

FORVALTNINGSREVISJON

Abakus AS

RAPPORT



TYNSET KOMMUNE

Januar 2022

SK 1031

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalgene i 8 eierkommuner i Abakus AS i perioden fra august 2021 til desember 2021.

Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskaper kommunen har eierinteresser i, jf. kommunelovens § 23-2 punkt c) og d).

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Leidulf Skarbø, prosjektmedarbeider Arve Gausen, og kvalitetssikrere Sunniva Tusvik Sæter og Johannes Nestvold. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor de kommunene som deltar i prosjektet, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs¹ standarder for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Oppdal, 31.01.2022

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Abakus AS utfører innkjøpsarbeid på vegne av eierkommunene. Formålet med prosjektet har vært å finne ut om kommunene er fornøyde med tjenestene, om selskapsforvaltningen er underlagt betryggende kontroll, og om samhandlingen med kommunene fungerer tilfredsstillende.

Kundetilfredshet

Revisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot administrative ledere hos deltakerkommunene. Spørsmålene var knyttet til tre tema; hvor fornøyde de var med Abakus sine tjenester, hvor vidt selskapet bidro til å ivareta ulike samfunnshensyn, og hvordan samhandlingen mellom Abakus og kommunene fungerte. Med svar fra 25 respondenter fra 13 ulike kommuner mener revisjonen at det er grunnlag for å tegne et generelt bilde av kundetilfredsheten.

Respondentene ga gjennomgående positive tilbakemeldinger for alle de tre temaene. Dette var spesielt fremtredende i vurderingene rundt selskapets kompetanse, servicenivå og bidrag til regeletterlevelse og innkjøpsetikk. Kundene var noe splittet i synet på om Abakus hadde tilstrekkelig kapasitet til å utføre oppgavene sine, og det kom noen kritiske tilbakemeldinger om hvordan avtaleoversiktene ble tilrettelagt.

Selskapets kapasitet, kompetanse og internkontroll

Revisjonen mener at Abakus har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta de oppgavene kommunene betaler for. Dette bygger vi både på spørreundersøkelsen, intervju med selskapets ledelse og klagesaker til KOFA². Revisjonen har merket seg at kundene til tider har opplevd at selskapets kapasitet har vært for knapp. Dette er ikke uvanlig for virksomheter som blir finansiert med offentlige midler, og etter revisjonens mening kan det ikke forventes at bemanningen skal dimensjoneres etter toppbelastningen.

Revisjonen har gått gjennom selskapets styrende dokumenter og internkontrollrutiner, og mener at de i hovedsak er på plass. Vi vil imidlertid peke på at styret har ansvar for å påse at internkontrollrutinene på innkjøpsområdet blir fulgt, og at selskapets risikoforhold blir systematisk gjennomgått og dokumentert. Etter revisjonens mening har ikke disse to styreoppgavene blitt tilstrekkelig ivaretatt, noe vi har anbefalt selskapet å ta tak i.

² Klageorganet for offentlige anskaffelser

Samhandlingen med kommunene

Revisjonen mener at rolle- og ansvarsforholdene i anskaffelsesarbeidet er tilstrekkelig avklart. Vi har imidlertid merket oss at det er mangler ved avtaledokumentene, og at det virker å være noen svakheter ved de hjelpemidlene som Abakus har tilbudt kommunene.

Det er bare Tynset kommune som har signert en tjenesteavtale med Abakus. For de andre kommunene har tjenesteytingen blitt praktisert uten formelle avtaledokumenter. Kommunene kjøper tjenester fra sitt eget selskap uten konkurranse, noe som er tillatt etter unntaksbestemmelsene om utvidet egenregi. Etter revisjonens mening skjerper dette kravet til at avtaler blir formalisert, og vi har anbefalt selskapet å rette opp i manglene.

Selv om mye av innkjøpsarbeidet kjøpes fra Abakus, har kommunen fremdeles ansvaret for at rammeavtaler følges og at det kontrolleres at leverandørene overholder kontraktsvilkårene. Enkle og smidige systemløsninger for avtaleoversikter, avrop på rammeavtaler og kontroll av kontraktsvilkår, er etter revisjonens mening forutsetninger for at kommunene skal kunne ivareta sin rolle i samhandlingen med Abakus. Revisjonen har funnet indikasjoner på at dette ikke har fungert optimalt, og ser positivt på at Abakus nå arbeider med å tilrettelegge for e-handelsløsninger for kommunene.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger og avgrensninger.....	8
1.3 Metode	9
1.4 Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren	10
1.5 Rapportens oppbygging	11
2 Abakus AS.....	12
2.1 Selskapets eiere.....	12
2.2 Selskapets virksomhet.....	12
2.3 Selskapets økonomi	13
2.4 Selskapets ledelse.....	14
3 Tjenesteleveransene	15
3.1 Problemstilling	15
3.2 Tjenestene fra Abakus.....	15
3.3 Kundetilfredshet	16
3.3.1 Tilfredshet med tjenestene	16
3.3.2 Ivaretagelse av samfunnshensyn	17
3.3.3 Samhandlingen med Abakus	18
4 Selskapets kompetanse, kapasitet og system	19
4.1 Problemstilling	19
4.2 Revisjonskriterier.....	19
4.3 Faktagrunnlag	19
4.3.1 Kapasitet.....	19
4.3.2 Kompetanse.....	20
4.3.3 Styrende dokumenter.....	22
4.3.4 System og rutiner.....	24
4.4 Vurdering.....	28
4.4.1 Kapasitet.....	28
4.4.2 Kompetanse.....	28
4.4.3 Styrende dokumenter.....	29
4.4.4 System og rutiner.....	30
5 Roller og ansvar	32
5.1 Problemstilling	32
5.2 Revisjonskriterier.....	32
5.3 Rolle- og ansvarsfordeling	32
5.3.1 Avtaler om tjenesteytingen.....	32
5.3.2 Ansvar og myndighet i forhold til anskaffende kommuner	33
5.3.3 System og hjelpemidler for anskaffende kommuner.....	36
5.4 Vurdering.....	37
5.4.1 Avtaler om tjenesteytingen.....	37
5.4.2 Ansvar og myndighet i forhold til anskaffende kommuner	38
5.4.3 System og hjelpemidler for de anskaffende kommunene	38

6	Høring	39
7	Konklusjoner og anbefalinger	40
7.1	Konklusjon.....	40
7.2	Anbefalinger	41
	Kilder	42
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	43
	Vedlegg 2 – Spørreundersøkelse	48
	Vedlegg 3 – Interne rutiner	49
	Vedlegg 4 – Orienteringssaker fra daglig leder.....	50
	Vedlegg 5 – Avtalebestemmelser om ansvar.....	51
	Vedlegg 6 – Høringsuttalelse fra Abakus.....	52

Tabell

Tabell 1.	Deltakelse for prosjektets to deler	8
Tabell 2.	Oversikt over gjennomførte intervjuer.....	9
Tabell 3.	Formaliserte innkjøpssamarbeid i kommunesektoren.....	11
Tabell 4.	Eiere av Abakus AS i 2021	12
Tabell 5.	Resultatregnskap	13
Tabell 6.	Balanseregnskap	13
Tabell 7.	Nøkkeltall	14
Tabell 8.	Ramme- og tjenesteavtaler gjennom Abakus per 16. september 2021.....	15
Tabell 9.	KOFA-saker hvor Abakus har bistått i gjennomføring av konkurranser.....	21
Tabell 10.	Antall styremøter i Abakus AS.....	25
Tabell 11.	Rutinebeskrivelser for ulike element i anskaffelsesprosessen	49
Tabell 12.	Tema i daglig leders orienteringssaker til styret.....	50
Tabell 13.	Utdrag fra avtale og avtaleutkast med deltakerkommunene	51

Figurer

Figur 1.	Svar på påstander om deltakerkommunenes tilfredshet med Abakus sine tjenester.....	16
Figur 2.	Svar på påstander om hvor vidt Abakus ivaretar ulike samfunnshensyn.	17
Figur 3.	Svar på påstander om kommunens samhandling med Abakus	18
Figur 4.	Flytskjema for anskaffelsesprosessen.....	23
Figur 5.	Prinsippskisse for organisering av de regionale innkjøpssamarbeidene	33

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Alvdal kommune tok initiativ til et fellesprosjekt for eierkommunene om eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i Abakus AS. Åtte kommuner sluttet seg helt eller delvis til prosjektet:

Tabell 1. Deltakelse for prosjektets to deler

Kommune	Forvaltningsrevisjon	Eierskapskontroll
Alvdal	X	X
Folldal	X	X
Os	X	X
Røros	X	
Tolga	X	X
Frøya	X	X
Rendalen	X	X
Tynset	X	

Kilde: Revisjon Midt-Norge

Kontrollutvalget i Tynset kommune vedtok prosjektplanen i sak 19/2021 den 21.06.2021. I prosjektplanen ble det angitt hvilke problemstillinger rapporten skulle gi svar på, hvordan fakta skulle samles inn, og hvilke kilder som skulle brukes for å utlede revisjonskriterier.

1.2 Problemstillinger og avgrensninger

1. *Hvor fornøyde er deltakerkommunene med tjenestene fra Abakus?*
2. *Har Abakus den nødvendige kompetanse, kapasitet og system til å ivareta sin oppgave for deltakerkommunene?*
3. *Er rolle- og ansvarsfordelingen mellom Abakus og kommunene tydelig avklart?*

Den første problemstillingen er rent beskrivende, mens fakta for de to øvrige vil bli vurdert opp mot revisjonskriterier.

Avgrensning

Deltakerkommunene har valgt å legge deler av anskaffelsesarbeidet i et offentlig eid aksjeselskap. Revisjonen vil ikke vurdere om dette er en hensiktsmessig organisering av innkjøpsfunksjonene, eller om nytten med innkjøps samarbeidet forsvarer kostnadene. Vi vil

heller ikke vurdere om dekningsområdet og deltakeromfanget i Abakus er hensiktsmessig for å oppnå besparelser eller andre gevinster for kommunene.

1.3 Metode

Revisjonen er gjennomført i henhold til Norges Kommunerevisorforbund sin standard RSK 001. Informasjon ble innhentet gjennom en kombinasjon av dokumentundersøkelse, intervju og spørreundersøkelse. Etter revisjonens vurdering har dette vært de mest egnede metodene for å svare på problemstillingene. I kildehenvisningene bakerst i rapporten er det angitt hvilke dokumenter det dreier seg om.

Tabell 2. Oversikt over gjennomførte intervjuer.

Dato	Intervjuobjekt
17. august 2021	Styreleder Ole Martin Norderhaug og fungerende daglige leder Svend Hoff Johnstad (oppstartsmøte)
6. oktober 2021	Styreleder Ole Martin Norderhaug
7. oktober 2022	Daglig leder Markus Pettersen og innkjøpsrådgiver Svend Hoff Johnstad

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Oppstartsmøtet ble gjennomført før ny daglig leder tiltrådte, og det ble avholdt eget informasjonsmøte med han i ettertid.

Spørreundersøkelsen ble rettet mot de 13 deltakerkommunene i Abakus som både bruker selskapet til å inngå rammeavtaler og enkeltkjøp. Det betyr at eierkommunene Rindal og Orkland ikke var med i undersøkelsen. Undersøkelsen ble sendt til kommunedirektørene, kommunenes representanter i Abakus sitt innkjøpsråd og lederne for teknisk sektor. Dette med unntak for kommunedirektøren i Os, ettersom hun er styremedlem i selskapet. Til sammen 38 personer ble invitert til å delta. Undersøkelsen ble utformet i SurveyXact, et verktøy for spørreundersøkelser, og invitasjonen ble sendt ut som e-post. Det er gjort nærmere rede for undersøkelsen i vedlegg 2. Revisjonen mottok 25 svar etter én påminnelse. Samtlige av de 13 kommunene deltok med minst én respondent. En svarandel på 66 prosent vurderes som tilfredsstillende i vår sammenheng.

Samlet sett vurderer revisjonen de innsamlede data som tilstrekkelig for å besvare problemstillingene. Det skal imidlertid ikke utelukkes at flere intervjuer kunne ha gitt supplerende og relevant informasjon, eller at en bredere gruppa av respondenter på spørreundersøkelsen kunne gitt andre svar.

1.4 Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren

På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet har Oslo Economics utarbeidet en utredning av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren.³ Dette på bakgrunn av en stortingsmelding⁴, der regjeringen identifiserte innkjøpssamarbeid som ett av seks hovedgrep for å nå målet om mer effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser. I stortingsmeldingen ble det pekt på at samordning av innkjøp kan gi en mer effektiv organisering og oppgavefordeling, bidra til at oppdragsgiverne skaffer seg høyere kapasitet og kompetanse, og til å gi kommunene styrket innkjøpsmakt.

I utredningen ble kommunale og fylkeskommunale innkjøpssamarbeid kartlagt. Det ble identifisert 36 formelle interkommunale samarbeid. Om lag 70 prosent av landets kommuner deltar i en innkjøpsordning. I Innlandet deltok 45 av 46 kommuner (98 prosent), mens det i Trøndelag bare var 13 av 38 kommuner som deltok (34 prosent).

Halvparten av samarbeidene var organisert som vertskommuneløsning etter kommuneloven. Dette innebærer at fagkompetansen blir samlet i én av de deltakende kommunene, med avtale om å yte tjenester til de andre. Felles innkjøpsfunksjoner inngår som en del av vertskommunen, og er ikke skilt ut som noe eget rettssubjekt. Rundt en tredjepart av samarbeidene ble oppgitt å være avtalebasert uten spesifisert hjemmel. Ingen innkjøpssamarbeid var organisert med hjemmel i Lov om interkommunale selskaper (IKS). Det ble bare funnet ett samarbeid som var organisert som aksjeselskap. Det var Abakus AS.

De fleste av de 36 formaliserte innkjøpssamarbeidene dekket områder som sammenfalt med bo- og arbeidsmarkedsregioner. 5 ble betraktet som samarbeid på regionalt nivå, herunder Abakus. 31 prosent av norske kommuner, med 40 prosent av Norges befolkning, deltar ikke i formaliserte samarbeid.

