeavtale for håndverkstjenester. Det fremgår av inngått rammeavtale at kunden (kommunen) forbeholder seg retten til å avholde minikonkurranser mellom leverandør 1 og 2 når dette anses hensiktsmessig som følge av oppdragets størrelse eller art. Kommunen har overfor tilbydere oversendt en beskrivelse av arbeidet og det ble gjennomført en befaring på bygget hvor arbeidene skulle utføres.

Revisor er forelagt korrespondanse mellom kommunen og tilbydere og tilbudsforespørsel som er utarbeidet av ekstern konsulent og som gir beskrivelse av tilbudsinnbydelse, grunnlag for tilbudet, krav til tilbudet og tildelingskriterier. Videre er revisor forelagt innkomne tilbud fra de to tilbyderne samt e-post som viser evaluering av innkomne tilbud og valg av leverandør. Tildeling av oppdraget baseres seg på pris hvor prisen er under kr 500 000 og således ikke krav til skatte- og mva. attest.

Det kan diskuteres om det kunne vært hensiktsmessig å beskrive anskaffelsen i en protokoll i og med at det legges til grunn en konkurranse mellom flere tilbydere, men vi legger til grunn at dette omhandler et avrop på rammeavtale og at det således ikke direkte følger et krav til protokoll.

5. 1608 Ladestasjoner

Kommunen har i oversendt dokumentasjon gitt begrunnelser for de valg de har gjort knyttet til installasjon av ladestasjoner ved Sandnes ressurscenter. Det fremgår for øvrig at utbygging av ladestasjoner for Risør kommune i hovedsak gjennomføres ved bruk av rammeavtaler. Av forelagt dokumentasjon beskriver kommunen at det i dette investeringsprosjektet har vært gjennomført en direkte anskaffelse knyttet til gravearbeider da dette ble anslått til å være godt under terskelverdien på kr 100 000 og således ikke gjenstand for konkurranse. Det har vært ytterligere anskaffelse av tre ulike tjenester som har vært gjennomført basert på avrop knyttet til eksisterende rammeavtaler.

For arbeider knyttet til betongarbeider har kommunen benyttet sin rammeavtale med leverandør innenfor dette tjenesteområdet. For montering av lysmaster samt elektroarbeider knyttet til ladestasjoner er det benyttet rammeavtale for elektroarbeider. Når det kommer til selve ladestasjonene er disse bestilt gjennom rammeavtale inngått av OFA.

Av forelagt dokumentasjon er det gitt en beskrivelse av at alle avrop på rammeavtaler er gjort per telefon eller e-post. Det er ikke forelagt faktisk dokumentasjon av denne korrespondansen som viser dialogen mellom kommunen og leverandører. Det er derfor ikke mulig å vite om dette er oppdrag basert på fastpris eller estimat av omfang. Det er imidlertid forelagt dokumentasjon i form av e-post når det kommer til bestilling av ladestasjoner.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon som viser e-post bestilling knyttet til avrop på rammeavtale gjeldende betongarbeider og elektro.

6. 1801 Utbygging Rønningsåsen

Det fremgår av konkurransegrunnlaget at anskaffelsen relaterer seg til at Risør kommune skal opparbeide nytt boligområde på Hope og at boligområdet ligger i nær tilknytning til Hope oppvekstsenter. Det skal etableres vei, vann- og avløpsanlegg inkludert nødvendig kabelanlegg. Arbeidene skal i henhold til konkurransegrunnlaget utføres i 2019 med antatt oppstart i uke 1 2019.

Revisor er forelagt et omfattende konkurransegrunnlag utarbeidet av ekstern konsulent på vegne av Risør kommune, oversikt over inviterte tilbydere, tilbudsprotokoll, anskaffelsesprotokoll, oppdragsbekreftelse og ulike kontrakter inngått med leverandører knyttet til prosjektet. Anskaffelsens anslåtte verdi er på kr 10 mill. eks. mva. Av forelagt anskaffelsesprotokoll registrerer revisor at det knyttet til denne ikke fremgår noen datering og heller ingen referanse for journalføring.

Anskaffelsesprotokollen gir beskrivelser av hva som skulle anskaffes og hva som er lagt til anskaffelsens opsjoner. Videre er det omtalt at anskaffelsen av ekstern konsulent til prosjektering og utarbeidelse av konkurransegrunnlag, er innhentet gjennom eksisterende rammeavtale. Det er forelagt oppdragsbekreftelse knyttet til avropet på rammeavtale. Videre fremgår det av anskaffelsesprotokollen at det ble gjennomført åpen tilbudskonkurranse hvor det ble invitert 12 firmaer inn i konkurransen og hvor alle 12 inviterte aksepterte invitasjonen. Kommunen mottok tilbud fra to firmaer hvor kriteriet for valg av leverandør baserte seg kun på «laveste pris ved valgt omfang av entreprise». Det skilte for øvrig kr 2 mill. mellom de to firmaene som valgte å levere tilbud. Det fremgår av protokollen at firmaer som leverte tilbud, også leverte dokumentasjon på blant annet skatte- og mva. attest.

I tillegg er revisor forelagt dokumentasjon som knytter seg til avrop på lekeapparat. Når det gjelder anskaffet lekeapparat er dette anskaffet gjennom leverandør med OFA rammeavtale.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon som viser journalføring av anskaffelsesprotokoll.

7. 1910 Transportmidler helse og omsorg

Det fremgår av anskaffelsesprotokoll at kommunen i investeringsprosjektet har hatt til hensikt å anskaffe en minibuss og flerbruksbil til helse og omsorg.

Revisor er forelagt intern korrespondanse i kommunen knyttet til avklaringer omkring anskaffelsen, anskaffelsesprotokoll og tilbudsbrief fra leverandør. Av forelagt dokumentasjon fremgår det at man internt i kommunen tok kontakt med innkjøpskoordinator i tråd med de krav som følger av innkjøpsreglementet når det kommer til anskaffelser over anslått verdi på kr 500 000. Anskaffelsens anslåtte verdi er på kr 1 mill. eks. mva. Det ble i forbindelse med konkurranse sendt invitasjon til tre ulike firmaer hvor man i etterkant av dette mottok et tilbud. Av forelagt dokumentasjon registrerer vi at det knyttet til anskaffelsesprotokollen ikke fremgår noen referanse for journalføring og det er heller ikke forelagt skatte- og mva. attest knyttet til anskaffelsen som gikk var på omkring kr 750 000 inkl. mva.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon som viser journalføring av anskaffelsesprotokoll. Revisor er ikke forelagt skatte- og mva. attest.

8. 1802 Molo Holmen

For dette prosjektet har enhetsleder i møte med revisor gjort rede for at man i forkant av avrop på rammeavtale hadde leid inn ekstern konsulent for å beregne kostnader til utbedringer av molo Holmen. Konsulentens rapport viste ifølge enhetsleder at utbedringer ville kunne komme på omkring 8 mill. kr. Det er usikkert om dette tallet inkluderer mva. Som følge av dette tok man kontakt med kommunens rammeleverandør av betongarbeider for å undersøke hvordan dette kunne løses. Det foreligger ikke dokumentasjon som viser skriftlig dialog før rammeleverandør oversendte sitt tilbud i september 2019, men det fremgår at det ble gjennomført befaring. Tilbudet viser at rammeleverandør har skissert en plan for utbedring hvor det lot seg gjøre å kunne utføre reparasjonene for ca. kr 2,8 mill. eks. mva. I tilbudet fremkommer det ikke hva som er planlagt å bruke av arbeidstimer, og det tolkes slik sett å være fastpris. Kommunen har i forelagt dokumentasjon bekreftet bestillingen per e-post og vist til gjeldende rammeavtale pkt. 3. Videre fremgår det av e-post fra kommunen at løsningen oppleves hensiktsmessig og at tilbudet er godt.

Revisor er ikke forelagt skatte- og mva. attest, men legger til grunn at dette er innhentet ved inngåelse av rammeavtale med den aktuelle leverandøren. Av forelagt faktura fremgår det at kommunen betalte kr 2 869 392 eks. mva. for arbeidet som ble utført. Om denne kostnaden representerer reparasjoner som samsvarer med de forhold ekstern konsulent estimerte og eventuelt markedets respons på en slik jobb, er vanskelig å ta stilling til. På et generelt grunnlag og som vi senere vil komme tilbake til i denne problemstillingen, kan det stilles spørsmål om bruken av rammeavtale til arbeider av denne størrelsen er i tråd med inngått rammeavtale, og om kommunen vil hatt økonomiske gevinster ved å gjennomføre konkurranse. Slik sett ville en konkurranse muligens kunne gitt en noe bedre indikasjon på om tilbudet var godt.

9. 2020 Nye vinduer Risør ungdomsskole

Av forelagt dokumentasjon fremgår det at man knyttet til dette investeringsprosjektet har besluttet å benytte seg av rammeavtale for gjennomføring av arbeidet. Vi er forelagt et dokument som omtales som «eksempel på avrop etter rammeavtale», hvor det er forklart at avrop på rammeavtale ofte foregår etter befaring av jobben som skal gjøres. Videre fremgår det av forelagt dokumentasjon at «Prisoverslaget gir oss da en pekepinn på hvor mye jobben vil komme på, dersom den blir utført etter vilkårene i rammeavtalen, dersom prisnivået blir funnet akseptabelt iverksettes arbeidet». Det vises videre til et eksempel på prisestimat kommunen har mottatt i forbindelse med bytting av vinduer og etterisolering av Risør ungdomsskole. Slik vi tolker det oversendte tilbudet så skal rammeleverandør ha kr 2 825 392,5 eks. mva. for jobben som ble bestilt. I tillegg så har rammeleverandør også gitt tilbud på «persiennner med motor og automatic» som beløper seg på kr 734 792 inkl. mva, men her er det noe usikkert om disse er automatiske da det i e-post er anført «automatikk ikke med i pris, da det med tanke på...» hvor siste ord er uleselig.

Av forelagt dokumentasjon fremgår det ikke om Risør kommune formelt bestilte oppdrag fra rammeleverandør per e-post. Det fremgår således heller ikke om man benyttet seg av tilbudet på persiennner. Revisor er ikke forelagt skatte- og mva. attest, men legger til grunn at dette er innhentet ved inngåelse av rammeavtale med den aktuelle leverandøren. Vi er ikke forelagt faktura for anskaffelsen.