³ Oslo Economics, 10. mars 2021: Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren

⁴ Meld. St 22 (2018-2019): Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser

Tabell 3. Formaliserte innkjøpssamarbeid i kommunesektoren⁵

		Antall kommuner	Folketall 1. januar 2020	Areal (km ²)	Faste årsverk
Abakus AS		11 ⁶	35.000	20.100	6
36 samarbeid i Norge	Gjennomsnitt	6,8	89.000	5.600	5,1
	Median	5,5	59.000	4.350	4,5

Kilde: Oslo Economics

Sammenstillingen viser at Abakus AS er et relativt stort samarbeid målt i antall deltagende kommuner og areal, men lite målt i forhold til innbyggertall.

1.5 Rapportens oppbygging

I dette innledende kapittelet er det gjort rede for bakgrunn, problemstillinger og metode. I kapittel 2 presenteres informasjon om Abakus AS. De tre problemstillingene i forvaltningsrevisjonen er behandlet i hvert sitt kapittel, fra kapittel tre til fem. Kapittel 6 omtaler høringsuttalelsen fra selskapet, mens kapittel 7 inneholder konklusjon og revisjonens anbefalinger overfor Abakus.

⁵ Kilde: Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren (Oslo Economics), s. 18

⁶ I rapporten er det opplyst at Frøya og Orkland ikke er tatt med i antallet, fordi de betaler timepris i motsetning til de andre, og derfor ikke regnes som medlemmer av helhetlige samarbeid.

2 ABAKUS AS

2.1 Selskapets eiere

Tabell 4. Eiere av Abakus AS i 2021

Eiere	Eierandel
Alvdal kommune	9,1 %
Folldal kommune	9,1 %
Frøya kommune	0,1 %
Elverum kommune	0,1 %
Engerdal kommune	9,1 %
Orkland kommune	0,1 %
Os kommune	9,1 %
Rendalen kommune	9,1 %
Rindal kommune	0,1 %
Røros kommune	9,1 %
Stor-Elvdal kommune	9,1 %
Tolga kommune	9,1 %
Trysil kommune	9,1 %
Tynset kommune	9,1 %
Åmot kommune	9,1 %

Kilde: regnskapstall.no

2.2 Selskapets virksomhet

Selskapets spisskompetanse er offentlige anskaffelser. Tjenestene omfatter både felles rammeavtaler og enkeltanskaffelser der kommunen har behov for varer og tjenester. I tillegg selger selskapet tjenester til andre offentlige oppdragsgivere, men dette har et beskjedent omfang i forhold til omsetningen til eierkommunene. Kommunene kan sette bort disse funksjonene til Abakus uten konkurranse, så lenge det skjer innenfor regelverket for utvidet egenregi.

Abakus AS har forretningsadresse i Engerdal, og selskapet har 6 ansatte. Selskapet ble stiftet i 2001, og overdratt til 11 kommunale eiere i 2015. I 2019 og 2020 ble det foretatt aksjeforhøyelser, hvor fire nye eierkommuner kom inn med 1 aksje hver.

Selskapet er underlagt aksjeloven, hvor kommunene utøver sitt eierskap i generalforsamlingene. Selskapet har en eierandel på 1,82 prosent i Sør-Østerdal Næringshage AS. Utover dette er det ikke noe indirekte eierskap knyttet til selskapet.

Selskapets formål er ifølge vedtektene «*tjenesteyting innenfor områdene bedriftsrådgivning, innkjøp og styrerådgivning, og alt som naturlig hører med til dette*». Selskapets kjerneoppgave er å oppfylle kommunenes innkjøpsbehov, og å gjennomføre anskaffelsene på en lovlig og fordelaktig måte. Abakus ajourholder porteføljen av rammeavtaler, og gjennomfører enkeltanskaffelser etter oppdrag fra kundene.

Revisor er ikke kjent med at det tidligere har blitt gjennomført forvaltningsrevisjon av selskapet.

2.3 Selskapets økonomi

Tabell 5. Resultatregnskap

	2020	2019	2018	2017	2016
Driftsinntekter	6.654.000	6.526.000	5.552.000	4.485.000	4.827.000
Driftskostnader	5.086.000	5.755.000	4.354.000	3.725.000	3.858.000
Driftsresultat	1.568.000	771.000	1.198.000	760.000	969.000
Netto finanskostnader	0	-1.000	-4.000	-7.000	-10.000
Skattekostnader	346.000	170.000	275.000	181.000	240.000
Årsresultat	1.222.000	600.000	918.000	571.000	719.000

Kilde: Regnskapstall.no

Det har ikke blitt betalt utbytte i den kommunale eiertiden, noe som er i tråd med bestemmelsene i aksjonærvtalen mellom eierne. Det høye årsresultatet for 2020 ble i styrets sak 11/21 av 16.03.21 forklart med salg av bygning, mange enkeltanskaffelser, utleie av personell og langtidssykemeldte ansatte.

Tabell 6. Balanseregnskap

	2020	2019	2018	2017	2016
Sum anleggsmidler	92.000	412.000	439.000	466.000	590.000
Sum omløpsmidler	6.695.000	4.729.000	4.795.000	3.080.000	2.389.000
Sum egenkapital	5.184.000	3.959.000	3.359.000	2.434.000	1.863.000
Sum gjeld	1.602.000	1.182.000	1.876.000	1.113.000	1.115.000

Kilde: Regnskapstall.no

Tabell 7. Nøkkeltall

	2020	2019	2018	2017	2016
Driftsmargin ⁷	23,6 %	14,9 %	27,3 %	23,3 %	39,0 %
Likviditetsgrad ¹ ⁸	4,3	4,0	2,6	3,0	2,4
Egenkapitalandel ⁹	76,4 %	77,0 %	64,2 %	68,6 %	62,5 %

Kilde: Regnskapstall.no

2.4 Selskapets ledelse

Selskapet ledes av et styre på 3 medlemmer:

- Ole Martin Norderhaug (leder)
- Marit Gilleberg
- Jon Ola Kroken

Styremedlemmene har vært de samme siden den kommunale overtakelsen av selskapet i 2015. Styret har to varamedlemmer:

- Beathe Sandvik Meland
- Egil Eide

Generalforsamlingen vedtok i 2015 styreinstruks og instruks for styrelederen. Styreinstruksen omhandler også daglig leders oppgaver og plikter overfor styret.

Selskapets tidligere daglige leder fratrådte stillingen fra 1. august 2021, og ny daglig leder tiltrådte 6. september 2021. I mellomtiden fungerte en av selskapets innkjøpsrådgivere som daglig leder.

⁷ Driftsresultatet i prosent av omsetningen

⁸ Evnen til å dekke betalingsforpliktelser, målt som omløpsmidler dividert med kortsiktig gjeld

⁹ Selskapets soliditet, vist som egenkapital i forhold til selskapets total kapital.

3 TJENESTELEVERANSENE

3.1 Problemstilling

Hvor fornøyde er deltakerkommunene med tjenestene fra Abakus?

Dette er en beskrivende problemstilling som ikke blir målt mot noen revisjonskriterier.

3.2 Tjenestene fra Abakus

Deltakerkommunene har ikke egne innkjøpsavdelinger, og Abakus fungerer som en ekstern innkjøpsavdeling for deltakerne. Selskapets tjenester har til formål å sørge for at kommunenes innkjøpsbehov blir dekket på en lovlig og fordelaktig måte. I tillegg gir selskapet råd og veiledning på anskaffelsesrelaterte spørsmål.

De 11 største eierne deltar med en fastpris for de rullerende avtalene. De øvrige kommunene er ikke omfattet av felles rammeavtaler, og benytter selskapet til enkeltkjøp og eventuelt egne rammeavtaler. Alle deltakerne betaler etter timepris for enkeltkjøp og egne rammeavtaler.

Samarbeidet er bygd opp med to innkjøpsregioner. Det inngås ett sett med rammeavtaler for de 4 opprinnelige eierne i Sør-Østerdal, og ett sett for de 7 i Nord-Østerdal. I tillegg er det inngått en del rammeavtaler for Frøya og Elverum kommune hver for seg. For noen avtaleområder inngås det parallelle rammeavtaler. Den enkelte kommune avgjør selv hvilke rammeavtaler de skal delta i før konkurransen lyses ut. I tillegg inngås det rammeavtaler som er unike for den enkelte kommune.

Tabell 8. Ramme- og tjenesteavtaler gjennom Abakus per 16. september 2021¹⁰

Kommune	Region	Oppdekkede avtaleområder	Antall avtaler		
			I samarbeid	Unike	Sum
Engerdal	Sør-Østerdal	37	52	5	57
Stor-Elvdal	Sør-Østerdal	34	60	3	63
Trysil	Sør-Østerdal	46	50	19	69
Åmot	Sør-Østerdal	29	53	2	55
Alvdal	Nord-Østerdal	22	51	1	52
Folldal	Nord-Østerdal	20	43	0	43
Os	Nord-Østerdal	25	59	4	63
Rendalen	Nord-Østerdal	30	47	10	57
Røros	Nord-Østerdal	20	22	5	27
Tolga	Nord-Østerdal	25	49	0	49

¹⁰ Kilde: Abakus sin hjemmeside.

Kommune	Region	Oppdekkede avtaleområder	Antall avtaler		
Tynset	Nord-Østerdal	27	49	3	52
Frøya		3	0	9	9
Elverum		2	0	5	5

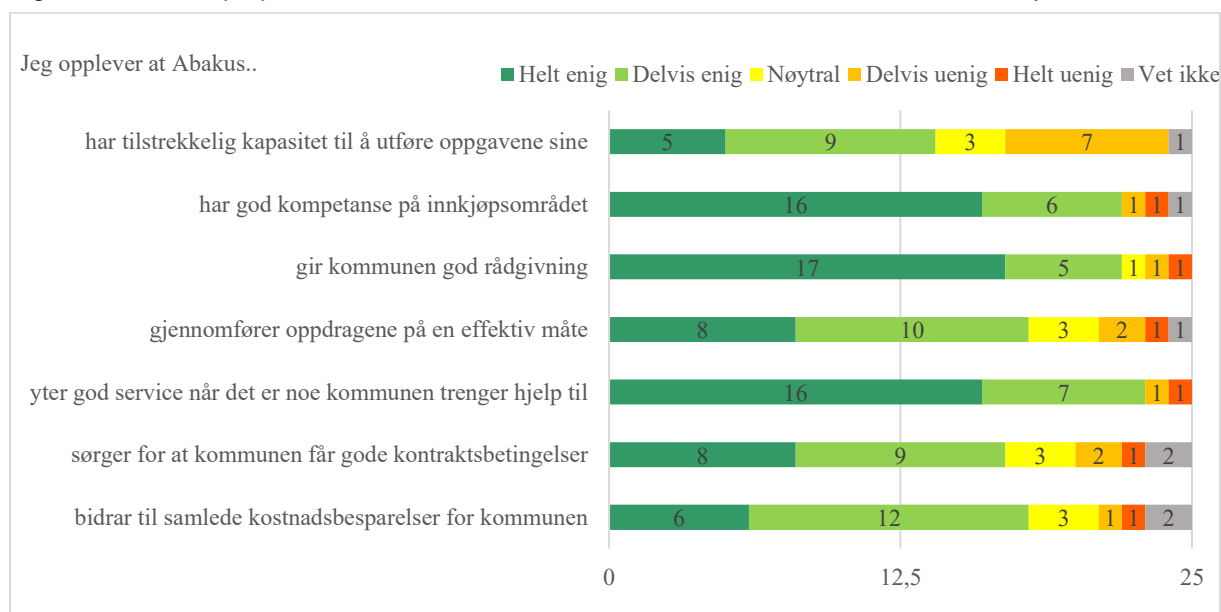
Tabelloversikten viser omfanget av ramme- og tjenesteavtaler, hvor enkeltanskaffelser ikke er tatt med. I de to innkjøpsregionene er det Trysil som har flest avtaler (69), og Røros færrest (32). Stor-Elvdal og Os har flest avtaler hvor det samarbeides mellom to eller flere kommuner.

3.3 Kundetilfredshet

I dette kapitlet presenteres data fra en spørreundersøkelse rettet mot kommunedirektører, kommunenes representant i innkjøpsrådet og ledere for teknisk sektor. Spørreundersøkelsen omfattet de 13 kommunene som har rammeavtaler gjennom Abakus, og alle disse har deltatt i undersøkelsen med minst én respondent. Undersøkelsen omfattet tre tema: tilfredshet med tjenestene, om Abakus ivaretar ulike samfunnshensyn, og hvordan samhandlingen med selskapet oppleves. Respondentene ble bedt om å ta stilling til påstander knyttet til temaene. I det følgende presenteres svarfordelingen fra de 25 som svarte på undersøkelsen.

3.3.1 Tilfredshet med tjenestene

Figur 1. Svar på påstander om deltakerkommunenes tilfredshet med Abakus sine tjenester.



Kilde: Revisjon Midt-Norge

For samtlige av de 7 positivt ladede påstandene var flertallet av respondentene helt eller delvis enige. De mest positive tilbakemeldingene ble gitt på påstandene knyttet til kompetanse,

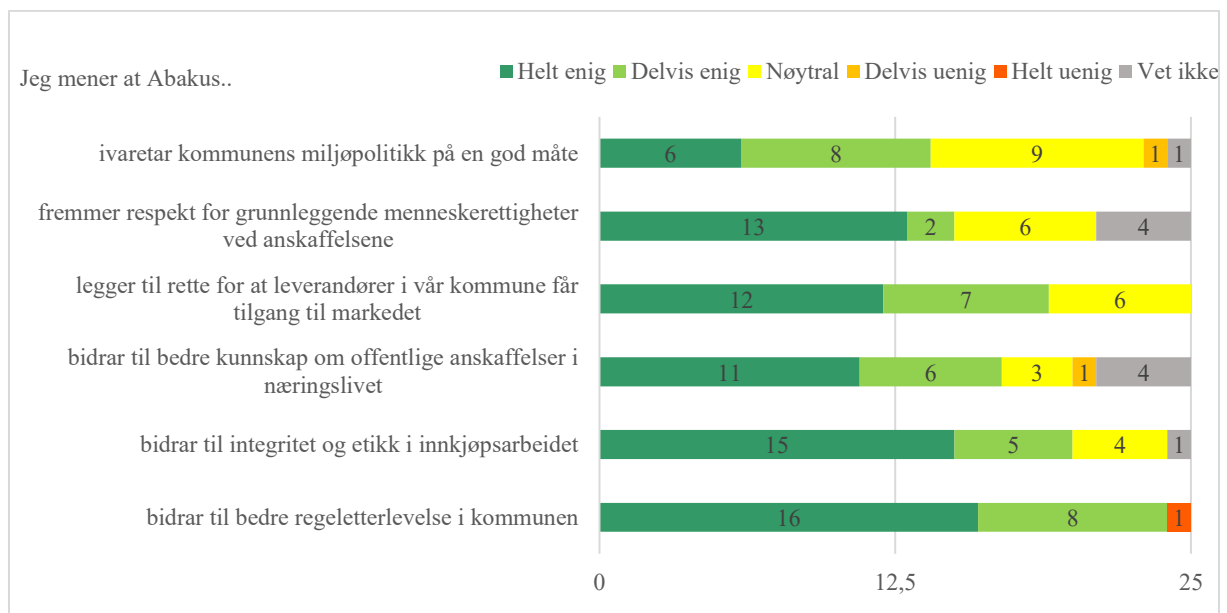
rådgivning og servicenivå. Størst innslag av kritiske tilbakemeldinger var knyttet til Abakus sin kapasitet, hvor 7 av de 25 respondentene var delvis uenige i at den var tilstrekkelig.