Om det tilbudet som er gitt knyttet til arbeidet med vinduer og etterisolering er hensiktsmessig for Risør kommune, er vanskelig å ta stilling til, men det stilles spørsmål om bruken av rammeavtale til arbeid av denne størrelsen er i tråd med inngått rammeavtale og om kommunen ville hatt økonomiske gevinster ved å gjennomføre konkurranse.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon som viser e-post bestilling knyttet til avrop på rammeavtale.

10. 2001 Skatepark og nærmiljøanlegg

Av anskaffelsesprotokollen fremgår det av kommunens beskrivelse at man hadde til hensikt å anskaffe en skatepark lokalisert til Kjempesteinmyra.

Revisor er forelagt anskaffelsesprotokoll, oppdragsbekreftelse fra leverandør av forprosjekt og skatte- og mva. attest. Videre er vi forelagt korrespondanse mellom kommunen og leverandør av forprosjekt. Slik vi har forstått investeringsprosjektet er det gjennomført forprosjekt av en leverandør og hvor bygging av selve skateparken utføres av en annen leverandør, men at disse selskapene jobber sammen i arbeidet med utvikling av denne typen anlegg. Forprosjektet er i oppdragsbekreftelse priset til å være innen en økonomisk ramme på kr 100 000 eks. mva.

Når det kommer til anskaffelsen av selve skateparken fremgår det av protokoll at denne ble kunngjort på «kundeside (offisiell side)». Hvilken kundeside det her refereres til fremstår noe uklart og vi stilte oppfølgingsspørsmål til kommunen hvor det av tilbakemelding fremgår at man har kunngjort dette i det elektroniske kunngjøringsverktøyet²⁶ kommunen benytter seg av. Det fremgår videre av protokollen at det i forbindelse med kunngjort konkurranse kom inn et tilbud. Tilbudet som kom inn var på kr 8 126 929. Det er uklart om dette inkluderer mva. eller ikke. Av protokollens punkt for «milepæler underveis i evalueringen» fremgår det under avklaringsmøter; *24.august, avklaringsmøte for oppdragsforståelse, samt avklaring om veien vider da tilbud var større en rammene i prosjektet*. Under punkt for «det valgte tilbud med begrunnelse ...» fremgår det under begrunnelse for utvelgelsen; *eneste tilbyder, tilbudspris ligger på akseptabelt nivå*.

Det eksisterer en relativt stor differanse mellom anslått verdi og den faktiske kostnaden det innkomne tilbudet utgjorde.

Anskaffelsesprotokoll er journalført.

11. 2014 Kjøp av inngangsparti til Hollenderhagen

Det fremgår i dialog med kommunen at anskaffelsen omhandler kjøp av fast eiendom for å sikre allmenn adgang til Hollenderhagen.

Det fremgår av anskaffelsesloven § 2-4 unntak for visse tjenestekontrakter av bokstav a at anskaffelsesloven og forskriften ikke gjelder for kontrakter om; *«erverv eller leie av jord, eksisterende bygninger eller annen fast eiendom, eller om rettigheter til slik eiendom»*.

12. 1809 Ombygning Fargeskrinet kontorer

I vår dialog med kommunen ble vi underrettet om at investeringsprosjektet opprinnelig var ment å ha et omfang som la til grunn en konkurranse omkring ombyggingen av barnehagen Fargeskrinet. Det var imidlertid ulike forhold som medførte at disse planene ble kraftig nedskalert og til slutt endte opp med mindre bygningsmessige tilpasninger/oppgraderinger.

Basert på det omfanget man la til grunn valgte man å gjennomføre arbeidet med avrop på rammeavtaler. Vi er forelagt dokumentasjon som viser at det har vært dialog med rammeleverandør av tømrer-/snekkertjenester og skriftlig avrop knyttet til anskaffelsen av to dører. Det fremgår av forelagt regnskap at kostnaden til dørene utgjør kr 57 100 ekskl. mva. Det antas at denne summen også omhandler utført arbeid.

²⁶ EU-supply

I tillegg til tømrer-/snekkertjenester er det utført maler-/tapetser-/gulvleggertjenester for kr 3 681 eksl. mva og konsulentttjenester for omkring kr 26 000 eksl. mva uten at det foreligger skriftlig avrop.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon som viser skriftlig bestilling knyttet til avrop på konsulent- og håndverkertjenester etter rammeavtaler.

13. 2014 Nye toaletter ungdomsskolen

Det fremgår av forelagte protokoll at anskaffelsen omhandler ombygging av toaletter på ungdomsskolen og at det er en anskaffelse under nasjonal terskelverdi. Det fremgår for øvrig at anskaffelsen har en anslått verdi på kr 1 mill., men det er usikkert om dette er inkl. eller eksl. mva.

Knyttet til anskaffelsen er vi forelagt anskaffelsesprotokoll, invitasjon til leverandører om å levere tilbud, meddelelse om tildeling, signert kontrakt med valgte leverandør og tilbud fra valgte leverandør.

Kommunen har i arbeidet med anskaffelsen sendt ut invitasjon til tre leverandører hvor det av disse var kun en leverandør som leverte inn tilbud. Det fremgår av tilbudet fra valgte leverandør at arbeidet kunne utføres for kr 612 080 eksl. mva. Dette er altså ca. kr 288 000 lavere enn anslått verdi, hvis man legger til grunn anslått verdi eksl. mva.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon som viser journalføring av anskaffelsesprotokoll. Revisor er ikke forelagt skatte- og mva. attest.

14. 0712 Teknisk utstyr

I vår dialog med kommunen er vi gjort oppmerksom på at dette investeringsprosjektet omhandler anskaffelser av teknisk utstyr og at det innenfor investeringsprosjektet gjør ulike anskaffelser innenfor prosjektets økonomiske ramme.

Vi har gjort et utplukk av to anskaffelser under investeringsprosjekter hvor det ene knytter seg til en kantklipper anskaffet for kr 373 000 eksl. mva. Den andre anskaffelsen omhandler en varebil til kr 499 330 eksl. mva.

14.1 Kantklipper

Revisor er forelagt anskaffelsesprotokoll, kunngjøring av konkurranse, tilbud fra leverandør, kontrakt med leverandør, spesifikasjon av kantklipper, oversikt over inviterte tilbydere og kjøpekontrakt.

Det fremgår av anskaffelsesprotokoll, og oversikt over inviterte tilbydere, at kommunen inviterte inn fem leverandører i konkurransen. Det kom inn et tilbud som kommunen

aksepterte hvor det fremgår av protokoll at kontraktssum var kr 490 000, men det er usikkert om dette er inkl. mva eller ekskl. mva. Av forelagt kjøpskontrakt fremgår det at kontraktssum var kr 458 000 ekskl. mva., men at denne summen også inneholdt kjøp av en grensaks til kr 85 000 ekskl. mva. Grensaks fremgår ikke av forelagt kunngjøring av konkurranse.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon som viser journalføring av anskaffelsesprotokoll.

14.2 Varebil

Revisor er forelagt anskaffelsesprotokoll, kunngjøring av konkurranse, tilbud fra leverandør, kontrakt med leverandør, spesifikasjon av varebil, oversikt over inviterte tilbydere og kjøpekontrakt.

Det fremgår av anskaffelsesprotokoll, og oversikt over inviterte tilbydere, at kommunen inviterte inn fire leverandører i konkurransen. Det kom inn to tilbud og det ble i den forbindelse bedt om reviderte tilbud som følge av at kommunen hadde nye krav til bilen i form av automatgir og firehjulstrekk. I og med at det kun var en leverandør som kunne imøtekomme dette kravet ble denne leverandøren valgt. Av anskaffelsesprotokoll fremgår det kontraktssum på kr 520 322, men det er usikkert om dette er inkl. mva eller ekskl. mva. Av forelagt kjøpskontrakt fremgår det at kontraktssum var kr 550 322 inkl. mva. før innbytte av bil som er anslått til kr 30 000.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon som viser journalføring av anskaffelsesprotokoll.

Kommunens praksis knyttet til rammeavtaler

Det er flere forhold kommunen skal være oppmerksom på og ta i betraktning når man velger å kunngjøre, inngå og praktisere en rammeavtale. Vi har tidligere gjort rede for at bruk av rammeavtaler både i anskaffelsesforskriften så vel som i kommunens egne rutiner beror på hensiktsmessighet. Det å gå inn i en diskusjon omkring de vurderinger kommunen har gjort når det kommer til bruk av rammeavtaler på større investeringsprosjekter, som langt på vei overstiger nasjonal terskelverdi på kr 1 300 000 ekskl. mva, har vi ikke gjort. Det vi imidlertid har gjort, er å stille opp de vurderinger og krav kommunen la til grunn da man kunngjorde rammeavtaler og i hvilken grad inngåtte rammeavtaler er i tråd med kommunens praksis.

Det fremgår av veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) at ved inngåelse av rammeavtaler må oppdragsgiveren legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene som man forventer å inngå i løpet av avtalens varighet, jf. § 5-4 femte ledd. At oppdragsgiveren skal legge til grunn "den maksimale verdien" av alle kontraktene under rammeavtalen eller innkjøpsordningen, legger føringer for oppdragsgiverens skjønn. Det er således ikke tilstrekkelig at oppdragsgiveren legger til grunn et sannsynlig bruksmønster. Oppdragsgiveren må legge til grunn den høyeste sannsynlige verdien av alle forventede kontrakter i hele avtaleperioden eller ordningens varighet.

Revisor er etter forespørsel forelagt det konkurransegrunnlaget kommunen utarbeidet da man kunngjorde håndverkertjenester i februar 2018. Av dette fremgår det av punkt 1.1 oppdragsgiver at; «Risør kommune (heretter oppdragsgiver) har behov for å kjøpe håndverkertjenester til vedlikehold og daglig drift. For kommunens bygningsmasse, herunder 5 skoler, 5 barnehager og andre bygninger samt andre tekniske installasjoner».