En av kommentarene lød slik:

Har vært for lite bemanning hos Abakus til tider, på grunn av sykdom og bytte av ansatte. Det gjør at jeg har svart delvis enig på noen av spørsmålene. Ellers er vi godt fornøyd med samarbeidet vi har med Abakus. De har god juridisk kompetanse innenfor innkjøp, som vi har vanskeligheter med å skaffe i egen kommune.

3.3.2 Ivaretagelse av samfunnshensyn

Figur 2. Svar på påstander om hvor vidt Abakus ivaretar ulike samfunnshensyn.



Kilde: Revisjon Midt-Norge

For alle påstandene var flertallet gjennomgående positive i sin oppfatning av hvilken rolle Abakus spiller. Dette var mest fremtredende for selskapets bidrag til integritet, etikk og regelletterlevelse i kommunen. Halvparten av respondentene var helt enige i at Abakus legger til rette for at leverandørene i kommunen får tilgang til markedet. Innslaget av respondenter som svarte «vet ikke» var relativt høyt for et par av påstandene.

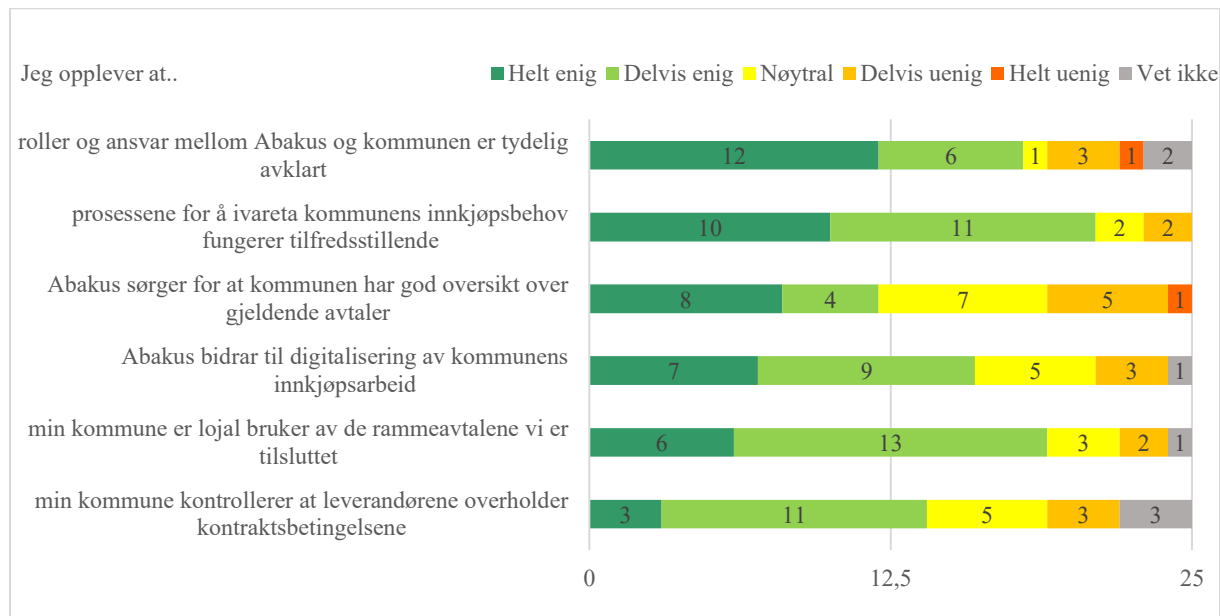
Kommentarer fra to av respondentene:

- *Abakus er avhengig av at eiermøtet gjør noen prinsipielle valg, f.eks. knyttet til mer offensiv politikk innenfor miljø. Derfor kan Abakus stå i en skvis om ikke kommunene er omforente om slike spørsmål. Eiermøtet er derfor et særdeles viktig organ for at Abakus skal bli enda mer offensiv innen klima og miljø.*

- *Flere av mine besvarelser knytter seg til kommunesamarbeidet i Abakus. Kommunene gjør det for eksempel ofte vanskelig for Abakus å gjennomføre effektive og miljømessige gode anskaffelser. Dette mener jeg ikke kan lastes Abakus som selskap.*

3.3.3 Samhandlingen med Abakus

Figur 3. Svar på påstander om kommunens samhandling med Abakus



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Et stort flertall hadde en positiv oppfatning rundt rolleklarhet og prosessene rundt ivaretagelse av innkjøpsbehov. Svarene var mer splittet på påstandene knyttet til oversikt over avtaleverket og Abakus sitt bidra til digitalisering. Over halvparten var «delvis enig» i at kommunen er lojal overfor de rammeavtalene de er tilsluttet. Ikke alle respondentene gikk helt god for at kommunen kontrollerer at leverandørene overholder kontraktsbetingelsene.

Noen av respondentene benyttet muligheten til å gi konkrete tilbakemeldinger om samhandlingen, herunder:

- *Ønsker en annen løsning for deling av filer og dokumenter enn via Abashare. Det er en løsning som ikke fungerer optimalt.*
- *Savner etterlevelsverktøy for avtaler.*

4 SELSKAPETS KOMPETANSE, KAPASITET OG SYSTEM

4.1 Problemstilling

Har selskapet den nødvendige kompetanse, kapasitet og system for å ivareta sin oppgave for eierkommunene?

4.2 Revisjonskriterier

I vedlegg 1 har vi utledet hvilke revisjonskriterier tilstanden hos Abakus vil bli målt mot.

Kapasitet:

- Selskapet skal ha tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre oppgavene sine

Kompetanse:

- Selskapet skal ha den nødvendige kompetansen for å utføre oppgavene sine
- Selskapet bør ivareta behovet for kompetanseutvikling i takt med nye krav og forventninger

Styrende dokumenter:

- Styret skal sikre at egenregibestemmelsene blir overholdt
- Selskapet skal ha styrende dokumenter for å sikre at anskaffelsesreglene blir overholdt
- Myndigheten til daglig leder skal være formalisert

System og rutiner:

- Det skal utarbeides protokoller fra styremøter
- Selskapets risikoeksponering bør gjennomgås systematisk og regelmessig av styret
- Selskapet skal ha kontrollsystem for å overvåke at de styrende dokumentene blir etterlevd
- Styret skal sikre tilstrekkelig rapportering til eierne
- Daglig leder skal rapportere til styret minst hver fjerde måned om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling
- Daglig leder skal forberede tilfredsstillende beslutningsgrunnlag for styret
- Selskapet skal bruke et elektronisk verktøy for konkurransegjennomføring

4.3 Faktagrunnlag

4.3.1 Kapasitet

Vurdering fra kundene

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til følgende påstand: «Jeg opplever at Abakus har tilstrekkelig kapasitet til å utføre oppgavene sine». 5 av 25 sa seg helt

enige, og 9 delvis enige. Av de resterende 11 var 7 delvis uenige, 3 nøytrale, mens den siste svarte «vet ikke».

Kundenes opplevelse av servicenivå og effektivitet er to indikatorer som sier noe om selskapets kapasitet. 16 av 25 respondenter var helt enige i at Abakus yter god service når kommunen trenger hjelp, mens 7 var delvis enige. På påstanden om at Abakus gjennomfører oppdragene på en effektiv måte, var 8 helt enige og 10 delvis enige. Andelene som uttrykte ulike grader av misnøye, var små for begge disse indikatorene.

Selskapets egenvurdering

Ifølge selskapets ledelse går arbeidet i bølger, hvor det tidvis oppstår etterslep ved rullering av rammeavtaler. Det ble fremholdt at dette ofte skyldes at de ikke mottar tilbakemelding fra kommunene, og at mye brukerinvolvering kan gå ut over fremdriften. Samtidig med at rammeavtaler gir bedre betingelser desto flere kommuner som er med, tar prosessen lengre tid. Som hovedregel settes jobben i gang innen 14 dager etter å ha fått oppdraget, men tidsbruken i anskaffelsesarbeidet kan ofte være uforutsigbar. Det kan være merarbeid med innsyn og klager, men også arbeidet i brukergruppene kan ta lang tid.

Gjennomgang av styreprotokollene viser at det i juni 2020 ble rapportert fra daglig leder om at det var for få ansatte i forhold til arbeidsmengden. Dette løste seg, og i selskapets strategiplan for 2021 heter det:

I løpet av 2020 fikk Abakus en ny ansatt, en ansatt sluttet og en gikk av med pensjon. Ved utgangen av 2020 hadde Abakus 6 ansatte, 5,4 årsverk. I forhold til videre utvikling, og dagens arbeidsoppgaver er dette tilfredsstillende bemanningssituasjon.

4.3.2 Kompetanse

Vurdering fra kundene

16 av 25 respondenter er helt enige i påstanden om at selskapet har god kompetanse på innkjøpsområdet, mens 6 var delvis enige. På påstanden om at Abakus gir kommunen god rådgivning sa 17 seg helt enige og 5 delvis enige. For begge påstandene var det dermed 88 prosent av respondentene som hadde positive opplevelser av kompetansenivået.

Selskapets egenvurdering

Både styrelederen og fungerende daglig leder fortalte at selskapets største utfordring har vært å skaffe kompetente medarbeidere. Dette tilskrev de at Abakus ikke har de enkleste forutsetningene for rekruttering, da kombinasjonen av geografisk plassering, faglige kompetansekrav og erfaringer fra kommunesektoren er faktorer som setter begrensninger.

Styrelederen trakk frem avstandene fra Engerdal til andre bokommuner som en utfordring. Den siste tiden har de likevel lyktes med den ønskede rekrutteringen, og han vurderte kompetansen til å være bedre enn på lenge. Styrelederen trakk frem at mer bruk av digitale møter og hjemmekontor har åpnet nye, fordelaktige løsninger for rekruttering.

Ifølge instruksen for styrelederen¹¹ skal han «*ta initiativ til å gjennomføre tiltak for å avdekke styrets kompetanse i forhold til selskapets strategi og forretningsplan*». Om kompetansebehovet i styret fremhevet styrelederen betydningen av innsikt i offentlig virksomhet. Etter hans vurdering er dette tilfredsstillende ivaretatt. Styret har ingen årlig vurdering av egen kompetanse. Det ble vurdert i forbindelse med en forespørsel fra valgkomiteén, og diskusjoner om styrets kompetansebehov har vært tema i enkeltsaker som er behandlet av styret. Ifølge styrelederen kan kompetansebehov knyttet til e-handel og juridiske spørsmål tilsi at styret burde vært utvidet.

Kompetanseutvikling

Selskapet har ikke noen særskilt kompetanseplan. Styrelederen fortalte at styret avsetter budsjettmidler til kompetanseutvikling, og overlater til daglig leder å iverksette tiltak innenfor rammene. Etter styrelederens kjennskap fungerer dette tilfredsstillende.

I følge fungerende daglig leder er gjeldende praksis at nyansatte får kurs i regelverk så snart som mulig, og at de jobber sammen med erfarne innkjøpsrådgivere i startfasen. Kompetansen bygges deretter opp gjennom relevante kurs tilpasset individuelle behov. Ved endring i regelverk er det vanlig at det følges opp med kursing. Fungerende daglig leder trakk frem at spissing mot de ulike anskaffelsesfeltene har vært en effektiv måte å fremme kompetanseoppbygging og motivasjon på.

Klagesaker behandlet av KOFA

Utfallet av saker som har vært behandlet av klageorganet for offentlige anskaffelser (KOFA) kan tjene som en god indikator på selskapets faglige kompetanse.

Tabell 9. KOFA-saker hvor Abakus har bistått i gjennomføring av konkurranser

Vedtaksdato	Saksnr.	Saken gjelder	Avgjørelse
01.07.2021	2021/609	Avvising av tilbud, kvalifikasjons-/ dokumentasjonskrav	Brudd på regelverket
01.03.2021	2020/817	Ulovlig direkte anskaffelse	Ikke brudd på regelverket
07.10.2019	2019/499	Avvising av leverandør, kvalifikasjons-/ dokumentasjonskrav	Ikke brudd på regelverket

¹¹ Vedtatt av generalforsamlingen i sak 13 av 23.06.2015

Vedtaksdato	Saksnr.	Saken gjelder	Avgjørelse
03.12.2014	2014/16	Avvising av tilbud	Avvist - saken ubegrunnet eller kan klart ikke føre frem
12.02.2014	2012/56	De generelle kravene i § 5, kvalifikasjons-/ dokumentasjonskrav	Avvist - saken ubegrunnet eller kan klart ikke føre frem
22.04.2013	2011/235	Kvalifikasjons-/ dokumentasjonskrav	Brudd på regelverket
02.07.2013	2011/301	Avlysing, totalforkastelse, erstatning	Avvist - saken ubegrunnet eller kan klart ikke føre frem
17.12.2012	2011/237	Annet	Ikke brudd på regelverket
27.06.2011	2010/235	Begrunnelse, tildelingsevaluering	Brudd på regelverket
13.10.2008	2008/66	Feil i/uklart konkurransegrunnlag, frister	Brudd på regelverket
22.11.2004	2004/243	De generelle kravene i § 5, kvalifikasjons-/dokumentasjonskrav	Brudd på regelverket

Kilde: www.klagenemndssekretariatet.no

I søket i KOFA sitt register fant revisjonen 11 klagesaker hvor Abakus hadde bistått i konkurransegjennomføringen. I 5 av disse konkluderte KOFA med at det hadde skjedd brudd på regelverket. Bare én av disse avgjørelsene er av nyere dato.