Under punkt 2.3 anskaffelsens omfang fremgår det at rammeavtalen ikke vil gjelde for store byggeoppdrag der oppdragsgiver finner det formålstjenlig å konkurranseutsette oppdrag som separate konkurranse/egne entrepriser. Det fremgår videre at omfanget av tjenestene kan variere mye fra år til år avhengig av hvilke prosjekter som gjennomføres innen drift- og vedlikehold og at kjøpsvolum kun er retningsgivende og ikke forplikter kommunen.

Oppdragsgiver anslår følgende fordeling basert på ordinært vedlikeholdsbudsjett for de siste årene forut for 2018:

- Tømrer/snekker	ca. kr. 400 000
- Taktekker	ca. kr. 150 000
- Betong/murer	ca. kr. 200 000
- Rørlegger	ca. kr. 200 000
- Blikkenslager / ventilasjon	ca. kr. 200 000
- Elektriker	ca. kr. 300 000
- Maler/tapetser/gulvlegger	ca. kr. 200 000

Kommunen gjør i sammenheng med angitte summer oppmerksom på at tallene kan variere betydelig fra år til år avhengig av diverse tilskudd og ekstra bevilgninger. I vår dialog med kommunen har vi bedt om en avklaring på om de oppgitte summene relaterer seg til årlig anslått verdi eller om det gjelder hele kontraktperioden. I sin tilbakemelding har kommunen vist til at de anslåtte verdiene gjelder per år. Summert for alle håndverkertjenester utgjør dette kr 1 650 000 per år. Av konkurransegrunnlaget fremgår en anslått verdi på kr 3 000 000, som vi forstår kommunen som, den totale anslåtte verdi for alle håndverkertjenester per år.

Så sent som i november 2021 ble det gitt et gebyrvedtak fra klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) sak 2020/119. Saken omhandler en norsk kommune som i 2015 gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtaler. Avtalen skulle gjelde for fagområdene elektriker, filter og ventilasjon, service og vedlikehold av heis, rørlegger, maler/gulvlegger, tømrer, grunnarbeid og veivedlikehold og glassmester. Konkurransen anga en øvre verdi for hver av fagområdene. Etter rammeavtalens utløp på fire år var disse betydelig overskredet. Kommunen var selv ikke enig i det synet KOFA hadde på saken og argumenterte med at det estimerte forbruket i konkurransegrunnlaget ikke var noen øvre økonomisk grense for bruk av rammeavtalen. Dette var ikke et syn klagenemnda delte og det fremgår av nemndas avgjørelse «det er etter klagenemndas syn en formildende omstendighet at anskaffelsene i utgangspunktet har vært konkurranseutsatt. Rammeavtalenes

omfang er imidlertid overskredet i en så betydelig grad at det ikke er tvilsomt at tjenestene skulle ha vært kunngjort»

Forut for ovennevnte KOFA sak har det kommet viktige avklaringer i EU – domstolen knyttet til sak C2016/17 hvor det fremkom at oppdragsgiver må oppgi rammeavtalens maksimale volum og at «når denne grænse er nået, vil den pågældende aftale have udtømt sine virkninger». Det er knyttet til dette en drøfting omkring vesentlighet i forhold til om man går utover grensen hvor det er uttalt at man kan akseptere inntil 10 % av totalverdien, men også noe større overskridelser kan aksepteres.

I vår gjennomgang av dokumentasjon knyttet til utplukket av investeringsprosjekter registrerer vi at rammeleverandør av tømmer-/snekkertjenester også har fått kontrakten knyttet til rammeavtalen for betong/murer. Summen av disse kontraktene utgjør årlig kr 600 000 ekskl. mva. og kr 2,4 mill. ekskl. mva over hele kontraktsperioden. I vårt utplukk er det knyttet til denne leverandøren gjort avrop på over kr 5,3 mill. for investeringsprosjektene 1810 nye vinduer Risør ungdomsskole og investeringsprosjekt 1802 molo Holmen. I vår gjennomgang av regnskapet for perioden 2018 til og med november 2021 viser dette at Risør kommune samlet gjorde avrop / anskaffet for kr 21 080 459,76 ekskl. mva. Her må det legges til grunn at vi i vårt utplukk har gjennomgått investeringsprosjekt 1054 utvidelse av Trollstua hvor aktuelle leverandør vant anbudet gjennom konkurranse og at det slik sett kan forekomme flere slike forhold som ikke skal innregnes i summen på i overkant av kr 21 mill. ekskl. mva.

I flere av investeringsprosjektene ser vi at det også knyttet til leverandør av elektro på rammeavtale forekommer hyppige avrop. Anslått verdi for elektrotjenester utgjør kr 300 000 ekskl. mva. per år. Samlet sett er anslått verdi for kontraktens periode kr 1,2 mill. ekskl. mva. I vår gjennomgang av regnskapet for perioden 2018 til og med november 2021 viser dette at Risør kommune samlet gjorde avrop / anskaffet elektrotjenester for kr 11 517 030,47 ekskl. mva. I vår gjennomgang av de avrop som er knyttet til leverandøren i utplukk av investeringsprosjekter ser vi ikke at noen av disse er utført basert på konkurranse.

4.2.3 REVISORS VURDERINGER

Vår gjennomgang av anskaffelser knyttet til de utvalgte investeringsprosjekter har gitt gode indikasjoner på hvilke styrker og svakheter Risør kommune har når det kommer til dokumentasjon av anskaffelser i investeringsprosjekter. Knyttet til vår gjennomgang av de utvalgte investeringsprosjektene er det dokumentert anskaffelsesprotokoll knyttet til alle prosjekter som har vært gjenstand for konkurranse. Etter vår vurdering er det en vesentlig svakhet at kommunen i liten grad journalfører anskaffelsesprotokoller. Først og fremst fordi manglende journalføring i liten grad gir åpenhet omkring de anskaffelser som gjennomføres, men også fordi det kan skape usikkerhet om anskaffelsesprotokollen er utarbeidet i nær tilknytning til anskaffelsestidspunktet, og vil i en slik sammenheng ha liten grad av etterprøvbarehet.

Vi registrerer at det ved flere anskaffelser ikke foreligger skatte- og mva. attester i tråd med foreliggende krav. Dette er et så tydelig krav at kommunen med enkle grep burde ha etablert rutiner som sikrer dette. Når det kommer til de anskaffelser som er gjort med blant annet eksisterende rammeleverandører og anskaffelser gjennom EU-supply, legger vi til grunn at dette er dokumentert.

Samlet sett er vår vurdering, at kommunen på et overordnet grunnlag har ivaretatt krav til konkurranse i de utvalgte investeringsprosjektene, og i tråd med gjeldende lover og regler har ivaretatt de krav som følger til å dokumentere anskaffelsen. Når det kommer til overholdelse av kommunens egne rutiner knyttet til journalføring av anskaffelsesprotokoller, er vår vurdering at disse forventningene tydelige fremgår i kommunens innkjøpsreglement, men i liten grad etterleves i praksis.

Når det kommer til avrop på rammeavtaler, er det flere forhold som er av en slik art at det bør få kommunens oppmerksomhet i tiden fremover. Først og fremst er det urovekkende at kommunen over tid har benyttet rammeavtaler som utgangspunkt for større investeringsprosjekter, og med et omfang hvor det etter vår vurdering hadde vært hensiktsmessig å vurdere å konkurranseutsette tjenestene. Som utgangspunkt har kommunen sin fulle rett til å benytte sine rammeavtaler slik de selv finner det hensiktsmessig, så lenge praksisen er i tråd med konkurransegrunnlag og inngåtte avtaler. Det som imidlertid har vist seg å være en utfordring for Risør kommune, har vært å sikre at kommunens bruk av rammeavtaler har vært i tråd med det anskaffelsesdokumentene legger til grunn. Et slikt avvik vil etter vår vurdering kunne tilskrives manglende forståelse for lover og regler, samt et manglende internkontrollsystem for å overvåke både bruken av rammeavtalene så vel som tydelige føringer for hvilke arbeider og investeringsprosjekter rammeavtaler skal benyttes i.

Inngåtte rammeavtaler beskriver tydelig at bestilling skal skje skriftlig og at man kan be om leverandørens angivelse av fastpris eller estimat av arbeidsomfang. Når det gjelder de konkrete avvik som fremgår av vår gjennomgang knyttet til utvalgte investeringsprosjekt, så er det ved flere avrop manglende skriftlig bestilling. Dette må kunne beskrives som en svakhet da det i ettertid ikke er mulig å sammenstille bestilling med det som faktisk gis tilbud på, og som blir levert av tjenester. I flere tilfeller oppleves forelagt dokumentasjon som uoversiktlig av den grunn at rammeleverandører har gitt et tilbud som bekreftes av kommunen, uten at vi helt tydelig kan se hva som ligger til grunn for bestilling på det innkomne tilbudet. I et av investeringsprosjektene er revisor forelagt et «eksempel» på hvordan avrop gjøres, og vi må da legge til grunn at det ikke foreligger en skriftlig bestilling.

Et spørsmål er om rammeavtalene i det hele tatt kan anses som relevante for investeringsprosjekter. Det fremgår av konkurransegrunnlaget at man legger de senere års vedlikeholdsbudsjett til grunn for anslått verdi på kontraktene. Slik sett kan det tolkes dit hen at dette var rammeavtaler som var ment for drift og ikke større investeringsprosjekter, all den

tid disse må sies å ha en langt mindre forutsigbar oppdragsverdi da man utarbeidet grunnlaget for rammeavtaler, og i liten grad kan baseres på erfarte vedlikeholdskostnader.

Revisor stiller spørsmålstegn omkring hvorfor ikke kommunen journalfører avrop og korrespondanse mellom kommunens ansatte og leverandører med rammeavtale. Vår vurdering er at man ved journalføring av avrop kan skape åpenhet omkring kontakten mellom kommunens ansatte og leverandører, samtidig som man kan skape en samlet oversikt over omfang av avrop for kommunen som helhet.

5. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Revisjonen er forelagt dokumentasjon som viser at Risør kommune, som utgangspunkt, har etablert tilstrekkelige rutiner for å beskrive kommunens krav til offentlige anskaffelser. Kommunen har etablert et innkjøpsreglement som beskriver de forventninger kommunen har til den enkelte leder og ansatte som er gitt et ansvar når det kommer til kjøp av varer og tjenester. Utover dette har kommunen etablert en prosjektmanual som mer konkret beskriver krav knyttet til anskaffelser og tildeling av bygningstekniske prosjekter. Samtidig henviser man i prosjektmanualen til innkjøpsreglementet som et reglement man til enhver tid skal følge, i tillegg til prosjektmanualen. Vår vurdering er at, slik innkjøpsreglementet fremstår i dag, det på flere sentrale områder er utdatert og ikke i tråd med kommunens praksis, rollefordeling og gjeldende lover og regler.

Risør kommune har en desentralisert organisering av myndighet når det kommer til hvem som kan anskaffe varer og tjenester og til hvilket omfang man kan anskaffe. En slik organisering vil i teorien stille noen krav til sentral oppfølging og støtte i dette arbeidet, men ikke minst stiller det krav til at den enkelte som er gitt bestillermyndighet har en tilstrekkelig innkjøpskompetanse. Ser man på Risør kommune sitt arbeid med å sikre kompetanse blant ansatte med bestillermyndighet, innehar dette etter vår vurdering et klart forbedringspotensial ved seg. Dette er synliggjort både i intervjuer med ledere så vel som de tilbakemeldinger vi har fått fra ansatte gjennom spørreundersøkelse. Det er av forelagt dokumentasjon gitt innspill til revidert innkjøpsreglement hvor man presenterer løsninger som i større grad vil sikre tilstrekkelig kompetanse blant de ansatte, gjennom obligatorisk utdanning og en skriftliggjøring av hvem som har gjennomført dette.

Når det gjelder roller, ansvar og myndighet, gis det etter vår vurdering tydelig uttrykk for roller og ansvar i intervjuer, samt tilfredsstillende teoretiske beskrivelser omkring dette i kommunens innkjøpsreglement. Det er imidlertid etter vår vurdering nødvendig å etablere tilstrekkelig oversikt over hvem som besitter bestillermyndighet slik at man løpende kan sikre en oversikt over hvem som skal gis kompetanse, for å kunne være skikket til å kunne gis et ansvar for å gjennomføre anskaffelser.

I intervjuer og av forelagt dokumentasjon gis det tydelig uttrykk for lederforankring av arbeidet med anskaffelser, men ved at man har gått bort fra å ha en sentral innkjøpsansvarlig som reglementet beskriver, har man etter vår vurdering i mindre grad kapasitet til arbeidet med oppfølging av arbeidet med anskaffelser. Samtidig har vi forståelse for at kommunen må prioritere sine ressurser og at man har gjort vurderinger omkring hvilken kapasitet man kan avse til oppfølgingen av arbeidet med anskaffelser. Vår vurdering er at man ved å avvikle en innkjøpsansvarlig som kan kontaktes ved større anskaffelser, så øker risikoen for at det oppstår avvik i arbeidet med anskaffelser. Denne risikoen forsterkes ytterligere ved at det i innkjøpsreglementet fremgår at det kun er ansatte med delegert bestillermyndighet som har anledning til å forplikte kommunen økonomisk ved anskaffelser, samtidig som kommunen ikke har forelagt noen oversikt over hvem som har bestillermyndighet.

Basert på forelagt dokumentasjon og intervjuer konkluderer revisor med at det ikke er etablert internkontroll på innkjøpsområdet i tråd med kommunelovens § 25.1. Dette begrunnes ytterligere med at det ikke synes som det foreligger en praksis når det kommer til å sikre at nødvendige rutiner og prosedyrer i tilstrekkelig grad revideres og tilpasses nye lovkrav samt strukturelle endringer.

Vår gjennomgang av anskaffelser knyttet til de utvalgte investeringsprosjekter har gitt gode indikasjoner på hvilke styrker og svakheter Risør kommune har når det kommer til dokumentasjon av anskaffelser i investeringsprosjekter. Gjennomgangen viser at det foreligger anskaffelsesprotokoll knyttet til alle prosjekter som har vært gjenstand for konkurranse. Det er imidlertid vesentlige svakheter knyttet til kommunens praksis for å journalføre anskaffelsesprotokoller. Dette er en svakhet først og fremst fordi manglende journalføring i liten grad gir åpenhet omkring de anskaffelser som gjennomføres, men også fordi det kan skape usikkert om anskaffelsesprotokollen er utarbeidet i nær tilknytning til anskaffelsestidspunktet, og i en slik sammenheng ha liten grad av etterprøvnbarhet. Vi registrerer at det ved flere anskaffelser ikke foreligger skatte- og mva. attester i tråd med foreliggende krav. Dette er et så tydelig krav, at kommunen med enkle grep burde ha etablert rutiner som sikrer dette.

Samlet sett er vår vurdering, at kommunen på et overordnet grunnlag har ivaretatt krav til konkurranse i de utvalgte investeringsprosjektene, og i tråd med gjeldende lover og regler har ivaretatt de krav som følger til å dokumentere anskaffelsen. Når det kommer til overholdelse av kommunens egne rutiner knyttet til journalføring av anskaffelsesprotokoller er vår vurdering at disse forventningene tydelige fremgår i kommunens innkjøpsreglement, men i liten grad etterleves i praksis.