I sak 2021/609 var Statsforvalteren i Innlandet og Elverum kommune innklaget. Abakus hadde stått for gjennomføringen av konkurransen, som dreide seg om en rammeavtale for kjøp av smittevernprodukter. KOFA sin konklusjon av 1. juli 2021 var at regelverket for offentlige anskaffelser var brutt, på grunn av et ulovlig kvalifikasjonskrav. Det ble ikke idømt bot, da dette bare kan gjøres ved ulovlige direkteanskaffelser. Ett av kvalifikasjonskravene anga at tilbyder måtte ha erfaring fra leveranser til det offentlige gjennom slike rammeavtaler, og måtte dokumentere minimum 3 tilsvarende oppdrag de siste 3 årene. KOFA vurderte kravet om at det måtte omfatte avtaler med det offentlige til å være for strengt i forhold til regelverket. Fungerende daglig leder i Abakus har fortalt at de ga tilbakemelding om at de tok dommen til etterretning, men at de anså kravet som relevant i den spesielle situasjonen som forelå for smittevernutstyr knyttet til covid-19.

4.3.3 Styrende dokumenter

Egenregibestemmelsene

Abakus utfører sine oppgaver for eierkommunene etter regelverket for *utvidet egenregi*. Forutsatt at tre vilkår er oppfylte, kan kommunene sette bort oppgaver til egne selskaper uten konkurranse. Ett av vilkårene er at omsetning til andre enn eierne må utgjøre mindre enn 20 prosent av samlet omsetning.

Ifølge selskapets fungerende daglige leder er det etablert rutiner for å forsikre seg om at grensene for egenregi ikke overskrides. Før salg av tjenester til andre enn eierne blir iverksatt,

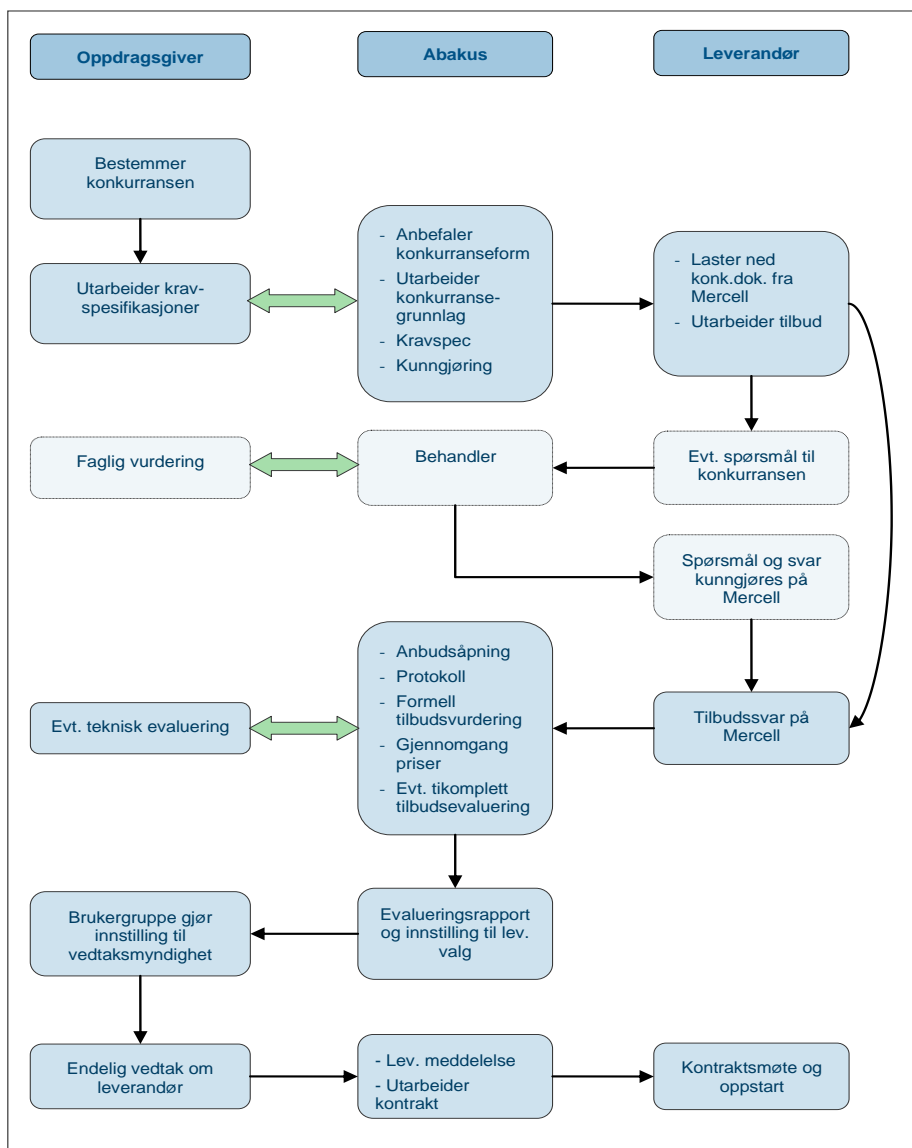
sjekkes det om selskapet har mulighet ut ifra omsetningstall og ordreinngang fra eierkommunene. Ingen eksterne oppdrag aksepteres før dette er grundig sjekket.

Styrelederen fortalte at styret får løpende oversikter over oppdragene, og at de har full bevissthet rundt grenseverdiene for egenregi. Dette var også årsaken til at flere kommuner ble tatt inn som eiere.

Internkontroll for anskaffelsesprosessene

Selskapet har en prosjektmanual over 10 sider, som angir intern organisering, registrering av prosjekter og kunngjøring av konkurransene. Det er beskrevet hvilke aktiviteter medarbeiderne skal gjøre i de ulike trinnene i prosessen, og hvordan dette skal dokumenteres. Aktivitetene er synliggjort gjennom et flytskjema.

Figur 4. Flytskjema for anskaffelsesprosessen.



Kilde: Abakus AS: Prosjektmanual

I tilknytning til prosjektmanualen er det utarbeidet en rekke rutinebeskrivelser med nærmere angivelse av aktivitetene. En oversikt over disse er vist i vedlegg 3.

Daglig leders myndighet

Selskapets styreinstruks har et eget punkt som omhandler daglig leders oppgaver og plikter overfor styret. Det er angitt at den daglige ledelsen ikke omfatter «*saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning*», og det er gitt eksempler på slike sakstyper. Ifølge instruksjonen har daglig leder møteplikt og talerett i styret, og plikt til å rapportere hver 3. måned om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling. Sammen med styrelederen skal daglig leder forberede styresaker, og plikter å vurdere om det er behov for ekstraordinære styremøter.

Ifølge styrelederen regulerer i tillegg daglig leders arbeidsavtale myndighet, ansvar og oppgaver. Ettersom styreinstruksjonen ikke har blitt oppdatert siden 2015, ser styrelederen behov for en revidering. Det er blant annet ikke vurdert om endringer i aksjeloven innebærer behov for justeringer. Det er planen at styret skal nedfelle skriftlig hva som forventes av daglig leder, og at de innen neste års generalforsamling skal ha diskutert både styreinstruks og ansvaret for daglig leder.

4.3.4 System og rutiner

Styreprotokoller

I instruksjonen for styrelederen¹² er det angitt at han er ansvarlig for løpende protokolloppdatering, herunder organisering av referatførsel, utsendelse og undertegnelse. I styreinstruksjonen heter det¹³:

Det skal føres styreprotokoll. Styreleder er referent. Protokollen skal minst angi tid, sted, deltakere, behandlingsmåte og styrets beslutninger. Det skal alltid fremgå av protokollen om styret har vært vedtaksført og at alle styremedlemmer er gitt innkalling i henhold til denne instruksjonen og loven. Protokollen skal sendes styremedlemmene senest to uker etter avholdt møte.

I styreinstruksjonen er det videre angitt at det skal avholdes minimum fire styremøter hvert år. Ved siden av styremedlemmene har daglig leder møteplikt.

¹² Generalforsamlingens sak 13 av 23.06.2015

¹³ Pkt 2.7 i styreinstruks for Abakus AS, vedtatt i generalforsamlingen i sak 13 den 23.06.2015.

Tabell 10. Antall styremøter i Abakus AS

2019	2020	1. halvår 2021
7	7	4

Kilde: Styreprotokoller for Abakus AS

Med unntak for ett møte deltok alle 3 medlemmene styremøtene i denne perioden. Selskapets daglige leder deltok i samtlige, og selskapets controller i de fleste. I perioden fra mars 2020 til mars 2021 ble det avholdt videomøter.

Det er ført protokoll for samtlige møter med angivelse av saksnummer, saksopplysninger og vedtak. I tillegg er det angitt hvem som har oppfølgingsansvaret for vedtakene. I hvert møte er det en egen sak om gjennomgang og godkjenning av protokollen fra forrige styremøte. I protokollmalen er det en signaturlinje for alle styremedlemmene og daglig leder. Revisjonens gjennomgang avdekket at noen av protokollene ikke var signert. Fungerende daglig leder informerte om at protokollene har blitt distribuert til styret, og at tilbakemeldingene har blitt hensyntatt. Dagens digitale distribusjon gjør det vanskelig å signere med penn og papir. Styret har planlagt å gå over til digital signering for å lette på denne prosessen.

Risikostyring

Fungerende daglige leder informerte om at risiko- og sårbarhetsanalyser utarbeides ved behov i den enkelte situasjon som krever det. Selskapet har ikke fastsatt noen systematikk for dette. Dette ble bekreftet av styrelederen. Selv om de mangler et helhetlig risikodokument, poengterte styrelederen at styret har god oversikt over de ulike risikofaktorene innen økonomi, jus og bemanning. I en presset hverdag for daglig leder prøvde styret å unngå mer formaliteter enn nødvendig.

På HMS-området har selskapet en håndbok som inneholder en risikoanalyse på dette feltet.

Styrets kontrolloppgaver

Ifølge aksjeloven har styret plikt til å påse at selskapets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll,¹⁴ og å føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig.¹⁵ Ifølge instruksen for styrelederen er «*kontroll og oppfølging av internkontrollfunksjonen*» en av de faste årlige/halvårlige sakene styret skal behandle.

¹⁴ Aksjelovens § 6-12 (3)

¹⁵ Aksjelovens § 6-13 (1)

Ifølge styrelederen har styret stor oppmerksomhet på selskapets økonomi, hvor det er etablert rutiner for løpende rapportering og kontroll. Å overvåke at rutinene for internkontroll på innkjøpsområdet fungerer, er overlatt til daglig leder. Styret utøver ingen kontroll på dette området. En faglig kontroll hadde etter styreleders vurdering krevd en annen kompetanse i styret. Styret blir imidlertid orientert om klagesaker, og stiller spørsmål for å holde øye med situasjonen.

Rapportering til eierne

Selskapet rapporterer skriftlig til eierne én gang i året gjennom årsregnskap og årsmelding. Utover dette blir det ikke utarbeidet noen faste rapporteringsdokument. Årsregnskap og årsmelding behandles under generalforsamlingene. Styrelederen har ikke fått forespørsler om ytterligere faste, skriftlige rapporteringer fra eierne. Styreleder var åpen for at det kan være behov for mer skriftlig informasjon i årsmeldingen om selskapets virksomhet. Han går muntlig i dybden på årsmeldingen i generalforsamlingene, og svarer på spørsmål. Styrelederen fortalte videre at eierne informeres om viktige saker under eiermøter.

Rapportering fra daglig leder til styret

Styreinstruksen angir at daglig leder hver 3. måned skal gi styret en redegjørelse om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling. Redegjørelsen skal ifølge instruksen vedlegges tilstrekkelig dokumentasjon. Av styreprotokollene fremgår det at «orientering ved daglig leder» er en fast sak i styremøtene. En oversikt over daglig leders orienteringssaker til styret er gjengitt i vedlegg 4.

Beslutningsgrunnlaget for styresaker

Ifølge selskapets styreinstruks¹⁶ skal innkallingen til styremøter som hovedregel skje med minst syv dagers varsel, og «*det skal følge med dokumentasjon som gir et tilfredsstillende behandlings- og beslutningsgrunnlag for den enkelte sak på dagsorden*».

Revisjonen har plukket ut 4 styresaker som ble behandlet i 2020 og 2021, hvor det ut fra sakenes art har vært særskilte behov for en skriftlig saksutredning før styret fatter beslutning. Revisjonen har gått gjennom de dokumentene som var lagt frem som beslutningsgrunnlag.

A. Pensjon. Behandlet av styret i sak 30/20 den 09.07.20.

Selskapet hadde fått utarbeidet en ekstern utredning om pensjonsmuligheter i for de ansatte i Abakus. Utredningen var utført av Elverum Kommunale Pensjonskasse etter

¹⁶ Pkt 2.2 i styreinstruks vedtatt i generalforsamlingens sak 13 den 23.06.2015

bestilling fra styrelederen. Av møteinnkallingen fremgår det at styreleder var ansvarlig for forberedelse av denne saken i stedet for daglig leder. Styrelederen har informert om at dette skyldtes arbeidsbelastningen for daglig leder, og at det var et unntakstilfelle. I utredningen ble det redegjort for den eksisterende innskuddsbaserte løsningen, og en alternativ løsning gjennom offentlig tjenestepensjon. I oppsummeringen ble fordeler og ulemper for ansatte og selskapet vurdert.

B. Utkast til budsjett 2021. Behandlet av styret i sak 42/20 den 15.12.20.

Det fremgår av møteinnkallingen at budsjettforslaget ble oversendt som eget dokument. Dokumentet bestod av en Excel-arbeidsbok med budsjettall på artsnivå. Tallene var periodisert til månedstall, og inneholdt filtreringsfunksjoner for ønsket budsjettnivå. I tillegg var sentrale budsjettforutsetninger angitt.

C. Gjennomgang strategiplan 2021. Behandlet av styret i sakene 04/21 den 12.01.21 og 12/21 den 16.03.21.

Til styremøtet den 12.01.21 la daglig leder frem et dokument med innspill til hva styret burde hensynta under behandlingen av strategiplanen. Temaene salg, økonomi og drift ble omtalt og vurdert. Styret vedtok at det skal jobbes videre med strategiplanen, og anga punktvis hvilke spissinger de ønsket at den skulle inneholde. Strategidokumentet ble oppdatert i tråd med disse tilbakemeldingene til styrets neste møte, og lagt fram for sluttbehandling.

D. E-handelsprosjekt. Behandlet av styret i sak 14/21 den 29.04.21.

Beslutningsgrunnlaget bestod i en prosjektplan over 8 sidere som anga behov, formål, målsetninger, milepæler, ansvarsplassering og økonomi.

På generelt spørsmål fra revisjonen om graden av skriftlig saksbehandling, svarte styrelederen at det har vært noe varierende i enkeltsaker. Daglig leder har ikke alltid hatt tid til å utrede alle saker skriftlig, men orientert muntlig i styremøtene. Styrelederen ønsket større skriftlighet for fremtiden, og at dokumentene i større grad blir utsendt tidsnok før styrebehandling. Regnskapsrapporteringen skjer imidlertid skriftlig og detaljert.

Elektronisk verktøy for konkurransegjennomføring

Fra 1. januar 2017 ble det innført krav om at all kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandør skal foregå ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler, forutsatt at anskaffelsen er over den nasjonale terskelverdien. Gjennom et

konkurransегjennomføringsverktøy (KGV) får brukerne støtte til alle prosessene i en anskaffelse, og kravene til sporbarhet og dokumentasjon blir sikret.

Abakus brukte KGV også før det ble et lovkrav. Selskapets ledelse har fortalt at løsningen for dokumentdeling skapte noen utfordringer. For å unngå at dokumenter ble sendt åpent, måtte de få utviklet et eget verktøy. Det tok en del tid før dette fungerte, men nå skal alle verktøyene være på plass.

4.4 Vurdering

4.4.1 Kapasitet

Faktagrunnlaget i kapittel 4.3.1 er vurdert opp mot følgende revisjonskriterium:

Selskapet skal ha tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre oppgavene sine.

Etter revisjonens vurdering er Abakus sin bemanning tilstrekkelig for å kunne løse oppgavene de har i dag. Arbeidsbelastningen går i bølger, og det vil ikke være noen god forvaltning av offentlige midler å dimensjonere kapasiteten etter toppbelastningen. Dette innebærer at kundene til tider vil kunne oppleve etterslep i oppgaveløsningen, noe det kom indikasjoner på i spørreundersøkelsen.

Abakus sin virksomhet er finansiert av kommunale midler, og etter revisjonens vurdering er forholdet mellom oppgaver og bemanning godt harmonisert med de betingelsene kommunesektoren er underlagt. Revisjonen har ikke grunnlag for å vurdere Abakus sin bemanning opp mot andre kommunale innkjøpsamarbeid. Dette fordi de er ulike i organisasjonsform, utstrekning og innhold, noe som vanskeliggjør slike sammenligninger.

4.4.2 Kompetanse

Revisjonen har vurdert om Abakus har tilstrekkelig kompetanse til å utføre oppgavene sine, og om behovene for kompetanseutvikling ivaretas i takt med nye krav og forventninger. Vi har i kapittel 4.3.2 beskrevet selskapets kompetanse på innkjøpsområdet utfra ulike perspektiv. Hvordan kundene vurderer det, selskapets egenvurdering og klagebehandling hos KOFA, gir til sammen et bilde av evnen til å håndtere kompetansekravene. Innkjøpsområdet er i stadig endring, og selskapets tiltak for å utvikle de ansattes kompetanse er viktig for å kunne håndtere fremtidige utfordringer.

Etter revisjonens vurdering har selskapet den nødvendige kompetansen til å utføre oppgavene, og behovene for kompetanseutvikling ivaretas tilfredsstillende. Spørreundersøkelsen viser at Abakus har høy anseelse hos kundene for sin faglige dyktighet

på innkjøpsområdet. Omfanget av klagesaker til KOFA og utfallet av disse, underbygger etter revisjonens vurdering det samme.

Revisjonen har registrert at selskapsledelsen betrakter rekruttering av ansatte med riktig kompetanse som selskapets største utfordring. Dette blir forklart med selskapets lokalisering. Selv om kompetanseoppdekkingen er bedre enn på lenge, er denne bevisstheten viktig med tanke på utfordringer som også kan komme i fremtiden. Etter revisjonens vurdering har Abakus vært flink til å kompensere utfordringene med hjemmekontor og digitale løsninger. Abakus har rendyrket et fagmiljø på innkjøpsområdet, og rekruttering av denne type kompetanse ville etter revisjonens vurdering neppe vært lettere for kommunene hver for seg.

4.4.3 Styrende dokumenter

Revisjonen har vurdert om selskapet har styrende dokumenter som tilfredsstillende de krav og forventninger som stilles til internkontrollen i selskapet. Vurderingene blir i det følgende angitt tematisk i forhold til revisjonskriteriene.

Styret skal sikre at egenregibestemmelsene blir overholdt.

Kommunene kan tildele Abakus oppdrag uten konkurranse dersom tre kriterier er oppfylt. Selskapet kan ikke ha private eierinteresser, eierne må utøve kontroll med selskapet, og omsetningen til andre enn eierkommunene kan ikke overstige 20 prosent av samlet omsetning. De to første kriteriene må anses som oppfylt gjennom eierbeslutninger, mens selskapet må utøve kontroll med at det ikke selges mer tjenester til andre enn hva som er tillatt.

Etter revisjonens vurdering har styret rutiner som sikrer at omsetningskriteriet blir overholdt. Omsetningen til andre enn eierkommunene ligger godt under grenseverdien, og styret utøver etter revisjonens vurdering tilstrekkelig kontroll ved å holde seg løpende orientert om aktuelle oppdrag.

Selskapet skal ha styrende dokumenter som sikrer at anskaffelsesreglene blir overholdt.

Etter revisjonens vurdering har selskapet tilstrekkelig dokumentasjon for hvordan anskaffelsesprosessene skal foregå. Gjennom en prosjektmanual med tilhørende rutinebeskrivelser har de ansatte skriftlig system som etter revisjonens mening tilfredsstillende dokumentasjonen av hvilken internkontroll som skal utøves.

Myndigheten til daglig leder skal være formalisert

Daglig leders oppgaver og plikter er angitt i selskapets styreinstruks. Instruksjonen har imidlertid ikke blitt gjennomgått siden den ble nedfelt i 2015, og gjennom intervjuene med styreleder og daglig leder har revisjonen fått inntrykk av at instruksjonen og den formelle myndigheten til daglig

leder har hatt liten oppmerksomhet. Revisjonen har forståelse for at de formelle sidene kan oppleves som unødvendig for et lite selskap med løpende kontakt mellom daglig leder og styreleder, men vil påpeke at det kan oppstå uforutsette og kritiske hendelser hvor ansvars plassering kan stå sentralt. Styrelederen har bebudet at daglig leders myndighet og oppgaver vil bli tatt opp i styret, og at det tas sikte på å gjennomgå og revidere styreinstruksen. Dette er et arbeid som revisjonen ser nødvendigheten av.

4.4.4 System og rutiner

Det skal utarbeides protokoller fra styremøter

Det blir utarbeidet styreprotokoller, og etter revisjonens vurdering er disse ført på en tilfredsstillende måte. Revisjonen har imidlertid merket seg at ikke alle protokoller har blitt signert, noe som har blitt forklart med manglende løsninger for elektronisk signering. Dette er noe det arbeides med, og revisjonen legger til grunn at selskapet løser dette for fremtiden.

Selskapets risikoeksponering bør gjennomgås systematisk og regelmessig av styret

Revisjonen betrakter systematisk risikokartlegging som et nødvendig fundament for all internkontroll. Ved å identifisere hvor risikoen og konsekvensen av uønskede hendelser er størst, skapes det et kunnskapsgrunnlag for å sette inn tiltak på rett område. I et aksjeselskap er dette et styreansvar.

Revisjonens hovedinntrykk er at ledelsen har god oversikt over ulike risikoforhold, men vi mener at selskapet ikke har gode nok rutiner for å gjennomgå og dokumentere risikostyringen. Revisjonen savner et dokument som viser at styret på en systematisk måte kartlegger og vurderer risiko og konsekvens for at ting kan gå galt, og hvilke risikoreducerende tiltak som blir satt inn.

Selskapet skal ha kontrollsystem for å overvåke at de styrende dokumentene blir etterlevd

Oppfølging av internkontrollen er en styreoppgave. Dette følger både av aksjeloven og styreinstruksen for Abakus. Etter revisjonens vurdering ivaretar styret kontrolloppgaven over selskapets økonomi på en god måte, mens overvåkingen av at de faglig styrende dokumentene etterleves er mer mangelfull. Ifølge styrelederen er denne kontrollen overlatt til daglig leder, og han mener at styret mangler den faglige kompetansen for slik oppfølging. Revisjonen har registrert at styret utøver en viss overvåking på fagområdet ved å holde seg orientert om klagesaker, men vurderer dette som utilstrekkelig i forhold til styrets tilsynsoppgaver.

Etter revisjonens vurdering kan styret utøve tilstrekkelig systemkontroll uten å ha innkjøpsfaglig spisskompetanse. Et avvikssystem med registrering og rapportering til styret om

avvik , er eksempel på kontrollsystem som vil bidra til at styret blir i stand til å overvåke at de styrende dokumentene følges.

Styret skal sikre tilstrekkelig rapportering til eierne

Den periodiske, skriftlige rapporteringen til eierne skjer utelukkende gjennom selskapets årsregnskap og årsmelding. Utover dette informerer styrelederen muntlig i generalforsamlinger og eiermøter.

Selv om ytterligere skriftlig rapportering ikke er etterspurt fra eierne, er det revisjonens vurdering at en mer utdypende årsmelding om selskapets virksomhet kunne bidratt til verdifull informasjon for eierne. Det er også i Abakus sin interesse at eierne har et høyt kunnskapsnivå om selskapets virksomhet.

Daglig leder skal rapportere til styret minst hver fjerde måned om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling

Selskapets styreprotokoller viser etter revisjonens vurdering at det er etablert tilfredsstillende rapporteringsrutiner fra daglig leder til styret.

Daglig leder skal forberede tilfredsstillende beslutningsgrunnlag for styret

Revisjonen har gått gjennom beslutningsgrunnlaget i fire utplukkede styresaker, og har vurdert om sakene har vært forsvarlig utredet. Etter revisjonens mening er beslutningsgrunnlaget i alle disse sakene tilfredsstillende. Revisjonen har imidlertid merket seg styrelederen saksbehandlet én av sakene, noe som ikke er forenelig med prinsippene for rollefordeling i et aksjeselskap.

Styrelederen informerte om at beslutningsgrunnlaget for styresaker til tider ikke har blitt utsendt tidsnok, og at saksbehandlingen ikke alltid er skriftlig. Revisjonen legger til grunn at styret tar opp dette temaet under den bebudede gjennomgangen av daglig leders oppgaver.

Selskapet skal bruke et elektronisk verktøy for konkurransegjennomføring

Dette er et krav etter anskaffelsesforskriften¹⁷ som blir tilfredsstillende ivaretatt av Abakus. Selskapet hadde også et slikt verktøy på plass før det ble lovpålagt.

¹⁷ FOA, kap. 22

5 ROLLER OG ANSVAR

5.1 Problemstilling

Er rolle- og ansvarsfordelingen mellom Abakus og kommunene tydelig avklart?

5.2 Revisjonskriterier

I vedlegg 1 har vi utledet følgende revisjonskriterier for denne problemstillingen:

- Tjenesteytingen fra Abakus skal være avtalemessig regulert
- Ansvars- og myndighetsfordelingen mellom Abakus og anskaffende kommuner skal være beskrevet og kommunisert
- Abakus skal ha systemløsninger og hjelpemidler for de anskaffende kommunene som bidrar til at regelverk og kontraktsvilkår blir overholdt

5.3 Rolle- og ansvarsfordeling

5.3.1 Avtaler om tjenesteytingen

Revisjonen har bedt selskapet om å få oversendt avtaledokumentene for salg av tjenester til deltakerkommunene. Bare for Tynset kommune forelå det en signert avtale.¹⁸ Av fungerende daglige leder fikk vi opplyst at de 10 andre opprinnelige deltakerkommunene ikke hadde ferdigbehandlet avtalene, og at de «gikk på hevd». Av dateringen fremgår det at avtaleforslagene ble sendt til kommunene i mars 2017.

Styrelederen var ikke kjent med at det bare var Tynset som hadde behandlet og signert avtalen.

Alle de usignerte avtaleutkastene revisjonen har fått oversendt, har samme innhold som den signerte avtalen med Tynset kommune. Fungerende daglige leder regnet ikke med Elverum, Frøya, Orkland og Rindal som avtaleparter, da de ikke deltar i de faste innkjøpssamarbeidene. Disse kjøper tjenester ut ifra behov, og har ikke noen overordnet avtale som regulerer tjenestekjøpet.

I avtalen med Tynset og de usignerte avtaleutkastene er det i formålsbestemmelsen angitt følgende:

¹⁸ Avtale om kjøp av innkjøpstjenester, signert av rådmannen i Tynset og daglig leder i Abakus 05.05.2017

Avtalen skal sikre et systematisk samarbeid for at anskaffelsene i samarbeidskommunene blir gjennomført iht. lover og forskrifter, på en tilfredsstillende og kostnadseffektiv måte. Det primære med avtalen er at flest mulig skal være fellesavtaler for alle kommunene i samarbeidet, men der det er praktisk, økonomisk eller faglige vurderinger gjøres kan rammeavtaler etableres for enkelte eller mindre grupper av kommunene.

Abakus skal være kommunenes faglige kompetanse og rådgiver i innkjøpsfaglig spørsmål samt forestå og ha ansvaret for de totale innkjøpsprosesser på vegne av kommunene.

I vedlegg 5 er de mer detaljerte avtalebestemmelsene om ansvar gjengitt.

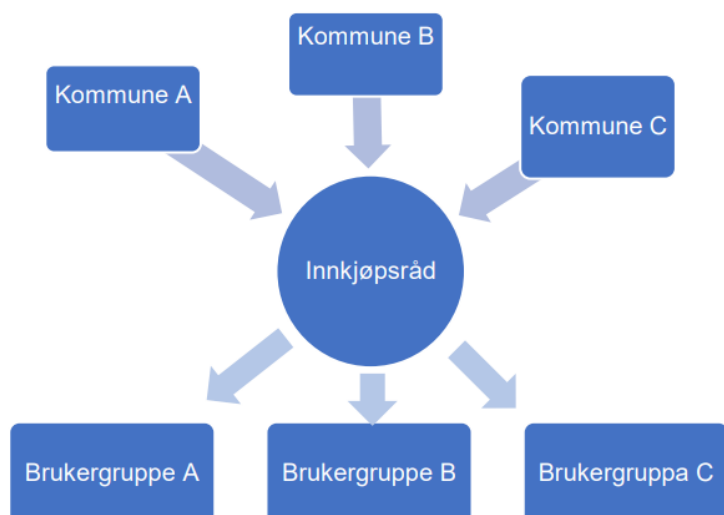
Styrelederen fortalte at det er system og rutiner for at tjenesteavtaler med kommunene blir behandlet av styret før de blir sendt til kommunene for signering. Nå skal avtalene revideres som følge av prosjektet for e-handel.

5.3.2 Ansvar og myndighet i forhold til anskaffende kommuner

Organisering av samhandlingen med kommunene

Kommunene oppnevner sine representanter til et innkjøpsråd, som er det innkjøpsstrategiske organet for hvert av de to innkjøpssamarbeidene i Nord- og Sør-Østerdal. Innkjøpsrådet tar avgjørelser for hvilke rammeavtaler som skal kjøres i fellesskap, og hva som skal bestilles av felles oppdrag. Deltakerne i innkjøpsrådet delegerer nedover i sin kommune det videre ansvaret til en representant for det som skal anskaffes, og denne blir med i den aktuelle brukergruppen.

Figur 5. Prinsippskisse for organisering av de regionale innkjøpssamarbeidene



Ifølge intervjuopplysninger har sammensetningen av brukergruppene skapt noen utfordringer. Deltakerne kommer ofte fra ulike nivå i organisasjonen, og dette har gjort det vanskelig å få et enhetlig perspektiv på anskaffelsesbehovene. Derfor har selskapet skissert en annen løsning overfor de to brukerrådene; at brukergruppene erstattes med mer overgripende kategorigrupper, og at brukermedvirkning på et lavere nivå blir den enkelte kommunes ansvar i egen organisasjon. Brukerrådene skal ha gitt positive tilbakemeldinger på denne skissen.

Ansvarsforhold

Abakus tar ikke beslutning om valg av leverandør, men lager en innstilling. For enkeltkjøp går innstillingen til kommunen, som tar beslutningen. For rammeavtaler i et innkjøpssamarbeid går innstillingen til aktuell brukergruppe for kvalitetssikring, og deretter til innkjøpsrådet for beslutning. For mindre rammeavtaler for 2-3 kommuner kan beslutningen bli tatt av brukergruppa, i samråd med de respektive kommunenes representant i innkjøpsrådet.

Det er kommunenes ansvar å påse at leveransene er i tråd med kontraktene, og at det ikke kjøpes varer og tjenester fra andre leverandører på områder der kommunen er tilsluttet en rammeavtale.

Ansaret ved dom fra KOFA kommer an på hva feilen skyldes. Abakus svarer for prosessgjennomføringen, og dette har selskapet ansvarsforsikring for. Dersom kommunene har bestilt feil oppdrag, og ombestemmer seg, er det kommunens ansvar. KOFA kan bare idømme bøter for ulovlige direkteanskaffelser, og da har ikke kommunen involvert Abakus i utgangspunktet. Men saker som havner for domstolene kan gi erstatningskrav for lovstridig gjennomføring av anskaffelsene. Alle dommer, bøter og erstatninger vil bli rettet mot de anskaffende kommunene, som eventuelt må rette regresskrav mot Abakus dersom det er der feilen er begått.

Styrende dokumenter om rollefordeling hos Abakus

I den interne instruksen til Abakus¹⁹ er rolle- og ansvarsfordelingen mellom kommunene omhandlet flere steder. Mest sentralt i denne sammenheng er følgende presiseringer:

- Prosjektansvarlig er ansvarlig for å innhente faggrupperepresentanter fra kommunene som skal være med på anskaffelsen. De skal utnevnes av innkjøpsrådsrepresentanten i de kommunene som skal være med på anskaffelsen.
- For rammeavtaler er Abakus ansvarlig for prosjektet til avtalen er utløpt.

¹⁹ Abakus – intern instruks. Prosjektmanual av 22. oktober 2019

- Ved enkeltkjøp så er Abakus ansvarlig for prosjektet til avtalen er signert, med mindre annet er avtalt.
- Oppdragsansvarlig/faggruppe er ansvarlig for kravspesifikasjonen i konkurranser som kjøres for enkeltkommuner. Den skal deretter gjennomgås og kvalitetssikres av Abakus.
- Konkurransesgrunnlag utarbeides av Abakus, og kvalitetssikres sammen med oppdragsansvarlig/faggruppe.
- Abakus er ansvarlig for det konkurransemessige og juridiske ved gjennomføringen av konkurransen, dette kan ikke overprøves av oppdragsansvarlig/faggruppe.

Kundenes vurderinger av samhandlingen med Abakus

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til følgende påstand: «*jeg opplever at roller og ansvar mellom Abakus og kommunen er tydelig avklart*». Av de 25 som svarte var 18 helt eller delvis enige, mens 4 var helt eller delvis uenige. 1 stilte seg nøytral, mens 2 svarte «vet ikke».

I tillegg ble respondentene bedt om å ta stilling til hvordan prosessene for å ivareta kommunens innkjøpsbehov fungerte. 21 var helt eller delvis enige i at de fungerer tilfredsstillende. 2 stilte seg nøytrale, mens 2 var delvis uenige.

Abakus sine vurderinger av samhandlingen med kommunene

Ledelsen i Abakus oppfattet kontaktpunktene på overordnet nivå i kommunene som tydelig avklart. Lengre nede i kommunene kan det oppstå uklarheter, gjerne på grunn av tidsklemma. De opplevde utfordringer med brukergruppens engasjement og eierskap til prosjektene, som kunne være svært varierende. Brukergruppene organiserer seg selv, hvor Abakus har rollen som tilrettelegger.

Det ble fremholdt av ledelsen i Abakus at selskapet ikke hadde kapasitet til å sjekke at alle leveransene er i tråd med kontraktene, og at dette er kommunenes ansvar. Om kommunene faktisk sjekker mot kontraktsbetingelsene, var det vanskelig for selskapet å følge med på. De var imidlertid innforstått med at avtaleomfanget i en kommune er svært omfattende, og at dette begrenser kontrollarbeidet. Som forvalter av rammeavtalene tar Abakus oppfølgingen når kommunene rapporterer om avvik fra leverandørenes side. I mange tilfeller løses det også i direktekontakt mellom bruker og leverandør. Innkjøpsrådgiver fremholdt at disse kontrollprosessene vil bli automatisert gjennom løsningen for e-handel.

Av styreprotokollene til Abakus fremgår det at samhandlingen med kommunene har vært et gjentakende tema. Under behandlingen av selskapets strategiplan for 2020 presiserte styret

at Abakus må ha tettere dialog med kommunedirektørene i eierkommunene, og måten å jobbe på måtte forankres i kommunene. I styreprotokollen²⁰ heter det:

Abakus må bli råere på fremdriftsplan, og «luke» ut de leddene som er årsaken til at fremdriften i prosjektene stopper. Viktig for alle at Abakus får gode innspill fra kommunene på hvordan dette kan løses.

Også i styrets innspill til tema under de forestående eiermøtene i 2021²¹, og under styrets behandling av strategiplanen for 2021²² ble det satt søkelys på ansvars- og rolleavklaringen mot kommunene.

5.3.3 System og hjelpemidler for anskaffende kommuner

Kundenes vurderinger

«Jeg opplever at Abakus sørger for at kommunen har god oversikt over gjeldende avtaler» var en av påstandene det skulle tas stilling til i spørreundersøkelsen. 8 av 25 respondenter var helt enige i at så var tilfelle, og 5 var delvis enige. 7 stilte seg nøytrale, mens 5 var delvis og 1 helt uenige.

Hvordan kundene så på Abakus sitt bidrag til å utvikle digitale løsninger på innkjøpsområdet var et annet spørsmål. 16 var enten helt eller delvis enige i at Abakus bidro til dette. Av de resterende 9 stilte 5 seg nøytrale, 3 var delvis uenige, mens én svarte «vet ikke».

Oversikt over avtaleverket

Abakus har ansvaret for at det til enhver tid eksisterer ajourført oversikt over inngåtte avtaler med leverandørene. I kommunenes anskaffelsesreglement²³ henvises det til selskapets hjemmeside. Der ligger det en oversikt i Excel-format, med angivelse av hvilke leverandører det er inngått ramme- og tjenesteavtaler for innen de ulike avtaleområdene, hvilke kommuner som er tilsluttet disse, og avtalenes varighet. Tilgang til informasjon om kontraktsvilkår krever at kundene logger seg inn i Abakus sin dokumentportal.

²⁰ Styrets sak 13/20 av 19.03.20

²¹ Styrets sak 44/20 av 15.12.20

²² Styrets sak 04/21 av 12.01.21

²³ Pkt 4.7 i mal for anskaffelsesreglement utarbeidet av Abakus

Digital dokumenthåndtering

Abakus har en egen løsning for dokumentdeling kalt *Abashare*, hvor samarbeidspartnere og kunder kan få tilgang til alle aktuelle dokument for en anskaffelse. Løsningen er utviklet av selskapet selv.

Løsning for avrop på rammeavtaler

Å gjennomføre avrop betyr å bestille en vare eller tjeneste som det tidligere er inngått rammeavtale for. Avropsrutinene i Abakus angis for den enkelte anskaffelse, og er en del av kontrakten. Ifølge opplysninger fra Abakus varierer rutinene mye mellom de ulike avtalene, noe som betyr at det må settes opp unike rutiner for den enkelte anskaffelse. Det ble videre opplyst at innføring av e-handel vil lette dette for kommunene, ettersom dette vil gi de et fast verktøy for avropshåndtering.

Løsning for e-handel

Innføring av e-handel har vært diskutert blant deltakerkommunene over lengre tid, og i 2019 ble det igangsatt et prosjekt for å utrede løsninger. En prosjektplan ble presentert for innkjøpsrådene, og beslutningen den gang var at kommunene først måtte rydde i egen organisasjon før de var beredt for innføring.²⁴

Våren 2021 ble saken styrebehandlet, og det ble besluttet å iverksette prosjektet med interne ressurser og kostnadsdekning fra Abakus. Hovedformålet med prosjektet er å få bedre styring av innkjøpene opp mot rammeavtaler og budsjett. Ifølge prosjektbeskrivelsen skal e-handel bidra til å gjøre innkjøp bedre, enklere og sikrere gjennom elektronisk kobling mellom kjøper og leverandør. De kommunevise beslutningene om deltakelse tas av kommunedirektørene.

5.4 Vurdering

5.4.1 Avtaler om tjenesteytingen

Revisjonen har undersøkt om følgende revisjonskriterium er oppfylt:

Tjenesteytingen fra Abakus skal være avtalemessig basert.

Ut fra de opplysningene revisjonen har mottatt fra selskapet, legges det til grunn at det bare er Tynset kommune som har returnert en signert avtale. For de øvrige praktiseres tjenesteytingen som om avtalene var inngått.

²⁴ Kilde: Prosjektplan innføring av eHandel. Saksdokument til styrebehandling i Abakus 14/21 av 29.04.21

Revisjonen vurderer det som kritikkverdig at selskapet ikke har påsett at de formelle kontraktsforholdene har vært på plass, og mener at Abakus burde ha etterlyst signerte avtaledokumenter inntil de var mottatt. At Abakus yter tjenester etter unntaksreglene for utvidet egenregi, skjerper etter revisjonens vurdering kravene til de formelle sidene ved kundeforholdene.

Avtalen med Tynset kommune og avtaleutkastene med de øvrige kommunene regulerer etter revisjonens vurdering i tilstrekkelig grad hvilke tjenester kommunene betaler for.

5.4.2 Ansvar og myndighet i forhold til anskaffende kommuner

Revisjonen har målt faktagrunnlaget opp mot følgende revisjonskriterium:

Ansvars- og myndighetsfordelingen mellom Abakus og anskaffende kommuner skal være beskrevet og kommunisert.

Etter revisjonens vurdering er dette tilfredsstillende ivaretatt. Spørreundersøkelsen underbygger at rolle- og ansvarsklarhet ikke blir betraktet som noen stor utfordring fra kommunenes side. Revisjonen har heller ikke funnet andre indikasjoner på at ansvarsbeskrivelsene åpner for uklarheter.

Revisjonen har imidlertid merket seg at ledelsen i Abakus er noe avmålt i sine vurderinger av hvordan noe av samhandlingen fungerer i praksis. Basert på dette er det revisjonens vurdering at arbeidet i brukergruppene ikke fungerer optimalt, og at det gjenstår et arbeid med å forankre arbeidsdelingen mellom Abakus og kommunene noe mer. Slik revisjonen har forstått det, har Abakus allerede grepet fatt i disse forbedringspunktene.

5.4.3 System og hjelpemidler for de anskaffende kommunene

Revisjonen har vurdert om Abakus sørger for at kommunene har systemløsninger og hjelpemidler som bidrar til at regelverk og kontraktsvilkår blir overholdt.

Under denne vurderingen har revisjonen lagt mest vekt på kundeperspektivet, noe som ble kartlagt gjennom spørreundersøkelsen. Av alle spørsmålene i undersøkelsen, var det temaet om avtaleoversikt respondentene var mest kritiske til. Revisjonen betrakter det som avgjørende både for avtalelojalitet og kontroll av kontraktsvilkår at kundene har en enkel og smidig tilgang til avtaleverket. Med innføring av e-handel vil dette bli automatisert, og revisjonen ser svært positivt på at Abakus har satt seg i førerretet for et prosjekt hvor kommunene kan ta i bruk en slik løsning.

6 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring hos selskapet den 01.12.2021. Høringssvaret av 16.12.2021 er tatt inn i vedlegg 6.

I høringssvaret heter det avslutningsvis:

«Styret tar revisjonens anbefalinger til etterretning og vil hensynta de forhold som er omtalt i den videre drift av selskapet. Vurdering av risiko og internkontroll vil bli regelmessige tema på styremøtene.

Daglig leder vil tilse at samarbeid med kommunene blir formalisert, i form av signerte tjenesteavtaler med den enkelte kommune»

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Dette kapittelet inneholder konklusjoner og anbefalinger for forvaltningsrevisjonen av selskapet.

7.1 Konklusjon

Hvor fornøyde er deltakerkommunene med leveransene fra Abakus?

Revisjonen har belyst kundetilfredsheten gjennom en spørreundersøkelse. Selv om svarene ikke er vurdert opp mot noen målestokk om hvor fornøyde kommunene bør være, gir den grunnlag for å trekke noen slutninger.

De 25 respondentene som svarte ga gjennomgående positive tilbakemeldinger om jobben som Abakus utfører, og om hvordan samhandlingen med selskapet fungerer. Med unntak for én påstand, var flertallet av respondenter enten helt eller delvis enige i at de opplevde Abakus på denne måten. Den ene påstanden med mer kritiske tilbakemeldinger var knyttet til mangler i avtaleoversiktene. I tillegg var kundene noe splittet i vurderingen av om Abakus hadde tilstrekkelig kapasitet til å utføre oppgavene sine.

Har selskapet den nødvendige kompetanse, kapasitet og system for å ivareta sin oppgave for eierkommunene?

Revisjonen konkluderer med at Abakus har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta oppgavene, og at internkontrollsystemene i hovedsak er tilfredsstillende.

Revisjonen vil imidlertid peke på at styret har ansvar for å påse at systemene for internkontroll på innkjøpsområdet blir overholdt, og at selskapets risikoforhold blir systematisk gjennomgått og dokumentert. Etter revisjonens mening har ikke disse to styreoppgavene blitt tilstrekkelig ivaretatt.

Er rolle- og ansvarsfordelingen mellom Abakus og kommunene tydelig avklart?

Både ut fra kundenes og selskapets perspektiv mener revisjonen at rolle- og ansvarsforholdene i anskaffelsesarbeidet er tilstrekkelig avklart. Revisjonen har imidlertid merket seg at det er mangler ved avtaledokumentene, og at det synes å være svakheter ved de hjelpemidlene Abakus så langt har tilbudt kommunene.

Basert på opplysningene fra selskapet, legger revisjonen til grunn at det bare er Tynset kommune som har signert en tjenesteavtale med Abakus. Revisjonen finner det kritikkverdig at selskapet ikke har påsett at dette har vært på plass. Tjenesteytingen har blitt praktisert i tråd

med avtaleutkastene, men som for all annen virksomhet som er avtalemessig basert, må det foreligge formelle avtaledokumenter.

Kommunene har ansvaret for at de opptrer lojalt overfor de ramme- og tjenesteavtalene de er tilsluttet, at avrop på rammeavtaler gjøres på foreskrevne måter, og at det utøves kontroll med at leverandørene overholder kontraktsvilkårene. Enkle og smidige systemløsninger er en forutsetning for at kommunene skal kunne ivareta dette ansvaret. Revisjonens har funnet indikasjoner på at systemene ikke har fungert optimalt, og ser positivt på at Abakus arbeider med å tilrettelegge for e-handelsløsninger for kommunene.

7.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler Abakus AS å sørge for at:

- selskapets styre utøver kontroll med at rutineene på innkjøpsområdet overholdes
- styret gjennomgår selskapets risikoeksponering systematisk og regelmessig
- avtaler om tjenesteytingen til kommunene blir formalisert

KILDER

Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven) LOV-2018-6-22-83

Aksjeloven. LOV-1997-06-13-44

Lov om offentlige anskaffelser. LOV-2016-06-17-73

Forskrift om offentlige anskaffelser FOR-2016-08-12-974

Nærings- og fiskeridepartementet (2017): Veileder til reglene om offentlige anskaffelser

KS: Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll.

PWC: PWC-guiden 2020 til hjelp for styrer og ledere i små og mellomstore foretak

Oslo Economics (2021): Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren

Stortingsmelding nr. 22 (2018-2019). Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser

www.regnskapstall.no: Selskaps- og regnskapsopplysninger om Abakus AS

www.klagenemndsekretariatet.no: Klagesaker behandlet av KOFA

Abakus AS:

Vedtekter av 02.06.2020

Aksjonæravtale vedrørende Abakus vedtatt av generalforsamlingen 17.09.2018.

Protokoller fra generalforsamlinger 2015 og 2018-2021.

Abakus sin hjemmeside

Intern instruks – prosjektmanual av 22.10.2019

Rutinebeskrivelser for ulike element i anskaffelsesprosessene

Styreprotokoller 2019-2021

Årsregnskap og årsmelding 2020

Styreinstruks, vedtatt i generalforsamlingen i sak 13 den 23.06.2015

Avtale om kjøp av innkjøpstjenester med Tynset kommune av 05.05.2017

Mal for kommunale anskaffelsesreglement

Prosjektplan for innføring av eHandel, vedlegg til styresak 14/21 av 29.04.21

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

Aksjeloven

Abakus er organisert som et aksjeselskap, og de selskapsrettslige forholdene er dermed regulert av aksjeloven²⁵. Styret²⁶ har ansvaret for forvaltningen av selskapet, og skal sørge for en forsvarlig organisering av virksomheten. I nødvendig utstrekning skal styret fastsette planer, budsjett og retningslinjer. Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling, og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Begrepet *formuesforvaltning* omfatter også immaterielle eiendeler og rettigheter²⁷. Det påligger styret også å føre tilsyn med den daglige ledelsen og selskapets virksomhet ellers.

Daglig leder står for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet, og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt. Minst hver fjerde måned skal daglig leder underrette styret om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling. I samråd med styrets leder skal daglig leder forberede saker som skal behandles av styret, og saken skal være forberedt og fremlagt slik at styret har tilfredsstillende beslutningsgrunnlag.

PwC-guiden 2020

Konsulent- og revisjonsselskapet PwC har utarbeidet en veileder for små og mellomstore bedrifter knyttet til selskapsstyring innenfor rammen av aksjeloven. Styrets oppgaver etter loven er sortert i fem hovedtyper; oppgaver knyttet til strategi, organisering, kontroll, rapportering og egenoppgaver. Styrets *organiseringsoppgaver* etter aksjelovens § 6-12 blir spesifisert nærmere til:

- Sørge for at virksomheten er riktig organisert
- Sørge for tilstrekkelige ressurser og tilstrekkelig kompetanse for å gjennomføre oppgaver og nå fastsatte mål
- Ansvars- og myndighetsfordeling

²⁵ Lov om aksjeselskaper LOV-2020-11-20-128

²⁶ Aksjelovens §§ 6-12, 6-13

²⁷ PwC-guiden til hjelp for styreledere og ledere i små og mellomstore bedrifter, s. 13

- Sørge for at selskapet har stillingsinstruksjer
- At det er gode og klare kommunikasjonslinjer
- At det er gode og klare rapporteringslinjer
- Ressurs- og kompetanseutvikling

Kontrolloppgavene til styret omfatter ansvaret for å få på plass et rammeverk for risikostyring, å påse at styrende dokumenter for internkontrollen er på plass, og å overvåke at internkontrollen blir etterlevd.

Anskaffelsesreglene

Abakus sin kjernevirksomhet er offentlige anskaffelser. Anskaffelsesloven²⁸ med tilhørende forskrift og veileder er relevant både for selskapets daglige virksomhet, og som hjemmelsgrunnlag til kommunene for å sette bort oppgaver til selskapet uten forutgående konkurranse.

Abakus utfører sine oppgaver for eierkommunene etter regelverket for *utvidet egenregi*. Av bestemmelsene i anskaffelseslovens §§ 3-1 og 3-2 fremgår det at konkurransereglene ikke kommer til anvendelse når oppdragsgiver inngår kontrakt med et annet rettssubjekt som:

- oppdragsgiver og andre oppdragsgivere i fellesskap utøver kontrollen over som svarer til den kontrollen de utøver over sin egen virksomhet,
- utøver mer enn 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiverne eller andre rettssubjekter som oppdragsgiverne kontrollerer, og
- det ikke er direkte private eierandeler i.

Alle de tre vilkårene må være oppfylt for at unntaket skal komme til anvendelse, og må gjelde i hele kontraktperioden. Dette innebærer at selskapet må påse at omsetning til andre enn eierne til enhver tid utgjør mindre enn 20 prosent av samlet omsetning.

Abakus gjennomfører anskaffelser på vegne av oppdragsgiverne. Dette gjøres ofte i form av felles rammeavtaler. I anskaffelsesreglene benyttes begrepet «innkjøpssentraler» om denne type organisering. En innkjøpssentral er i anskaffelsesforskriftens § 4-3 definert som «*en oppdragsgiver som foretar samordnede innkjøp og eventuelt utfører tilknyttede innkjøpstjenester.*» Anskaffelsesforskriftens § 7-8 har følgende bestemmelser om innkjøpssentral:

- (1) *Oppdragsgiver kan anskaffe*
 - a) *varer og tjenester fra innkjøpssentraler;*

²⁸ Lov om offentlige anskaffelser. LOV-2016-06-17-73

b) varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider gjennom innkjøpssentraler. Dette kan skje ved at oppdragsgiver bruker kontrakter som er tildelt, rammeavtaler som er inngått eller dynamiske innkjøpsordninger som er etablert av en innkjøpssentral. Oppdragsgiveren skal i så fall være identifisert i kunngjøringen.

(2) Dersom oppdragsgiveren anskaffer ytelser fra eller gjennom en innkjøpssentral, anses han å overholde forskriften. Oppdragsgiveren er likevel ansvarlig for å overholde reglene for de deler av anskaffelsen som han selv gjennomfører, inkludert når han inngår kontrakter under innkjøpsavtalens rammeavtaler eller dynamisk innkjøpsordning.

(3) Oppdragsgiver kan inngå kontrakter om samordnede innkjøpsaktiviteter med en innkjøpssentral uten å følge forskriften. Slike kontrakter kan også inkludere tilknyttede innkjøpstjenester.

Etter punkt 1 ledd a) foretar innkjøpssentralen kjøp av varer og tjenester i eget navn og for egen regning med tanke på videresalg for andre oppdragsgivere. Etter ledd b) inngår innkjøpssentralen derimot en kontrakt eller en rammeavtale på vegne av en oppdragsgiver, som oppdragsgiveren kan bruke. Oppdragsgiveren må i så fall være identifisert i kunngjøringen av anskaffelsen²⁹.

Når oppdragsgiver foretar innkjøp gjennom en innkjøpssentral, anses oppdragsgiveren å ha overholdt reglene i anskaffelsesforskriften. Oppdragsgivere som benytter en innkjøpssentral, trenger med andre ord ikke selv å sørge for at anskaffelsesreglene følges. Men når det inngås kontrakter under innkjøpssentralens rammeavtaler eller dynamiske innkjøpsordninger, er han likevel ansvarlig for at reglene overholdes for det han selv anskaffer.

Innkjøpssentralen kan også utføre tilknyttede innkjøpstjenester. Hva som menes med tilknyttede innkjøpstjenester er angitt i anskaffelsesforskriftens § 4-3 (c):

støtte til innkjøpstjenester, særlig i form av

- 1. å stille til rådighet teknisk infrastruktur som gjør det mulig for oppdragsgivere å inngå kontrakter*
- 2. å gi råd om gjennomføringen eller utformingen av anskaffelser*
- 3. å forberede og gjennomføre anskaffelser på vegne av oppdragsgivere*

²⁹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 77

Anskaffelsesreglene er bygd på visse grunnleggende prinsipper. Disse er nedfelt i anskaffelseslovens § 4, som angir at alle anskaffelser skal være basert på konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Anskaffelsesforskriftens § 7 har i tillegg fellesbestemmelser for prosessene rundt en anskaffelse. Mest relevant i denne sammenheng er følgende:

§ 7-1. Dokumentasjonsplikt.

Oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne beslutninger, og vesentlige forhold skal nedtegnes eller samles i en protokoll.

§ 7-3. Offentlighet.

For allmennhetens innsyn i dokumentene gjelder offentlighetsloven.

§ 7-4. Taushetsplikt.

Offentlige anskaffelser er omfattet av forvaltningslovens regler om taushetsplikt.

§ 7-5 Habilitet.

Habilitetsreglene følger forvaltningsloven og kommunelovens bestemmelser. I bestemmelsen er det også angitt at «*oppdragsgiveren skal treffe egnede tiltak for å forebygge, identifisere og avhjelpe tilfeller av habilitet*».

§ 7-9 Minimering av miljøbelastning.

Oppdragsgiver skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger, og kan stille miljøkrav og kriterier knyttet til dette.

For anskaffelser over de nasjonale terskelverdiene og EØS-terskelverdiene må oppdragsgiver bruke elektroniske løsninger for utveksling av anskaffelsesdokumentene, forespørsler om å delta i konkurranse, bekreftelse av interesse og innlevering av tilbud³⁰. I Nærings- og fiskeridepartementets veileder til anskaffelsesforskriften blir samtlige offentlige oppdragsgivere oppfordret til å ta i bruk konkurransegjennomføringsverktøy (KGV), slik at hele anskaffelsesprosessen gjennomføres elektronisk.³¹ KGV er et fagsystem som gir elektronisk støtte fra kunngjøring til kontraktsinngåelse, og som skal sikre sporbarhet og dokumentasjon. KGV er systemløsninger som leveres av markedet.

³⁰ FOA, kap. 22

³¹ Veileder av november 2017, kap. 33.4

Utlede revisjonskriterier for problemstilling nr. 2:

Har Abakus den nødvendige kompetanse, kapasitet og system til å ivareta sin oppgave for deltakerkommunene?

Kapasitet:

- Selskapet skal ha tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre oppgavene sine

Kompetanse:

- Selskapet skal ha den nødvendige kompetansen for å utføre oppgavene sine
- Selskapet bør ivareta behovet for kompetanseutvikling i takt med nye krav og forventninger

Styrende dokumenter:

- Styret skal sikre at egenregibestemmelsene blir overholdt
- Selskapet skal ha styrende dokumenter for å sikre at anskaffelsesreglene blir overholdt
- Myndigheten til daglig leder skal være formalisert

System og rutiner:

- Det skal utarbeides protokoller fra styremøter
- Selskapets risikoeksponering bør gjennomgås systematisk og regelmessig av styret
- Selskapet skal ha kontrollsystem for å overvåke at de styrende dokumentene blir etterlevd
- Styret skal sikre tilstrekkelig rapportering til eierne
- Daglig leder skal rapportere til styret minst hver fjerde måned om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling
- Daglig leder skal forberede tilfredsstillende beslutningsgrunnlag for styret
- Selskapet skal bruke et elektronisk verktøy for konkurransegjennomføring

Utlede revisjonskriterier for problemstilling nr. 3:

Er rolle- og ansvarsfordelingen mellom Abakus kommunene tydelig avklart?

- Tjenesteytingen fra Abakus skal være avtalemessig regulert
- Ansvars- og myndighetsfordelingen mellom Abakus og anskaffende kommuner skal være beskrevet og kommunisert
- Abakus skal ha systemløsninger og hjelpemidler for de anskaffende kommunene som bidrar til at regelverk og kontraktsvilkår blir overholdt

VEDLEGG 2 – SPØRREUNDERSØKELSE

Formålet med spørreundersøkelsen var å innhente data for å svare på følgende problemstilling:

Hvor fornøyde er deltakerkommunene med tjenestene fra Abakus?

Spørreundersøkelsen ble rettet til ansatte med sentrale roller i innkjøpsarbeidet i kommunene, bestående av kommunedirektørene, deltakere i Abakus sine innkjøpsråd og lederne for teknisk sektor. De ble bedt om å ta stilling til 19 påstander inndelt i følgende tema:

- Nytten av Abakus sine tjenester
- Abakus sin rolle for å ivareta ulike samfunnshensyn
- Samhandlingen mellom Abakus og kommunen

For hver påstand ble respondentene bedt om å angi hvorvidt de var «helt enig», «delvis enig», «nøytral» (verken eller), «delvis uenig» eller «helt uenig». Alle påstander inkluderte også svarkategorien «vet ikke».

Avslutningsvis ble respondentene gitt anledning til å komme med kommentarer til undersøkelsen, eller informere om andre relevante forhold i et åpent kommentarfelt.

VEDLEGG 3 – INTERNE RUTINER

Tabell 11. Rutinebeskrivelser for ulike element i anskaffelsesprosessen

Tema	Rutinebetegnelse	Innhold
Prosjektstyring	Oppretting av prosjekt i 24 Seven Office	Registrere nye prosjekt i selskapets ERP-system
Ajourhold av avtaleoversikt	Opplasting av avtaleoversikt	Legge ut oppdatert avtaleoversikt på selskapets hjemmeside
Dokumentdeling	Bruksanvisning Abashare	Deling av dokumenter i Abakus sin portal for kommunen
Informasjon til brukergroupe	Brukergruppe-introduksjon av oppgaven	Samarbeid med brukergroppene
Personvernforordninger	GDPR	Orientering om selskapets GDPR-policy for lagrede personopplysninger
Personvernforordninger	Kvalitet GDPR	Selskapets rutiner for behandling av personopplysninger
Personvernforordninger	Databehandlingsavtale med Mercell	Sikring av personopplysninger hos databehandler
Konkurransgjennomføringsverktøy	Guide til å opprette begrenset konkurranse	Bruk av Mercell sin KGV-applikasjon
Publisere konkurranse	Legge ut konkurranse i Mercell	Stegvis oppskrift for publisering av konkurranse i Mercell sin applikasjon
Dokumenthåndtering	Håndbok PDF Architect	Håndtering av PDF-dokument
Dokumenthåndtering	Legge tilbud i Super Office	Vedlikehold av applikasjon for kunderelasjoner
Videomøter	Veiledning til eksterne brukere av MS Teams	Hvordan avholde videomøter med Abakus
Prolongering av avtaler	Oppgaver i forbindelse med prolongering/ikke prolongering	Informasjons- og beslutningsrutiner
Sjekkliste	Sjekkliste for gjennomføring av anbudsprosesser	Utsjekk av at aktiviteter er gjennomført

Kilde: Abakus AS

VEDLEGG 4 – ORIENTERINSSAKER FRA DAGLIG LEDER

Tabell 12. Tema i daglig leders orienteringssaker til styret

Tema	Antall styreorienteringer		
	2019	2020	2021
Status for oppdrag	3		
Regnskapsrapportering	5	6	3
E-handel for kommunene	1		
Møteinnkalling og protokoll for styremøter	1		
Nye lokaler og salg av de gamle	3	4	
Bemannings situasjon	1	1	
Lønns- og økonomitjenester	1		
Budsjett		2	
Abashare		1	
Nytt timeføringsprogram		1	
Pensjonsordning		2	
Referat fra generalforsamling		1	
Ny revisor		1	
Klagesaker		1	1
Valgkomitéens arbeid			1

Kilde: Styreprotokoller for Abakus AS

VEDLEGG 5 – AVTALEBESTEMMELSER OM ANSVAR

Tabell 13. Utdrag fra avtale og avtaleutkast med deltakerkommunene

Avtalepunkt	Utdrag fra avtaletekst
4. Kontaktperson hos kommunen	Den til enhver tid valgte representant i innkjøpsrådet
5. Hovedoppgaver	Abakus skal utgjøre kommunenes innkjøpsfunksjon og anskaffe de varer og tjenester det er behov for, på en måte som bidrar til effektiv drift og best mulig økonomisk resultat over tid. Hvilke oppgaver Abakus skal, og kan tilby fremgår av vedlegg B.
7.3 Rammeavtaler	Abakus har fullmakt til å underskrive rammeavtaler på vegne av kommunen når avtalt prosedyre er fulgt. Fullmakt til å underskrive enkeltkjøp avtales i hvert enkelt tilfelle.
8.2 Innkjøpsråd	Innkjøpsrådet er kommunenes øverste organ på det innkjøpsfaglige. Hver deltakende kommune oppnevner en innkjøpsansvarlig som skal være medlem av regionens innkjøpsråd. Det er kommunens representant i innkjøpsrådet som er Abakus sin kontakt og som har beslutningsmyndighet i formelle saker vedrørende denne avtalen.
8.3 Faggruppe	Hver deltagende kommune skal oppnevne en brukeransvarlig innenfor hver produktgruppe, som skal være kommunens representant i faggruppene. Faggruppene skal ta initiativ til nye avtaleområder, vurdere og godkjenne kravspesifikasjoner i konkurransegrunnlag og være fagorgan ved leverandørevaluering og leverandørvalg.
9. Ansvar og myndighet	Abakus igangsetter og gjennomfører anskaffelser etter bestilling fra kommunen, eller på eget initiativ på bakgrunn av avtaler som går ut. Kommunen oppretter faggrupperepresentanter for hvert enkelt prosjekt. Kommunen fatter vedtak om hvilke prosjekt som skal lyses ut og hvilke avtaler som skal prolongeres, termineres eller sies opp. Kommunen fatter også vedtak om hvilken leverandør som skal velges i hver anskaffelse. Kommunen skal etterstrebe maksimal lojalitet til inngåtte avtaler. Det skal utarbeides ensartede anskaffelsesreglement for kommunene i samarbeidet.

Kilde: Avtale om kjøp av innkjøpstjenester med Tynset kommune

VEDLEGG 6 – HØRINGSUTTALELSE FRA ABAKUS



REVISJON MIDT-NORGE SA

BRUGATA 2

N-7715 STEINKJER

Torsdag 16. desember
2021

HØRINGSSVAR TIL RAPPORT FRA FORVALTNINGSREVISJON AV ABAKUS AS

Vi gleder oss over at vi leser av rapporten at våre kunder i stor grad er fornøyd med våre utførte tjenester, service og kompetansenivå.

Kapasitet

Vi er kjent med at en del av kundene i våre eierkommuner til tider er usikre på vår kapasitet. Vi har en noe ujevn rytme i oppdragspåganger. Dette gjør at det periodevis er mer hektisk enn normalt. Oppbemanning etter maksbelastning vil medføre at man får overkapasitet i perioder. Styret vurderer fortløpende bemanningsnivået. Dersom det skulle være en utvikling som tilsier at oppdragsmengden øker ytterligere, vil vi bemanne opp for dette. Abakus har ikke tilstrekkelig inntjening etter dagens prisstruktur til at vi har økonomisk mulighet til å overbemanne virksomheten i forhold til å justere kapasitet etter maksimalbelastning. Rekruttering er tidkrevende og utfordrende i forhold geografisk beliggenhet. Vi er stadig på utkikk etter egnede medarbeidere.

En faktor som også kan være medvirkende på opplevelsen til de som ikke har vært fornøyde i undersøkelsen, er hvordan kommunens prosjektidsplan er lagt opp internt i kommunen. Dersom det ikke er avsatt tilstrekkelig med tid fra kommunens side, så sprekker fort tidsrammen for kommunens helhetlige prosjekt. Abakus skal både skal ha ledig tid til å sette opp konkurranse og å gjennomføre konkurransen etter de tidsmessige føringer som forskriften har. Vi starter opp oppdragene våre senest innen to arbeidsuker. Oftest skjer dette innen den første arbeidsuken etter at oppdraget er mottatt. Det tar normalt en uke å få utarbeidet dokumenter og nødvendige avklaringer med kommunen, 3-4 ukers konkurranseperiode i Doffin og deretter en uke eller to til å gjennomgå og evaluere tilbud, samt eventuelle forhandlinger, etterfulgt av en uke til å få returnert reviderte tilbud. Deretter skal meddelelser sendes, som medfører oftest 10 dagers karenperiode, før kontrakt kan inngås.

Vi opplever innimellom at kommunene ikke har tatt hensyn til at anskaffelsesprosessen tar en hel del tid. Det tar fort to måneder å gjennomføre en enkeltanskaffelse med forhandlinger. Dersom vi blir møtt med en forventning om 3-4 uker og en prosjektplan som ikke hensyntar mer enn dette, oppleves dette som noe enkelte i kommunene innimellom laster Abakus for, da deres videre prosjektplan ikke lenger går opp og det kan få andre konsekvenser for kommunen.

Avtaleoversikt og dokumenttilgang

Vi har lenge hatt en utfordring med å ha et stabilt fildelingssystem. Det gamle systemet vi brukte tidligere fungerte bra lenge, men produsenten sluttet å støtte dette programmet for et par år siden. Derfor måtte dette tas ut av drift, da det ikke lenger fulgte oppdateringer mot CRM systemet. Denne koblingen var det bare Abakus som brukte den siste tiden. Etter en periode med leting etter en erstatning, fant vi ikke noen god løsning som både gir brukerstyrt tilgang for eksterne og full tilgang for oss. Derfor har vi måttet utvikle Abashare, siden det ikke var noe annet egnet hylleprodukt som passet bruken mellom oss og kommunene. Vi er klar over at dette systemet ikke er det mest brukervennlige,



Abakus as
Postboks 128
2440 Engerdal
Epost: svend.hoff.johnstad@abakus.as

Besøksadresse:
Engerdalsveien 1809
2440 Engerdal

Telefon: 47 47 60 60
Mobil: +47 959 08 726

www.abakus.as Org nr: 983 335



men vi har brukerveiledninger som vi sender med til nye brukere. Vi kunne ha fått et mer brukervennlig system, men det ville ha kostet mange ganger mer. Kost/nytte forholdet for dette, tilsier at det ikke er tilrådelig.

Som en del av E-handelssystemet som skal innføres, så vil dette systemet overta mange av avtaleoversiktsbehovene og tilgang på avtaledokumenter. Da vil det kun være igjen deling av filer under arbeid med konkurransene. Det er mindre rapporterte utfordringer med fildeling i direkte oppdragssammenheng. Derfor ser dette ut til å være en situasjon som kommer til å bedre seg og vi håper at frustrasjonen noen kan føle ang. tilgang på filer vil bli mindre.

Signering av tjenesteavtale mellom Abakus og kommunene

Styret ser at det er uheldig at det ikke har blitt signert tjenesteavtaler mellom Abakus og andre kommuner enn Tynset. Vi vil for ordensskyld trekke fram at tidligere daglig leder, Hege Løland, ved flere anledninger har tatt opp signering av avtalene som tema med kommunene. Alle kommunene har fått oversendt avtaler til signering. Dette er et gjensidig samarbeid og kommunene må i likhet med Abakus tilstrebe å få på plass et formalisert samarbeid.

Tilsvar til revisjonsrapportens punkt 7.2 Anbefalinger

- Selskapets styre utøver kontroll med at rutinene på innkjøpsområdet overholdes
- Styret gjennomgår selskapets risikoeksponering systematisk og regelmessig
- Avtaler om tjenesteytingen til kommunene blir formalisert

Styret tar revisjonens anbefalinger til etterretning og vil hensynta de forhold som er omtalt i den videre drift av selskapet. Vurdering av risiko og internkontroll vil bli regelmessige tema på styremøtene.

Daglig leder vil tilse at samarbeidet med kommunene blir formalisert, i form av signerte tjenesteavtaler med den enkelte kommune.

Med vennlig hilsen

Daglig leder

Styreleder



Abakus as
Postboks 128
2440 Engerdal
Epost: svend.hoff.johnstad@abakus.as

Besøksadresse:
Engerdalsveien 1809
2440 Engerdal

Telefon: 47 47 60 60
Mobil: +47 959 08 726

www.abakus.as Org nr: 983 335



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no