Når det kommer til avrop på rammeavtaler, er det flere forhold som er av en slik art at det bør få kommunens fokus i tiden fremover. Først og fremst er det urovekkende at kommunen over tid har benyttet rammeavtaler som utgangspunkt for større prosjekter hvor det etter vår vurdering hadde vært nærliggende å vurdere å konkurranseutsette tjenestene. Som utgangspunkt har kommunen sin fulle rett til å benytte sine rammeavtaler slik de selv finner det hensiktsmessig, så lenge disse er i tråd med konkurransegrunnlag og inngåtte avtaler. Det som har vist seg å være en utfordring for Risør kommune har vært å sikre at kommunens bruk av rammeavtaler har vært i tråd med det anskaffelsesdokumentene legger til grunn. Et slikt avvik vil etter vår vurdering kunne tilskrives manglende forståelse for lover og regler, samt et manglende internkontrollsystem for å overvåke både bruken av rammeavtalene så vel som tydelige føringer for hvilke arbeider og prosjekter rammeavtaler skal benyttes.

Inngåtte rammeavtaler beskriver tydelig at bestilling skal skje skriftlig og at man kan be om leverandørens angivelse av fastpris eller estimat av arbeidsomfang. Når det gjelder de konkrete avvik som fremgår av vår gjennomgang knyttet til utvalgte investeringsprosjekt, så er det ved flere avrop manglende skriftlig bestilling. Dette må kunne beskrives som en svakhet da det i ettertid ikke er mulig å sammenstille bestilling med det som faktisk gis tilbud

på, og som blir levert av tjenester. Revisor stiller spørsmålstegn omkring hvorfor ikke kommunen journalfører avrop og korrespondanse mellom kommunens ansatte og selskapene med rammeavtale. Vår vurdering er at man ved journalføring av avrop kan skape åpenhet omkring kontakten mellom kommunens ansatte og leverandører, samtidig som man kan skape en oversikt over omfang av avrop.

Revisjonen har følgende anbefalinger:

- Risør kommune bør så snart som mulig etablere rutiner for internkontroll i tråd med de krav som følger av kommunelovens § 25.1.
- Risør kommune bør så snart som mulig gjennomføre en helhetlig revidering av kommunens rutiner som relaterer seg til innkjøpsområdet, sikre at disse er i tråd med gjeldende lover og regler og kommunens gjeldende rolle- og ansvarsstrukturer.
- Risør kommune bør så snart som mulig etablere en oversikt over hvem som er gitt bestillermyndighet i kommunen og sikre at disse gis tilstrekkelig kompetanse omkring de krav som følger av et slikt ansvar.
- Risør kommune bør sikre tilstrekkelig kompetanse og etablere systemer som sikrer at bruk av rammeavtaler er i tråd med den intensjonen som er lagt til grunn i anskaffelsesdokumentene.
- Risør kommune bør iverksette tiltak som ivaretar at eksisterende rutiner for journalføring etterleves i organisasjonen. Videre bør man vurdere om det skal etableres rutiner som beskriver krav til journalføring av avrop på rammeavtaler, og den kommunikasjon som er mellom kommunens ansatte og leverandører.

5.1 KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Gjennom internrevisjonen som nå er gjort av Aust-Agder Revisjon IKS har det blitt gjort relevante funn som det vil være viktig å ta tak i fremover. Kommunedirektøren har allerede satt iverk tiltak i forbindelse med funnene. Under kommenteres kort noen tiltak som er satt i gang.

Det er også viktig å understreke at arbeidet knyttet til innkjøp i form av kompetanseheving, ny bruk av ikt-verktøy, oppdatering av interne dokumenter, er en vedvarende prosess.

Kommunedirektøren bruker dataprogrammet QM+ for å systematisere og oppdatere sine interne rutiner og prosedyrer for å møte kravene i Kommunelovens 25.1 om internkontroll.

Kommunedirektøren har startet arbeidet med å oppdatere interne systemer i forbindelse med innkjøp. Det arbeides med ny innkjøpsstrategi som vil omhandle hvilke kriterier kommunen skal legge til grunn for sine innkjøp.

Et nytt økonomireglement er under utarbeidelse og vil inneholde et oppdatert innkjøpsreglement. Innkjøpsreglementet vil beskrive hvordan kommunen skal gjennomføre

effektive innkjøp i henhold til lover og forskrifter. En oversikt som viser personell med bestillermyndighet blir en del av oppdatert innkjøpsreglement.

Opplæring innen innkjøpsfaget for personell med innkjøpsmyndighet vil arbeides videre med. Kommunen kan blant annet få støtte fra OFA når det gjelder opplæring.

Det er nylig etablert bedre interne systemer for å følge opp og journalføre avrop som blir gjort mot kommunens egne rammeavtaler. Det planlegges også at kommunen i 2022 skal ta i bruk et nytt e-handelssystem som blir gjort tilgjengelig for kommunen gjennom IKT-agder. Håpet er at e-handelssystemet vil kunne brukes til å lettere følge opp avrop på rammeavtaler.

6. LITTERATUR

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

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

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

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

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon