PM Revisjon
Midt-Norge

Offentlig anskaffelser

Regeletterlevelse ved rammeavtaler

Heim kommune

Forvaltningsrevisjon

2025

FR1299

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Heim kommunes kontrollutvalg i perioden juni 2024 til mai 2025.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidtnorge.no

Inderøy, 13.08.25

Johannes O. Nestvold

Oppdragsansvarlig revisor

Anne Grete Wold

Prosjektmedarbeider

Revisjon Midt-Norge

Bidrar til forbedring

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Heim kommune. Kontrollutvalget bestilte en forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser, med særlig fokus på utarbeidelse av anbud og bruk av rammeavtaler. Kontrollutvalget godkjente revisors prosjektplan den 17.06.24, og ba samtidig om at praksis knyttet til inngåelse og forlengelse av rammeavtaler skulle inngå i prosjektet.

Revisor konkluderer med at Heim kommune i begrenset grad sikrer at bruken av rammeavtaler er i tråd med gjeldende regelverk.

Revisjonens hovedfokus har vært kommunens arbeid med rammeavtaler. Vurderingene av internkontrollen omfatter imidlertid også kommunens overordnede styring, organisering og kompetanse innen anskaffelser. De konkrete funnene og stikkprøvene gjelder i hovedsak praksis knyttet til rammeavtaler.

Kommunen har overordnede styringsdokumenter, og har i sin strategi løftet frem mål og tiltak for å sikre god kompetanse og effektiv bruk av rammeavtaler. Det er også enkelte ansatte med relevant erfaring og kurs innen anskaffelser, særlig innen teknisk sektor. Samtidig viser revisjonen at ansvars- og rolleavklaringer i anskaffelsesarbeidet fortsatt i liten grad er formalisert, og at gjeldende rutiner og delegeringer ikke fullt ut gir klarhet i hvordan innkjøpsmyndighet og oppgaver er fordelt. Det mangler en samlet oversikt over rammeavtaler som er lett tilgjengelig for ansatte, og kommunen opplever utfordringer knyttet til samarbeidet med fylkeskommunen. Revisor vurderer likevel at det er kommunens ansvar å sikre en oppdatert og tilgjengelig oversikt over sine egne avtaler.

Opplæringsaktiviteter på fagområdet fremstår som ujevnt og lite systematisert, og det er fortsatt ansatte med innkjøpsansvar som ikke har mottatt relevant opplæring. Spørreundersøkelsen indikerer at mange ansatte føler seg trygge i sine innkjøpsroller, men også at det finnes usikkerhet knyttet til regelverk, avvik og rutiner. Kommunen har en generell avviksrutine, men denne er i liten grad tatt i bruk for anskaffelsesområdet. Det foreligger heller ikke dokumenterte risikovurderinger på overordnet nivå. Dette reduserer muligheten for læring og forbedring i anskaffelsesarbeidet.

Samtidig ser revisor at kommunen selv erkjenner flere av utfordringene, og har varslet tiltak, blant annet gjennom tydeligere delegering og videreutvikling av systemer og rutiner. Det gir et godt utgangspunkt for forbedring.

Revisor har følgende anbefalinger til kommunens videre arbeid med offentlige anskaffelser:

- Kommunen bør tydeliggjøre ansvars- og rolleavklaring i anskaffelsesarbeidet, inkludert bruk og oppfølging av rammeavtaler.
- Kommunen bør fortsatt ha fokus på å sikre at ansatte med innkjøpsansvar har nødvendig kompetanse og tilgang til relevant opplæring og informasjon.
- Kommunen bør tydeliggjøre at rutiner for å identifisere, dokumentere og følge opp avvik og risiko også gjelder for anskaffelsesområdet.
- Kommunen bør etablere en samlet og oppdatert oversikt over gjeldende rammeavtaler som er lett tilgjengelig for relevante brukere.
- Kommunen bør styrke rutiner for dokumentasjon og kontroll med anskaffelsesprosesser og etterlevelse av rammeavtaler.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord 3

Sammendrag 4

Innholdsfortegnelse 6

1 Innledning 8
1.1 Rapportens oppbygning 8
1.2 Bestilling 9
1.3 Problemstilling 9
1.4 Metode 10
1.5 Uttalelse om rapport 13
1.6 Organisering av innkjøpsområdet i Heim kommune 13
1.7 Om offentlige anskaffelser og rammeavtaler 15

2 Forhold ved internkontrollen 17
2.1 Revisjonskriterier 17
2.2 Datagrunnlag 17
2.2.1 Ansvar og roller 17
2.2.2 Kompetanse og opplæring 19
2.2.3 Rutiner for innkjøp og rammeavtaler 21
2.2.4 Rutiner for avvik og risiko 22
2.3 Revisors vurderinger 25

3 Praksis ved rammeavtaler 30
3.1 Revisjonskriterier 30
3.2 Datagrunnlag 30
3.2.1 Oversikt over rammeavtaler 30
3.2.2 Innkjøp utenfor rammeavtalene 32
3.2.3 Regeletterlevelse ved rammeavtaler 33
3.3 Revisors vurderinger 38

4 Konklusjon og anbefalinger 43
4.1 Konklusjon 43
4.2 Anbefalinger 44

Kilder 45

Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier 48

Vedlegg 2 – Uttalelse 57

Figurer

Figur 1. Administrativ organisering i Heim kommune. 14
Figur 2. Svarfordeling på spørsmål om kunnskap om hvilke avvik som skal meldes 24
Figur 3. Svarfordeling på spørsmål om avtalelojalitet. 32
Figur 4. Svarfordeling på spørsmål om ansattes oversikt over verdi og mengde for rammeavtaler 33

1 INNLEDNING

1.1 Rapportens oppbygning

I avsnittet om **bestillingen** redegjøres det for bakgrunnen for revisjonsoppdraget, med utgangspunkt i kontrollutvalgets vedtak og prosjektplanen.

De vedtatte **problemstillingene** konkretiserer hva som er undersøkt i revisjonen og er forankret i kontrollutvalgets bestilling. I denne rapporten har vi delt hovedproblemstillingen opp i to. I den første delen har vi sett på forhold ved internkontrollen for offentlige anskaffelser, mens vi i den andre delen har sett på praksis og regeletterlevelse ved rammeavtaler.

I avsnittet om **metode** gjøres det rede for hvilke metoder som er benyttet for innhenting av data, eksempelvis dokumentanalyse, intervjuer, observasjoner eller spørreundersøkelser. Det gis også en vurdering av datagrunnlagets relevans, pålitelighet og tilstrekkelighet, samt eventuelle begrensninger ved metodebruken.

Revisjonskriteriene er de kravene eller forventningene som brukes som målestokk for å vurdere om en virksomhet eller aktivitet drives i samsvar med lover, regler, politiske vedtak eller god praksis. Kravene skal være utledet fra autoritative kilder som lov, forskrift, stortingsvedtak, veiledere, kommunale planer og anerkjent praksis.

I **datagrunnlaget** presenteres innhentet informasjon som belyser de faktiske forhold i kommunen. Fremstillingen skal være systematisk, etterprøvbar og relevant for de oppstilte problemstillingene og revisjonskriteriene.

I **vurderingene** analyseres det hvorvidt kommunen oppfyller revisjonskriteriene. Dette gjøres gjennom at innsamlet data vurderes opp mot revisjonskriteriene.

Konklusjonen skal gi et klart og konsist svar på problemstillingen, basert på revisjonens vurderinger.

Anbefalinger gis dersom revisjonen avdekker forbedringsbehov. Anbefalingene skal være konkrete, konstruktive og basert på revisjonens funn og vurderinger. Revisor skal ikke overprøve politiske prioriteringer eller skissere bestemte løsninger, da dette ligger innenfor kommunens selvbestemmelse.

Uttalelsen fra kommunedirektøren skal gjengis i sin helhet i rapporten, og det skal fremgå hvordan denne er hensyntatt.

1.2 Bestilling

Kontrollutvalget i Heim kommune bestilte den 18.12.2023, sak 53/23 en forvaltningsrevisjon med tema offentlige anskaffelser med spesielt søkelys på utarbeidelse av anbud og bruk av rammeavtaler. Bestillingen tok utgangspunkt i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024.

Kontrollutvalget ønsker å få besvart følgende spørsmål:

- Hvilken praksis/tilnærming har kommunen for bruk av rammeavtaler som innkjøpsverktøy? Har kommunen en oversikt over hvem som er gitt bestiller myndighet, og at disse har tilstrekkelig kompetanse omkring de krav som følger et slikt ansvar?
- Er det tilstrekkelig kompetanse og systemer for å sikre at bruk av rammeavtaler er i tråd med den intensjonen som er lagt til grunn i anskaffelsesdokumentene?
- Er det rutiner som beskriver krav til journalføring av avrop på rammeavtaler, og den kommunikasjonen som er mellom kommunens ansatte og leverandør?
- Gjennomføres bruk av rammeavtaler på en konsis måte?

Kontrollutvalget sluttet seg til revisors prosjektplan i sitt møte den 17.06.24 sak 17/24, med et tillegg om at praksis knyttet inngåelse og forlengelse av rammeavtaler tas inn i prosjektet.

1.3 Problemstilling

Følgende problemstilling besvares i rapporten:

- **Sikrer Heim kommune at bruken av rammeavtaler er i tråd med gjeldende regelverk?**

Problemstillingen åpner opp for at både elementer knyttet til internkontrollen og praksisen ved rammeavtaler kan belyses.

For internkontrollperspektivet har vi undersøkt kommunens system for offentlig anskaffelse, inkludert ansvar og oppgavefordeling, kompetanse og opplæring, samt innkjøpsrutiner og praksis knyttet til avvik.

For å vurdere kommunens praksis ved bruk av rammeavtaler, har vi sett på hvordan kommunen følger egne rutiner og målsettinger, samt kravene i regelverket for offentlige anskaffelser. Hovedfokuset er om ansatte faktisk benytter seg av rammeavtalene, og om rammeavtalene er utformet i tråd med regelverket.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Heim kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en sentral metode i kommunal revisjon, da den gir tilgang til skriftlig materiale som planer, vedtak, rapporter og regnskap. Dette gir et objektivt grunnlag for å evaluere kommunens praksis opp mot lover, forskrifter og interne retningslinjer. Metoden er spesielt nyttig for å undersøke hvordan vedtatte strategier og rutiner er implementert og fulgt opp i praksis. Den gir også mulighet til å identifisere avvik mellom dokumentert praksis og faktisk gjennomføring, samt støtte opp under funn fra andre datainnsamlingsmetoder som intervjuer.

En svakhet ved dokumentanalyse er at den primært baserer seg på allerede eksisterende materiale, som kan være utdatert, mangelfullt eller skrevet med tanke på å fremstille kommunen i et positivt lys. Metoden gir heller ikke innsikt i hvordan ansatte tolker eller praktiserer innholdet i dokumentene. Videre kan analysen bli tidkrevende hvis dokumentmengden er stor, og det kan være utfordrende å vurdere kvaliteten og troverdigheten til informasjonen. Disse svakhetene kan imidlertid kompenseres ved å kombinere dokumentanalyse med andre metoder, som intervjuer eller observasjon, for å sikre et mer helhetlig bilde (metodetriangulering)[1].

Vi har sett på følgende dokumentasjon i Heim kommune:

- Innkjøpsstrategi 2021-2024 - politikk, vedtatt av kommunestyre den 24.01.21
- Innkjøpsreglement 2021-2024 - politikk, vedtatt av kommunestyre den 24.06.21
- Delegeringsreglement for kommunedirektøren, vedtatt av kommunestyret den 15.10.2019
- Rutine for innkjøp i Compilo
- Rutiner for avvik i Compilo

---

[1] Norges Kommunerevisorforbund. (2023). *Veileder i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll* (Publikasjon, oktober 2023). Hentet fra: https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_forvaltningsrevisjon_og_eierskapskontroll_10_2023_FERDIG.pdf

- Oversikt rammeavtaler i Mercell
- Oversikt rammeavtaler i Excel

Intervju

Intervju er valgt som metode fordi det gir dypere innsikt i ansattes erfaringer, oppfatninger og praksis. Denne tilnærmingen gjør det mulig å utforske årsakssammenhenger, kontekst og nyanser som ikke fanges opp gjennom dokumentanalyse eller spørreundersøkelser.

Intervjuer gir fleksibilitet til å stille oppfølgingsspørsmål og avdekke uventede temaer, samtidig som de gir mulighet for å sammenligne informasjon på tvers av kilder for å øke validiteten. Denne metoden legger til rett for å sikre en helhetlig og pålitelig vurdering av kommunens drift og forbedringsmuligheter[2].

Intervju som metode har noen svakheter. Blant annet er det risiko for subjektivitet, tids- og ressurskrevende prosesser, samt begrenset generaliserbarhet grunnet få informanter. Det kan også oppstå utfordringer knyttet til hva som anses som sosialt akseptable svar. Informanter kan gi tilpassede svar, og kvaliteten avhenger ofte av intervjuers ferdigheter[3].

Vi har intervjuet følgende kommunalt ansatte i dette prosjektet:

- Kommunedirektøren
- Rådgiver økonomitjenesten
- Kommunalsjef teknisk
- Enhetsleder/rektor ved Vinjeøra og Svanem skoler
- Assisterende kommunalsjef helse og mestring

Det er også sendt spørsmål på epost til rådgiver/beredskapskoordinator og seksjonsleder helse og mestring.

Saksgjennomgang

Revisor har bedt om å få tilsendt alle lokale rammeavtaler som kommunen selv har inngått, som er forskjellig fra de rammeavtaler som kommunen er tilsluttet gjennom fylkeskommunen. Revisor mottok dokumentasjon på to rammeavtaler, en rammeavtaler for innkjøp av arbeidstøy i barnehage og skole og en rammeavtaler for leasing av bil (Avtalen gjelder både for Oppdal og Heim kommune). Etter å ha intervjuet flere personer underveis i prosjektet fikk revisor

---

[2] Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022). *Intervju som metode*. Anskaffelser.no. Hentet fra: https://anskaffelser.no/verktoy/veiledere/intervju-som-metode

[3] Friberg, J. H. (2019). Tvilsomme informanter, troverdig forskning? Refleksjoner over intervjuet som forskningsmetode, med utgangspunkt i en studie av tilreisende fattige fra Romania. *Norsk sosiologisk tidsskrift, 3*(2), 119–136. https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2019-02-02

kunnskap om flere lokale rammeavtaler som Heim har inngått, dette innenfor tjenesteområdet helse og mestring. Kommunen har vært behjelpelig med å spore opp dokumentasjon for ytterligere fire rammeavtaler. Totalt er derfor seks rammeavtaler gjennomgått. Rådgiver innkjøp har i en e-post til revisor uttalt at ikke all dokumentasjon fra tilbyderne har blitt oversendt i oversendelsen til oss, da filene ble for stor for digital oversending. Dette har vi tatt hensyn til og kommentert i vurderingene.

Det er også gjennomført en stikkprøvegjennomgang av avtalelojalitet og totalramme for enkelte rammeavtaler som kommunen benytter (både lokale rammeavtaler og rammeavtaler tilsluttet fylkeskommunen). Ved utvelgelsen har det vært viktig å finne frem til avtaler med så spesifikke varer/tjenester som mulig, slik at varegrupper i regnskapssystemet kan isoleres. Eksempelvis vil det være lettere å finne igjen leasing av biler, enn IT-utstyr, dette da leasing av biler vil utgjøre en mer ensartet varegruppe enn omfanget av varer som finnes innen kategorien IT-utstyr. Denne gjennomgangen er gjort i samarbeid med revisor på finansiell revisjon hos Revisjon Midt-Norge SA. For de avtaler vi har kunnskap om avtalens varighet har vi lagt til grunn denne perioden. For avtaler hvor vi ikke har kunnskap om varighet, men kun har fått kunnskap om at kommunen er tilsluttet avtalen, har vi lagt til grunn siste år.

Spørreundersøkelse

Revisor fikk tilsendt en oversikt over ansatte som har innkjøpsmyndighet i kommunen. Oversikten innehold i alt 77 ansatte, som fikk tilsendt en spørreundersøkelse Av disse har 35 besvart vår undersøkelse. Dette gir en svarprosent på 45 prosent. Selv om en høyere svarprosent kunne gitt et mer komplett bilde, gir resultatene likevel indikasjon på situasjonen innen offentlige anskaffelser i kommunen.

Kunstig intelligens (Chat GPT og Microsoft Copilot)

Revisjon Midt-Norge AS bruker kunstig intelligens som støtte i arbeidsprosessene, i tråd med selskapets retningslinjer. I denne rapporten har kunstig intelligens blitt brukt til å foreslå relevante kilder (søkemotor), oppstille kildelister, bidra til klart språk i rapporten, identifisere mønstre i datamaterialet og som støtte i formuleringen av vurderinger, konklusjon og anbefalinger. Det faglige innholdet er kvalitetssikret og vurdert opp mot datagrunnlaget.

Vurdering av metode

Samlet vurderes den metodiske tilnærmingen som relevant og egnet til å besvare problemstillingen i denne forvaltningsrevisjonen. Datainnsamlingen er gjennomført ved bruk av flere komplementære metoder – intervjuer, dokumentanalyse, saksgjennomgang og spørreundersøkelse – noe som har gjort det mulig å belyse temaet fra ulike perspektiver og dermed styrket både validitet og pålitelighet i funnene.

Selv om det foreligger enkelte metodiske svakheter, som begrenset svarprosent i spørreundersøkelsen, er disse forholdene vurdert og i noen grad kompensert for gjennom kombinasjonen av ulike metoder. Det samlede metodegrunnlaget vurderes derfor som tilstrekkelig til å danne et forsvarlig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

1.5 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse den 13. mai, med frist 28. mai 2025. Revisor mottok ikke uttalelse innen fristen eller før rapporten ble oversendt til sekretariatet og kontrollutvalget den 5. juni. Før kontrollutvalgets møte 12. juni ble det kjent at kommunen hadde gitt sine kommentarer i forbindelse med sekretær til kontrollutvalget sin høring. Revisor deltok i møte den 12. juni hvor kontrollutvalget vedtok at revisor skulle gjennomgå kommunens kommentarer, gjøre eventuelle justeringer og legge frem en revidert rapport til ny behandling.

På bakgrunn av kommunens uttalelse og etterfølgende dialog har revisor innhentet ytterligere informasjon og oppdatert rapportens datagrunnlag. Dette har ført til enkelte justeringer i vurderingene, men uten at hovedkonklusjonen er endret. Én anbefaling er justert – fra at kommunen bør sikre at ansatte har nødvendig kompetanse og får opplæring, til at dette fortsatt bør være et tydelig fokusområde. I tillegg er én anbefaling språklig justert uten endret innhold.

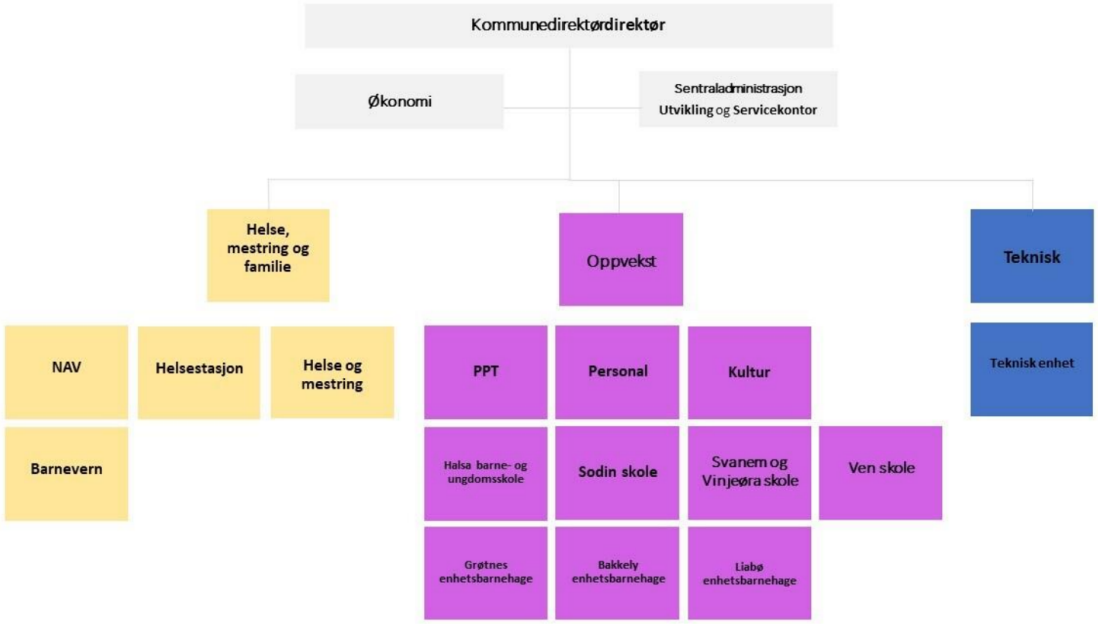
Vurderingen av anskaffelsen knyttet til leie og vask av institusjonstøy er tatt ut av rapporten. Kommunen har anført at avtalen er en fast, løpende kontrakt og ikke en rammeavtale. Revisor anerkjenner begrunnelsen og har valgt å ikke konkludere på dette punktet, da anskaffelsen uansett ikke har hatt betydning for revisors øvrige vurderinger. Revisor merker seg at kommunen har igangsatt arbeid med forbedringer innen anskaffelsesområdet.

Revisor sendte den revidert rapport til kommunen i midten av juli og mottok både svar fra kontaktperson/kommunalsjef teknisk og kommunedirektøren, dette uten videre bemerkninger.

1.6 Organisering av innkjøpsområdet i Heim kommune

Heim kommune har kommunedirektør som øverste administrative leder, samt en assisterende kommunedirektør. Det er tre kommunalsjefer som leder tjenesteområdene teknisk, oppvekst og utdanning og helse, mestring og familie.

Figur 1. Administrativ organisering i Heim kommune.



Kilde: Heim kommune sin hjemmeside.

Økonomitjenesten bistår alle som jobber med anskaffelser i kommunen og administrerer felles innkjøpsavtaler der hvor kommunen kan oppnå markedsmessige og administrative fordeler. Kommunen er blant annet tilknyttet Trøndelag fylkeskommunes felles innkjøpsordning og benytter relevante fylkeskommunale avtaler. Innkjøpsansvar er ifølge kommunes hjemmeside delegert ut på den enkelte enhet[4].

Revisor har i samtale med arkivleder i kommunen forsøkt å skape klarhet i organiseringen og stillingstitler i kommunen. Revisor sin oppfatning er at det er variasjon fra sektor til sektor i bruken av stillingstitler. Det er tre kommunalsjefer for hver sin sektor i kommunen. Kommunalsjef innen helse og mestring har en assisterende kommunalsjef under seg som tidligere har blitt benevnt for enhetsleder. Under assisterende kommunalsjef er det seksjonsledere. Innen teknisk er det ikke enhetsledere under kommunalsjef, men avdelingsledere. I kommunedirektørens uttalelse til foreløpig rapport er det kommentert at renholdsleder er avdelingsleder på lik linje med andre avdelingsledere innen teknisk, da med samme funksjon og myndighet som øvrige avdelingsledere. Videre defineres skoleledere under kommunalsjef oppvekst som rektorer/enhetsledere.

---

[4] Heim kommune sin hjemmeside. *Innkjøp/anskaffelser*. Hentet fra: https://heim.custompublish.com/innkjoep.578772.no.html

1.7 Om offentlige anskaffelser og rammeavtaler

Ifølge Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) kjøper offentlig sektor varer og tjenester for omtrent 780 milliarder kroner årlig[5]. Kommunesektoren alene står for en betydelig andel av dette beløpet, med innkjøp for mellom 200 og 300 milliarder kroner årlig[6].

Kommunedirektørens ansvar for internkontroll er tydelig forankret i kommuneloven § 25-1 og § 13-1. Kommunedirektøren er som øverste leder av administrasjonen ansvarlig for en helhetlig og målrettet internkontroll, og bestemmelsen understreker at dette er et ledelsesansvar. Internkontrollen skal både forebygge avvik og sikre at eventuelle avvik blir oppdaget og korrigert.

En arbeidsgruppe ble i 2009 satt ned av Kommunal- og regionaldepartementet med oppdrag å foreslå tiltak for å styrke egenkontrollen i kommuner og fylkeskommuner. Resultatet av dette arbeidet ble rapporten «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane». Rapporten viser til flere anbefalinger for å styrke interkontrollen.

Det vises blant annet til at det er avgjørende at ansvar og roller i anskaffelsesprosessen er klart definert. Det må være tydelig hvilke anskaffelser som kan gjennomføres av resultatenhetene selv, og hvilke som skal håndteres av stab. Det bør også være tydelig når stab skal involveres underveis i prosessen. Klare ansvarsforhold og rollefordeling styrker kontrollen, etterlevelsen av regelverket og kvaliteten i gjennomføringen av offentlige anskaffelser. Lov om offentlige anskaffelser og anskaffelsesforskriften er et detaljert og komplisert regelverk, og innkjøpsansvaret er ofte desentralisert i kommunene. Dette stiller store krav til informasjon og opplæring. Kommunene må derfor sikre at både ledere og medarbeidere får nødvendig opplæring og kompetanse for å kunne følge regelverket og håndtere anskaffelser korrekt.

Det vises videre i rapporten til at det har vært et betydelig fokus på å forebygge avvik og misligheter i kommunen, særlig på innkjøpsområdet. Kommunene må derfor ha rutiner og systemer for å håndtere avvik systematisk. Administrasjonssjefen har ansvar for å følge opp internkontrollen og for å reagere ved avvik og regelbrudd. Kommunen bør videre ha tydelige retningslinjer for ulike typer anskaffelser, inkludert rammeavtaler, direkteanskaffelser og avrop

---

[5] Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024). Utgifter til offentlige innkjøp, hentet fra: https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/utgifter-til-offentlige-innkjop

[6] Førde, E. (2025). *Hvordan redde kommuneøkonomien i 2025?* Anbud365. Hentet fra: https://anbud365.no/kommentar/hvordan-redde-kommuneokonomien-i-2025/

på rammeavtaler. Det skal også være systemer for oppbevaring og tilgjengelighet av rammeavtaler[7].

Det er avgjørende for offentlige oppdragsgivere å holde oversikt over både mengde og verdi ved avrop på rammeavtaler. Overskridelse av anslått verdi uten fornyet konkurranse kan medføre brudd på anskaffelsesregelverket. For eksempel påla Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) i sak 2020/1 en kommune gebyr for å ha overskredet rammeavtalens øvre estimat betydelig. Rammeavtalen var estimert til 10 millioner kroner, men avropene utgjorde 39 millioner kroner, noe som ble ansett som en vesentlig endring uten legitim forankring i rammeavtalen[8].

Manglende kontroll med avrop og forbruk kan også vanskeliggjøre evaluering av avtaler og systematisk oppfølging av leverandører. Dette svekker evnen til å sikre effektiv ressursbruk og høy kvalitet på tjenestene. Ifølge anskaffelsesregelverket skal oppdragsgivere oppgi både samlet anslått mengde og/eller verdi, samt maksimal mengde og/eller verdi i rammeavtaler. Å kun oppgi et anslag er ikke tilstrekkelig; det må også fastsettes et maksimum som ikke skal overskrides[9].

Derfor er det viktig at oppdragsgivere nøye overvåker avrop mot rammeavtaler for å sikre at de holder seg innenfor de fastsatte rammene og unngår potensielle brudd på regelverket.

---

[7] Kommunal- og regionaldepartementet. (2009). *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* (Publikasjonskode H-2245) s 60-61. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/85-tilradingar-for-styrkt-eigenkontroll-/id588583/

[8] Hovland, L. (2021, 10. februar). KOFA-sak 2020/1 – forvirrende om rammeavtaler og betydningen av estimert øvre verdi. *Anbud365*. KOFA-sak 2020/1 – forvirrende om rammeavtaler og betydningen av estimert øvre verdi | Anbud365

[9] Harris Advokatfirma. (2021). Viktig dom om rammeavtaler – Anslått verdi er ikke nok. *Harris*. https://harris.no/aktuelt/viktig-dom-om-rammeavtaler-anslatt-verdi-er-ikke-nok/

2 FORHOLD VED INTERNKONTROLLEN

2.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for deltemaet internkontroll:

- Ansvar og roller ved anskaffelser, herunder rammeavtaler, må defineres tydelig
- Kommunen bør sikre at ansatte har tilstrekkelig kompetanse for sitt arbeid med innkjøp
- Kommunen skal gi opplæring til ansatte med innkjøpsansvar
- Kommunen skal har rutiner for rammeavtaler som sikrere regeletterlevelse
- Kommunen bør etablere rutiner som omhandler å forebygge, avdekke og følge opp avvik samt vurderinger omkring risiko for avvik.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.2 Datagrunnlag

2.2.1 Ansvar og roller

I kommunens innkjøpsreglement fremgår det under punkt III «Organisering» at «rådmannen har ansvar for å organisere anskaffelsesvirksomheten i henhold til lov og bestemmelser på anskaffelsesområdet». Tilsvarende fremgår det i kommunens delegeringsreglement at kommunedirektøren er delegert myndighet til å foreta anskaffelser innenfor vedtatt årsbudsjett og gjeldende regelverk, og at kommunedirektøren selv skal utarbeide retningslinjer for intern delegering og bruk av slik myndighet.

Det henvises i delegeringsreglementet til innkjøpsreglementet, men uten nærmere føringer for hvordan ansvar og fullmakter konkret skal fordeles videre fra kommunedirektøren til ledere på lavere nivå. I kommunedirektørens uttalelse til den foreløpige rapporten opplyses det at det ved tiltredelser blir tydelig kommunisert at enhetsledere har fullt budsjett- og økonomiansvar for sine enheter, og at dette også omfatter ansvar for innkjøp. Innkjøpsmyndighet anses videre delegert gjennom generelle økonomifullmakter og administrative delegeringer i organisasjonen, selv om innkjøp ikke er eksplisitt nevnt. Det vises til formuleringer som gir ledere myndighet til å fatte vedtak i alle saker som ikke er av prinsipiell betydning, innenfor det ansvarsområdet de er delegert. Kommunedirektøren vurderer at dette også dekker innkjøp innenfor den enkeltes ansvarsområde.

Kommunen opplyser at den, på lik linje med andre tjenesteområder, ikke benytter egne rolleoversikter som viser hvilke funksjoner og ansvar den enkelte har i anskaffelsesprosesser. Dette anses ivaretatt gjennom gjeldende delegeringsreglement og faktisk delegering i organisasjonen. Det opplyses videre at kommunen vil ta i bruk et nytt system for delegering, KF Delegering, som er gjennomgått av sektorsjefene og forventes implementert etter politisk behandling over sommeren. Kommunen mener dette vil bidra til en tydeligere rolle- og fullmaktsstruktur. I sin uttalelse til rapporten opplyses det fra kommunen at den også vil se nærmere på eksisterende rutinebeskrivelser for anskaffelser, og vurdere behovet for tydeligere retningslinjer og presiseringer knyttet til delegeringer og fullmakter i anskaffelsesprosesser.

Revisor har fått tilsendt et dokument med navn «Rutiner for innkjøp». Under punktet om «ansvar» er det sagt at «økonomitjenesten er innkjøpsavdelingen». Det er vist til at det er enhetsleder som skal sørge for at bestemmelsene følges på sin enhet. Det er også sagt at den som gjennomfører kjøp av varer og tjenester skal sørge for at prosedyren følges som beskrevet. Det er avslutningsvis i rutinen vist til at de som ikke har sertifiserte innkjøpere ute på enheten sin, skal ta kontakt med innkjøpsansvarlige i kommunen for å få bistand til å få gjennomført en anskaffelse. I kommunedirektørens uttalelse til rapporten opplyses det at det er formidlet til enhetsledere og stabsledere at kommunen har en kontaktperson for spørsmål knyttet til anskaffelser, og at dette skal være kjent i organisasjonen. Det er kommunalsjef teknisk som nå har fått rollen som fungerende anskaffelsesansvarlig, etter at rådgiver på økonomi har sluttet. Det er videre tydelig kommunisert at teknisk sektor, som har høy kompetanse på området, har en støttefunksjon overfor øvrige sektorer. Teknisk bistår i et flertall av større anskaffelser, og denne rollen skal ifølge kommunedirektøren nå være godt kjent både blant sektorsjefer og enhetsledere.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at flertallet av de som har svart på undersøkelsen, oppgir at de har en tydelig forståelse av sitt ansvar og rolle ved offentlige anskaffelser. 76 prosent (31 av 35) sier at de vet hvem de kan kontakte for spørsmål om anskaffelser, mens 63 prosent (22 av 35) mener at deres myndighet i anskaffelsesprosesser er klart definert. Videre oppgir 69 prosent (24 av 35) at de har god kjennskap til sitt ansvar, og 69 prosent (24 av 35) sier at de forstår hvilke krav som stilles til deres rolle.

Rådgiver økonomi uttaler i intervjuet at rollen hun har hatt tilknyttet innkjøp ble mer omfattende enn hun ble forespeilet ved ansettelsen. I utgangspunktet skulle hennes rolle knyttet til anskaffelser være fordelt på en person til, men rådgiver oppfattet at hele rollen falt på henne. Av stillingsutlysningen for hennes stilling kan vi se at en del av stillingen innebærer å bistå kommunale enheter i anskaffelsesprosesser, oppfølging og oversikt over innkjøpsavtaler og eHandel. Dette er bare en av flere oppgaver som er opplistet innenfor stillingen.

Assisterende kommunalsjef helse og mestring uttaler i intervjuet med oss at det finnes en rutine i Compilo som viser til at enhetsleder er ansvarlig for at innkjøpsbestemmelsene følges ved den enkelte enhet. Hun tolker dette som en formulering av hennes ansvar i enheten, da dette ikke fremgår eksplisitt gjennom lederavtale eller annen formell dokumentasjon. Assisterende kommunalsjef har videredelegert sin innkjøpsmyndighet muntlig til sine seksjonsledere. Seksjonsleder helse og mestring viser til at det gjelder en avtale for henne som slår fast at hun har ansvar for medisinsk forbruksmateriell og legemidler. Etter hennes vurdering innebærer dette at hun har myndighet til å gjøre innkjøp innenfor dette området.

Enhetslederen for skole som vi har intervjuet, uttaler at han anser det som at innkjøpsmyndighet er gitt ved det å få tilgang til systemet. Det foreligger ikke skriftlig fullmakt, men at dette ikke har blitt opplevd som problematisk.

2.2.2 Kompetanse og opplæring

I kommunens innkjøpsreglement er det i avsnitt III om «organisering» sagt at *«rådmannen har ansvar for at medarbeidere som gis et ansvar innenfor innkjøpsområdet har nødvendig kompetanse til å ivareta sin rolle*».

I kommunens innkjøpsstrategi er det oppstilt en målsetting (Mål 2) at *«Heim kommune skal ha god kompetanse på innkjøp*». Dette skal igjen oppnås gjennom:

- Fokus på kompetansebygging for kommunens avtaleforvaltere og bestillere (Sertifisering)
- Deltakelse i FOAT – Fagnettverk for offentlige anskaffelser i Trøndelag.
- Effektiv kommunikasjon om innkjøp internt i organisasjonen
- Kommunen fremstår enhetlig i sine innkjøp
- Etterlevelse av regelverket
- Avtalelojalitet
- Oversikt og forutsigbarhet i innkjøpsporteføljen
- Kommunen skal utarbeide en rolleoversikt for anskaffelser
- Anskaffelsesstrategien må kommuniseres ut i hele organisasjonen, for å sikre nødvendig kjennskap og forankring

Rådgiver økonomi gir uttrykk for at hun i liten grad har fått opplæring i innkjøpsrollen ved oppstart, utover noen kurs som hun beskriver som nyttige. Planlagt sertifiseringskurs ble avlyst fordi hun har sagt opp sin stilling. Hun opplever å ha stått mye alene i arbeidet, og vurderer at hun ikke har god nok kompetanse for alle oppgavene i rollen. Hun sier at det er en kultur for å tilegne seg kunnskap i kommunen, men tidsressursene strekker ikke alltid til. Rådgiver økonomi bekreftet at kommunen deltar i FOAT og at hun deltok på en samling høsten 2024. Oppfatningen var at det var nyttig å treffe innkjøpere fra andre kommuner.

Revisor har stilt spørsmål til kommunen om hvordan deltakelse i FOAT opprettholdes etter at rådgiver på økonomi har sagt opp. Det opplyses at kommunen fortsatt deltar i FOAT-nettverket, og at enkelte ansatte er lagt til i kommunikasjonskanalen. Dette skjer primært gjennom videosamtaler på internett. Aktiviteten i nettverket har imidlertid vært lav det siste året, og kommunen vurderer at samarbeidet per i dag har begrenset verdi for kvaliteten i anskaffelsesarbeidet. Informasjon fra nettverket mottas også via andre kanaler, og enkelte ansatte har deltatt på kurs i regi av FOAT.

Flertallet av de som har svart på spørreundersøkelsen oppgir at de føler seg trygge på at de utfører sine oppgaver i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser. 72 prosent (25 av 35) svarer at de er trygge på at de følger regelverket riktig, mens 12 prosent (4 av 35) oppgir at de ikke er trygge på dette.

Når det gjelder opplæring, er det større variasjon i svarene. 40 prosent (14 av 35) oppgir at de har fått nødvendig opplæring, mens 29 prosent (10 av 35) sier at de ikke har fått det eller er usikre. Videre sier 48 prosent (17 av 35) at opplæringen de har mottatt, har vært relevant for deres arbeid og 17 prosent 6 av 35) er uenige eller helt uenige.

En sammenligning mellom sektorene viser at det er flere som mener at de har god kompetanse og fått nødvendig opplæring i Teknisk sektor enn for de øvrige sektorene.

Når det gjelder tilgang på oppdateringer og kurs, mener 40 prosent (12 av 35) at kommunen tilbyr jevnlig oppdatering om regelverksendringer, men 31 prosent (11 av 35) er i varierende grad uenig i dette. 14 prosent (5 av 35) har svart vet ikke/ikke relevant på dette spørsmålet.

Respondentene fikk avslutningsvis i spørreundersøkelsen mulighet til å kommentere forhold relatert til anskaffelser eller til spørsmålene våre. Her er det blant annet kommentert at «info, opplæring og oppdateringer kunne vært bedre», «… savner et sted der info ligger …», «Noen prosedyrer/rutiner er vanskelig å finne i kvalitetssystemet», «Ønsker mer kurs om temaet …»

Kommunalsjef for teknisk opplyste i oppstartsmøte med revisor at kommunen har god kompetanse på offentlige anskaffelser. I kommunedirektørens uttalelse til foreløpig rapport vises det også til at teknisk sektor har innkjøpere med god kompetanse. Per i dag har kommunen ikke full oversikt over hvem som har formell sertifisering innen anskaffelser. Det er kjent at to ansatte – en økonomimedarbeider og kommunalsjef teknisk – har gjennomført KS sitt sertifiseringsløp. I tillegg har én avdelingsleder i helse og mestring gjennomført utvidede kurs i offentlige anskaffelser, og det samme gjelder sju ledere eller prosjektledere i teknisk sektor. Det antas at flere ansatte har deltatt på kortere kurs, men det foreligger ikke samlet oversikt over dette per nå. Det trekkes frem at hyppige utskiftninger i rollen som innkjøpsansvarlig, uten overlapp, har gjort det vanskelig for Heim kommune å opprettholde

kontinuitet og oversikt på innkjøpsområdet. Kommunen peker også på at det ikke er realistisk å gi nytilsatte ledere full opplæring i offentlige anskaffelser umiddelbart, da dette er et spesialisert fagområde.

Assisterende kommunalsjef helse og mestring uttaler at hun ikke har deltatt på opplæring innen anskaffelsesområdet siden hun startet høsten 2024. Mangelen på opplæring har ført til at enhetsleder i stor grad må stole på erfaringen til de andre lederne i sitt team. Derfor planlegger hun å øke sin kompetanse på området i tiden fremover. Assisterende kommunalsjef tenker at opplæring innen innkjøpsområdet kunne inngått som del av begynneropplæringen for nytilsatte ledere. Seksjonsleder helse og mestring opplyser at hun har gjennomført kursing i offentlige anskaffelser i 2017.

Assisterende kommunalsjef for helse og mestring uttaler at et vedvarende problem i kommunen har vært bruken av vikartjenester uten at det har vært en avtale på plass. Det har vært forsøk på å gjennomføre en konkurranse for vikartjenester, men prosessen har vært komplisert, og den første utlysningen måtte trekkes tilbake da den viste seg å være i strid med regelverket. Konkurransen skal nå gjennomføres på nytt.

Revisor registrerer en sak omtalt i Avisa Sør-Trøndelag der Heim kommune valgte å avlyse en anbudskonkurranse om bedriftshelsetjenester etter at det ble sendt inn klage på tildelingen. Kommunen hadde innhentet juridisk bistand, som konkluderte med at evalueringen av tildelingskriteriene var ulovlig. Avlysningen ble derfor begrunnet med «saklig grunn» i henhold til anskaffelsesforskriften § 10-4.

Enhetsleder skole uttaler at han har mottatt opplæring i innkjøpssystemet Visma Enterprise tidligere, og opplever sin kompetanse som tilstrekkelig. Det uttales videre at det er mulig å hente informasjon om anskaffelsesområdet via Teams eller kontakte fagpersoner i kommunen ved behov.

Enhetsleder skole uttaler at han har stått for innhenting av tilbud fra busselskaper, for eksempel i forbindelse med transport av elever til leirskole. Enhetsleder har da tatt kontakt med mellom to-tre leverandører, og tilbudet med laveste pris har blitt valgt. Enhetsleder kjenner ikke til om det finnes rammeavtaler på transport i kommunen.

2.2.3 Rutiner for innkjøp og rammeavtaler

Som nevnt innledningsvis, har revisor mottatt dokumentasjon på innkjøpsstrategi og innkjøpsreglement fra 2021 som gjelder overordnet på anskaffelsesområdet. I tillegg er «*Rutine for innkjøp*» tilsendt. Rutinen tar blant annet for seg noe om rammeavtaler, nye anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester, krav til miljø ved anskaffelser, krav til lønns- og

arbeidsvilkår og utlysning via Doffin[10]. I rutinen er ansattes forpliktelse til å benytte kommunens rammeavtaler trukket frem. Videre er det lagt ved en lenke til et område i Mercell[11] hvor det er listet opp enkelte rammeavtaler som kommunen er tilsluttet gjennom fylkeskommunen.

I spørreundersøkelsen oppgir 60 prosent (21 av 35) at de har god kjennskap til hvilke rutiner og prosedyrer som gjelder for anskaffelser i kommunen, mens 15 prosent (5 av 35) uttrykker usikkerhet knyttet til dette.

Rådgiver økonomi uttaler at hun i liten grad har hatt nytte av kommunens innkjøpsreglement og rutiner i det praktiske arbeidet med anskaffelser. Hun stiller spørsmål ved om reglementet faktisk inneholder operative regler, og beskriver det som lite egnet som arbeidsverktøy. Hun viser til at det finnes gode eksterne ressurser, som www.anskaffelser.no. Enhetsleder helse og mestring opplever at hun foreløpig ikke har fått tilstrekkelig tid til å sette seg inn i alle prosesser knyttet til innkjøp, men at innkjøpsreglementet er noe hun forholder seg til.

2.2.4 Rutiner for avvik og risiko

Revisor har fått tilsendt et dokument med tittelen «Avvik – generell informasjon og rutine». Rutinen er en generell rutine for avvik i Heim kommune og ikke spisset inn mot anskaffelsesområdet. Det er i rutinen vist til hva som defineres som et avvik, blant annet er det vist til at «brudd på styrende dokumenter» og «brudd på prosedyrer» er å anse som avvik. Det er videre i rutinene vist til hvordan avvik skal meldes og følges opp. Det er vist til at «Aggregert avviksstatistikk gjennomgås på enhetsledermøte minimum hvert kvartal». Det er videre pekt på at dette er «Rådgiver kvalitetssikring sitt ansvar».

Rådgiver/beredskapskoordinator opplyser at han ikke kjenner til at det er gjennomført risikovurderinger basert på avvik innen offentlige anskaffelser. Kommunedirektøren viser til at risikovurderinger gjøres som en integrert del av hver enkelt anskaffelse, hvor innkjøpere vurderer svakheter og risikofaktorer som en del av konkurransegjennomføringen. Det gjennomføres imidlertid ikke egne dokumenterte risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) på overordnet nivå for anskaffelsesområdet.

---

[10] Doffin er den norske databasen for kunngjøringer av offentlige anskaffelser og anskaffelser til forsyningssektoren i Norge. Hentet fra: https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/krav-til-digitalisering-i-offentleg-regelverk/hjelpesider-doffin-og-nye-kunngjoringsskjemaer/om-doffin

[11] Mercell beskriver seg selv som Europas ledende plattform for offentlige anbud, med mål om å fremme vekst i markedet. De tilbyr en brukervennlig og intuitiv plattform som hjelper offentlige innkjøpere og leverandører med å etablere solide partnerskap, og forenkler prosessen fra idé til virkelighet. For leverandører gir Mercell tilgang til relevante anbud og juridisk støtte, mens offentlige innkjøpere får verktøy for å evaluere, kategorisere og sammenligne leverandører og deres priser. Hentet fra Mercell sin hjemmeside: https://info.mercell.com/nb-no/

I sin tilbakemelding til rapportutkastet presiserer kommunen at de er enige med revisor i at både avviksrapportering og ROS-analyser er en viktig del av internkontrollen og virksomhetsstyringen. Samtidig understrekes det at det ikke er hensiktsmessig å dokumentere en ROS-analyse for hver enkelt anskaffelse, da dette ivaretas gjennom ansattes kompetanse og vurderinger, og ved at nødvendige forebyggende tiltak integreres i konkurransegrunnlaget. Kommunen viser også til at det finnes omfattende prosedyreverk innenfor anskaffelser, særlig for bygg- og anleggsanskaffelser, og at disse er bygget på risiko- og sårbarhetsvurderinger samt historisk erfaring.

Videre opplyses det at det så langt ikke er meldt vesentlige avvik på området. Det er tidligere lagt til rette for at erfaringer og tilbakemeldinger knyttet til avtaler kan registreres i Mercell Tendsign[12] slik at disse kan brukes ved nye anskaffelser. Denne funksjonen er foreløpig lite benyttet, men kommunen ønsker å videreutvikle bruken. I tillegg fremheves det et forbedringspotensial når det gjelder registrering av avvik i Compilo. Kommunen har som mål å minne innkjøpere om å være mer proaktive med å rapportere avvik knyttet til rammeavtaler og feil i anskaffelsesprosesser.

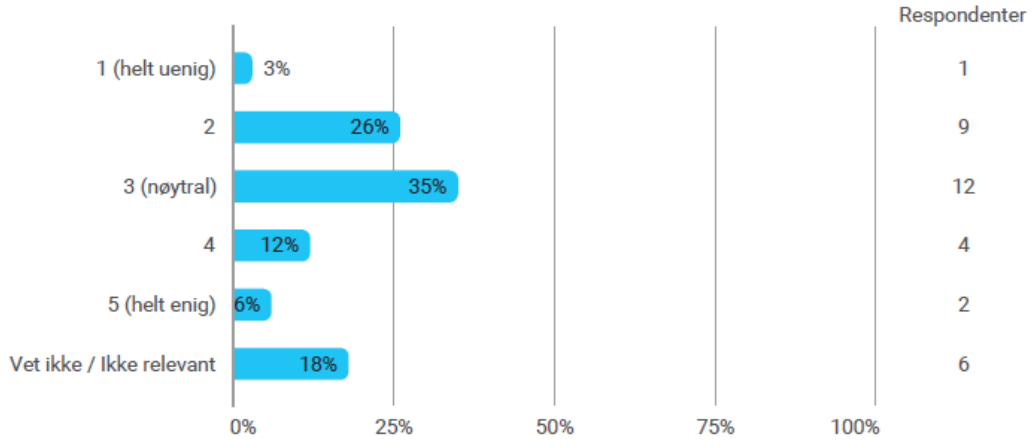
Av spørreundersøkelsen oppgir flertallet av de som har svart på undersøkelsen, at de har kjennskap til risikoer ved offentlige anskaffelser. 53 prosent (18 av 32) er enige eller helt enige i at de kjenner til risikoene som kan oppstå. Når det gjelder tiltak for å redusere risikoen for feil eller regelbrudd, oppgir 39 prosent (13 av 34) at kommunen har gode tiltak, mens 6 prosent (2 av 34) er uenige eller helt uenige.

Når det gjelder rutiner for avvikshåndtering sier 77 prosent (26 av 34) at de er enige eller helt enige i at de er godt kjent med kommunens rutine for å melde avvik, mens 15 prosent (5 av 34) er uenige eller helt uenige. 65 prosent (22 av 34) oppgir at de vet hvordan de skal melde fra om avvik ved anskaffelsesprosesser, mens 24 prosent (8 av 24) er uenig eller helt uenig.

---

[12] Mercell TendSign er et skybasert konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) utviklet for å digitalisere og effektivisere innkjøpsprosesser for både offentlige og private virksomheter. Verktøyet guider brukerne gjennom hele anskaffelsesprosessen, fra utarbeidelse av elektroniske anbud og konkurranser til digital samhandling med leverandører, inkludert funksjoner for å stille spørsmål og sende inn tilbud elektronisk. Dette sikrer en strukturert prosess som overholder gjeldende lover og regler for både kjøpere og selgere. Hentet fra Documaster sin hjemmeside: https://www.documaster.com/integrasjon-tendsign

Figur 2. Svarfordeling på spørsmål om kunnskap om hvilke avvik som skal meldes



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at 18 prosent av respondentene (6 av 35) er enige eller helt enige i påstanden om at de har god kunnskap om hvilke avvik som skal meldes. 29 prosent (10 av 35) er uenige eller helt uenige. Flertallet av respondentene er nøytral eller svarer at det ikke er relevant for dem, til sammen 35 prosent (12 av 35). Det er 3 av 34 som opplyser å noen gang ha meldt avvik knyttet til anskaffelser. Når det gjelder oppfølging av avvik, er det 24 prosent (8 av 34) som er enige eller helt enige i at dette skjer på en systematisk måte, mens 44 prosent (15 av 34) svarer at de ikke vet eller ikke finner det relevant.

Enhetsleder helse og mestring uttaler at avvik innen anskaffelser følges opp gjennom det ordinære avvikssystemet i Compilo. Det har tidligere ikke vært vanlig å melde avvik på uteblitte leveranser, men rutinen for dette har nå blitt endret og det er besluttet å registrere slike avvik systematisk. Seksjonslederne skal rapportere ukentlig på manglende leveranser, og avvikene skal sendes til enhetsleder for oppfølging. Enhetsleder opplyser at hun foreløpig ikke har sett disse avvikene og har derfor ikke oversikt over omfanget. Enheten har blant annet opplevd manglende leveranser til et sykehjem som har resultert i at det har blitt foretatt innkjøp utenom rammeavtalen på området. Seksjonssjef helse og mestring har svart at dersom en leverandør ikke kan skaffe en vare som kommunen har behov for, så er det i kravspesifikasjonen til utlysningen spesifisert at kommunen kan foreta kjøp hos en annen leverandør. Revisor ser at det blant annet i kravspesifikasjonen for en utlysning knyttet til legemidler er sagt at: «Dersom synonymer eller parallellimporterte legemidler må skaffes på grunn av manglende tilgang på varer som omfattes av de avtaler som er inngått, og dette skyldes leverandøren eller den produsenten leverandøren representerer, kan oppdragsgiver kreve at leverandøren dekker merkostnader».

Enhetsleder helse og mestring kjenner ikke til muligheten for å hente ut statistikk fra avvikssystemet, og det har ikke vært gjennomført noen gjennomgang av avviksrapportering

siden hun ble ansatt. Enheten har foreløpig ikke tilstrekkelig datagrunnlag til å evaluere leverandøravtaler, men det er et mål at systematisk avviksregistrering skal danne grunnlag for slike vurderinger fremover.

Enhetsleder i skole uttaler at avvikssystemet i Compilo også benyttes for avvik knyttet til innkjøp. Avvik som manglende eller defekte varer håndteres i praksis ved at enhetsleder tar direkte kontakt med leverandør. Det uttalelse videre at det meldes få avvik knyttet til innkjøp for skole. Avviksstatistikk tas opp i halvårlige møter med tillitsvalgte og på overordnet nivå. Det er to fagarbeidere på enheten som foretar innkjøp av dagligvarer, og per i dag er det ikke etablert en praksis for at disse rapporterer avvik knyttet til innkjøp. Enhetsleder skole uttaler i intervjuet at han ser nytten av at en slik praksis blir etablert.

2.3 Revisors vurderinger

Revisjonskriterie:

Ansvar og roller i anskaffelsesprosesser, inkludert rammeavtaler, må defineres tydelig.

Revisors vurdering er at kommunen per i dag ikke oppfyller kriteriet om at ansvar og roller i anskaffelsesprosesser, inkludert bruk av rammeavtaler, skal være tydelig definert.

Kommunen har overordnede dokumenter som delegeringsreglement og innkjøpsrutiner. Revisor vurderer at disse gir begrenset konkret veiledning om hvordan innkjøpsmyndighet fordeles og dokumenteres i praksis. Det foreligger ikke et samlet og skriftlig rammeverk som tydelig definerer ansvar, roller og fullmakter i anskaffelsesarbeidet. I stedet bygger praksis i stor grad på muntlig delegering og en forståelse av ansvar som følger av den enkeltes stilling. Dette kan åpne for ulik forståelse og variasjon mellom sektorer.

Spørreundersøkelsen gir likevel et bilde av at mange av respondentene opplever trygghet i sitt ansvar og vet hvem de kan kontakte ved spørsmål. Det er samtidig respondenter som uttrykker usikkerhet omkring delegert myndighet og rutiner. Dette understreker behovet for tydeligere ansvarsavklaring.

Et mer formalisert rammeverk vil kunne bidra til enhetlig praksis og etterprøvbarhet, og gjøre det enklere å sikre kontinuitet ved utskiftninger i nøkkelroller. KS sin veileder «Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll» viser til at usikkerhet om ansvarsområder kan

forebygges gjennom tydelige lederavtaler, delegeringsreglement og stillingsbeskrivelser[13]. Det er positivt at kommunen selv ser behov for å tydeliggjøre eksisterende rutiner og å ta i bruk et nytt system for å styre delegeringer. Dette gir etter revisors vurdering et godt utgangspunkt for videre arbeid med å styrke struktur og tydelighet i anskaffelsesarbeidet.

Revisjonskriterie:

Kommunen bør sikre at ansatte har tilstrekkelig kompetanse for sitt arbeid med innkjøp

Revisor vurderer at kommunen i noen grad sikrer at ansatte har tilstrekkelig kompetanse i innkjøpsarbeidet, men at det fortsatt er rom for forbedring.

Kommunens strategi trekker frem tiltak for å styrke kompetansen, blant annet sertifisering, nettverksdeltakelse og tydelig rollefordeling. Det fremgår også at flere ansatte, særlig innen teknisk sektor, har relevant kompetanse og erfaring. Noen har gjennomført sertifiseringsløp og utvidede kurs, og kommunen viser til en kultur for å tilegne seg kunnskap.

Samtidig viser spørreundersøkelsen at rundt en tredjedel av respondentene uttrykker usikkerhet rundt egen kompetanse og tilgang til nødvendig faglig støtte. Det foreligger ikke en samlet oversikt over kompetansenivået i organisasjonen, og det er store variasjoner mellom sektorene. Kommunen peker selv på utfordringer med hyppige utskiftninger i innkjøpsansvar, noe som har påvirket kontinuiteten og oversikten.

På denne bakgrunn vurderer revisor at kommunen har et godt utgangspunkt for å styrke kompetansen i innkjøpsarbeidet, men at det fortsatt er behov for bedre forankring, oversikt og systematisk oppfølging av kompetansen i hele organisasjonen.

---

[13] KS. *«Orden i eget hus - Kommunedirektorens internkontroll veileder»,* (2021), s. 107, hentet fra: https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf

Revisjonskriterie:

Kommunen skal gi opplæring til ansatte med innkjøpsansvar

Revisor vurderer er at kommunen i begrenset grad oppfyller kravet om å gi opplæring til ansatte med innkjøpsansvar.

Selv om opplæring er trukket frem som et mål i kommunens strategi og reglement, fremstår den praktiske gjennomføringen som lite systematisert. Det er ikke etablert faste rutiner for opplæring når ansatte tiltrer i stillinger med innkjøpsansvar, og opplæringsinnholdet varierer mellom sektorer og stillinger. Kommunen gir uttrykk for at det ikke er realistisk med omfattende opplæringsprogram for alle ledere, særlig der innkjøp utgjør en mindre del av arbeidsoppgavene. Dette kan være forståelig, men revisor vurderer samtidig at det er behov for å definere og sikre en grunnleggende opplæring knyttet til kommunens egne rutiner, systemer og rolleforståelse.

Spørreundersøkelsen bekrefter respondentene har ulik erfaring med opplæring: 40 prosent oppgir at de har fått nødvendig opplæring, mens nær 30 prosent sier de ikke har fått det eller er usikre. Flere etterspør bedre tilgang til informasjon, faglig påfyll og oversikt over prosedyrer.

Samtidig finnes det eksempler på ansatte med relevant kursing og deltakelse i fagnettverk, særlig i teknisk sektor. Dette gir et godt utgangspunkt for å utvikle en mer systematisk tilnærming – tilpasset de ulike rollene – slik at alle med innkjøpsansvar har nødvendig kunnskap for å ivareta sitt ansvar i tråd med regelverket.

Revisjonskriterie:

Kommunen skal ha rutiner for rammeavtaler som sikrer regeletterlevelse

Revisors vurdering er at kommunen har overordnede rutiner for rammeavtaler, men at disse i begrenset grad er detaljerte nok til å sikre etterlevelse av regelverket.

Kommunen har etablert styrende dokumenter som innkjøpsstrategi, innkjøpsreglement og rutine for innkjøp. Her er rammeavtaler omtalt og det presiseres at ansatte skal benytte inngåtte avtaler. Dette utgjør et rammeverk som legger grunnlag for regeletterlevelse. Likevel vurderer revisor at dokumentasjonen fremstår som generell og mangler konkret veiledning i hvordan rammeavtaler skal brukes i praksis.

Data som revisor har hentet inn tyder på at rutinene i liten grad oppleves som praktiske og operative verktøy i det daglige arbeidet med anskaffelser. Det meldes om utfordringer med å finne konkret veiledning i reglementet, og at ansatte i stor grad henter informasjon fra eksterne kilder. Det kommer også frem at enkelte ansatte ikke alltid har hatt tid eller forutsetninger for å sette seg inn i regelverket, noe som kan svekke etterlevelsen og den praktiske bruken av rutinene.

Resultatene fra spørreundersøkelsen støtter denne vurderingen, ved at en del ansatte fortsatt uttrykker usikkerhet knyttet til gjeldende rutiner. Selv om flertallet oppgir at de har god kjennskap, tyder svarene samlet sett på at rutinene ikke er godt nok forankret i hele organisasjonen.

Revisor vurderer samlet sett at det foreligger et behov for å videreutvikle og konkretisere rutinene knyttet til rammeavtaler. Dette omfatter tydeligere retningslinjer for hvordan rammeavtaler skal anvendes, hvem som har ansvar for oppfølging og hvordan regelverksetterlevelse skal sikres i praksis. Slike tiltak vil kunne styrke kommunens internkontroll og bidra til bedre etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

Revisjonskriterie:

Kommunen bør etablere rutiner for å forebygge, avdekke og følge opp avvik, og for å vurdere risiko for at avvik kan skje

Revisors vurdering er at kommunen i liten grad har etablert rutiner som ivaretar behovet for å forebygge, avdekke og følge opp avvik samt gjennomføre vurderinger av risiko for avvik i anskaffelsesprosesser.

Kommunen har etablert en generell avviksrutine som gjelder alle fagområder, inkludert anskaffelser. Det er etter revisors vurdering ikke et krav om en egen rutine for anskaffelser, men forutsetningen er at den generelle rutinen også blir brukt aktivt på anskaffelsesområdet. Her ser vi imidlertid svakheter. Kunnskapen blant ansatte om hvilke typer avvik som skal meldes i tilknytning til anskaffelser, og hvordan dette skal gjøres, er begrenset. Det meldes få avvik, og bare en liten andel oppgir at oppfølging skjer på en systematisk måte.

Kommunen viser til at risiko vurderes løpende som en integrert del av den enkelte anskaffelse, men det foreligger ikke dokumenterte, overordnede risikovurderinger for anskaffelsesområdet. Selv om enkelte enheter har iverksatt tiltak for bedre oppfølging, fremstår dette som lokale initiativ og ikke del av en samlet strategi.

Etter revisors vurdering bør det tydeliggjøres at den etablerte avviksrutinen også skal brukes for anskaffelser. I tillegg bør det arbeides videre med å styrke kunnskapen blant ansatte, og sørge for at erfaringer og meldte avvik følges opp og brukes i forbedringsarbeidet. Dette vil bidra til bedre etterlevelse og redusert risiko for regelbrudd.

3 PRAKSIS VED RAMMEAVTALER

3.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for deltemaet «praksis ved rammeavtaler»:

- Kommunen skal ha en oppdatert oversikt over inngåtte rammeavtaler
- Kommunen skal sørge for at rammeavtalene blir brukt
- Rammeavtaler skal kunngjøres i samsvar med regelverket
- Kommunen skal ikke forlenge en rammeavtale utover fire år, med mindre det foreligger særskilte grunner som er saklig begrunnet og dokumentert
- Kommunen skal dokumentere anskaffelsesprosessen i tråd med regelverket

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.2 Datagrunnlag

3.2.1 Oversikt over rammeavtaler

Et av målene (Mål nr. 1) i kommunens innkjøpsstrategi er at «Heim kommune skal bidra til en effektiv tjenesteproduksjon gjennom god ressursutnyttelse». For å oppnå dette skal Heim kommune «delta i fylkeskommunal innkjøpsordning», og dermed knytte seg til de fylkeskommunale avtaler de ønsker.

Av kommunens «Rutiner ved innkjøp» er det i avsnitt om «rammeavtaler» vist til at «kommunen har rammeavtaler for innkjøp av varer og tjenester». Videre at «kommunen er forpliktet til å følge disse rammeavtalene». I dokumentet er det gitt en hyperlenke til Snillfjord kommune sitt eget område på det elektroniske innkjøpsverktøyet Mercell.

Videre er det i kommunens innkjøpsreglement avsnitt III om «organisering» pekt på at «Kommunen skal etablere kommunikasjonskanaler som sørger for effektiv kommunikasjon om kommunens rammeavtaler».

Rådgiver økonomi opplyser i intervju at årsaken til at det står «Snillfjord kommune» på oversikten over rammeavtaler fra Mercell Tensign har med IP-adresser å gjøre. Dette har ifølge rådgiveren skapt utfordringer når det kommer til å holde oversikt over inngåtte rammeavtaler. Et eksempel som trekkes frem er at for næringsmidler får kommunen tilgang til en av fire rammeavtaler. Rådgiver opplever ikke at kommunen per i dag har en god oversikt over

rammeavtaler som kommunen selv har inngått. Rådgiver har hatt som oppdrag å legge de rammeavtaler som kommunen er tilsluttet inn i kommunens område på konkurransegjennomføringsverktøyet Mercell. Rådgiver har sagt opp sin stilling og har nå sluttet i kommunen, men håper at den nyansatte i stillingen vil klare å lage en god avtaleoversikt som kan legges ut for alle ansatte gjennom Mercell.

Resultatene fra spørreundersøkelsen på påstanden om hvorvidt den enkelte har oversikt over gjeldende rammeavtaler for sitt innkjøpsområde, viser at 60 prosent (20 av 33) har svart enig eller helt enig, mens 15 prosent (5 av 33) har svart uenig eller helt uenig. 15 prosent (5 av 33) har svart vet ikke / ikke relevant.

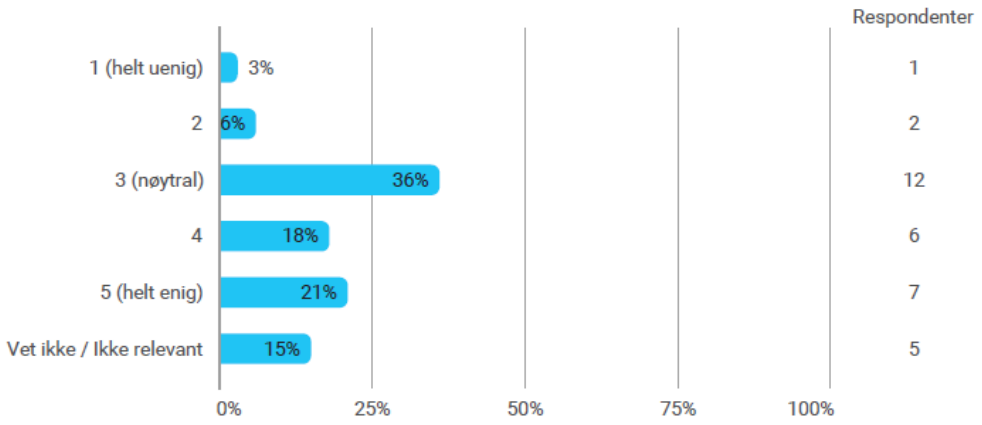
Enhetsleder helse og mestring uttaler i intervjuet at hun ikke har tilgang til å se en oversikt over rammeavtalene for kommunen, da dette ligger bak en innloggingsmur. Enhetsleder har selv ikke foretatt innkjøp siden hun startet i stillingen, men mottar enkelte ganger handlekurver for godkjenning. Hun har for eksempel mottatt handlekurver i innkjøpssystemet på IT-utstyr, men har da ikke sjekket om varene er en del av en rammeavtale. Seksjonssjef helse og mestring har på spørsmål fra oss svart at hun ikke opplever at det finnes en portal hvor det er full oversikt over de rammeavtaler som gjelder for hennes sektor.

Enhetsleder for skole uttaler at han forholder seg til de rammeavtaler som er opplistet i innkjøpssystemet Visma Enterprise. Portalen benyttes også til å gjennomføre selve innkjøpene som gjøres på enheten. Enhetsleder opplever portalen som brukervennlig, med et godt vareutvalg som dekker de fleste behov. Informasjon om de innkjøp som ikke skjer så ofte finner enhetsleder på Teams eller ved å kontakte fagpersoner i kommunen.

I kommunedirektørens uttalelse til foreløpig rapport vises det til at den manglende oversikten over rammeavtaler i hovedsak skyldes manglende tilgang til fylkeskommunens systemer for rammeavtaler. Kommunen opplyser at dette har vært etterlyst fra fylkeskommunen over flere år. Kommunen bekrefter at det ikke foreligger en samlet oversikt over alle avtaler, og at dette burde vært bedre ivaretatt. Samtidig mener kommunen at lokalt inngåtte avtaler i stor grad er godt kjent blant de aktuelle brukerne, mens det er mindre kjennskap til fellesavtaler som er inngått gjennom fylkeskommunen.

3.2.2 Innkjøp utenfor rammeavtalene

Figur 3. Svarfordeling på spørsmål om avtalelojalitet.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

På spørsmålet om innkjøpere i kommunen utelukkende benytter rammeavtaler som kommunen har inngått eller er del av ved alle innkjøp, svarer 39 prosent (13 av 33) at de er enige eller helt enige i denne påstanden. 9 prosent svarer at de er uenige eller helt uenige, mens 36 prosent (12 av 33) har svart nøytralt, og 15 prosent (5 av 33) har svart "vet ikke / ikke relevant".

I spørreundersøkelsen har respondenter kommentert følgende i fritekst: «Vi forsøker å holde oss til rammeavtalene, men opplever at behovet vårt ikke blir dekket. Må da handle andre steder for å få tak i det vi trenger», «jevnt over lite informasjon angående anskaffelser og de avtalene som er inngått i etterkant av inngåtte avtaler».

Enhetsleder for helse og mestring uttaler at kommunen forholder seg til flere rammeavtaler, men at ikke alle behov dekkes av disse. Dette kan føre til at enkelte anskaffelser må gjøres utenfor avtalene. Noe utstyr, spesielt til rusmisbrukere, er utfordrende å få gjennom eksisterende rammeavtaler. Derfor må enkelte anskaffelser tilknyttet dette gjøres utenfor avtalene. Seksjonssjef helse og mestring sitt inntrykk er at ansatte er flinke til å forholde seg til rammeavtalene.

I kommunedirektørens uttalelse til foreløpig rapport er det vist til at mangler i rammeavtalene i stor grad skyldes at kommunen er tilknyttet fylkeskommunale avtaler, der det i praksis gis liten mulighet for kommunal medvirkning. Dette fører til at avtalene ikke dekker kommunens behov, og at det i slike tilfeller er nødvendig og legitimt å anskaffe varer utenfor rammeavtalen. Det understrekes at det ikke er brudd på avtalen eller illojalitet dersom produkter som ikke er

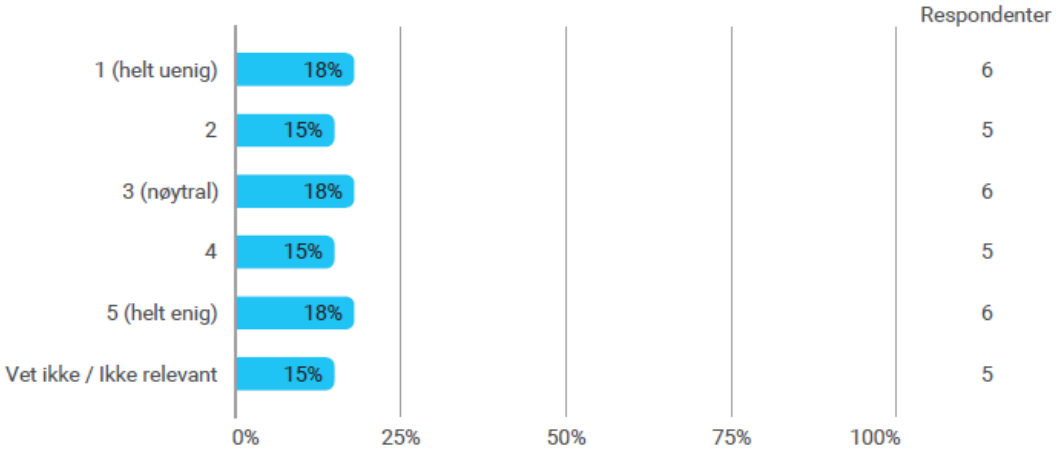
omfattet av rammeavtalen kjøpes fra andre leverandører, så lenge anskaffelsen skjer i tråd med regelverket.

Enhetsleder skole uttaler at det forekommer noe kjøp utenfor rammeavtaler, begrunnet i praktiske hensyn og behov for rask levering. Dette kan være dagligvarer og mat.

3.2.3 Regeletterlevelse ved rammeavtaler

På spørsmålet om ansatte i kommunen har god oversikt over om avtaleperioden er utløpt for rammeavtaler de benytter, svarer 42 prosent (14 av 33) at de er enige eller helt enige, mens 24 prosent (8 av 33) er uenige eller helt uenige, 12 prosent svarer nøytralt (4 av 33), og 21 prosent (7 av 33) har svart "vet ikke / ikke relevant".

Figur 4. Svarfordeling på spørsmål om ansattes oversikt over verdi og mengde for rammeavtaler



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

På spørsmålet om ansatte har oversikt over om verdi eller mengde er overskredet for rammeavtaler, er svarene fordelt på at 33 prosent (11 av 33) svarer at de er enige eller helt enige, 33 prosent (11 av 33) er uenige eller helt uenige, 18 prosent er nøytrale (6 av 33), og 15 prosent (5 av 33) har svart "vet ikke / ikke relevant".

På spørsmålet om kommunen har tydelige rutiner for hvordan anskaffelser blir dokumentert, svarer 41 prosent (14 av 34) av ansatte i kommunen at de er enige eller helt enige, mens 3 prosent (1 av 34) er helt uenige, og 18 prosent (6 av 34) svarer nøytralt. En andel på 38 prosent (13 av 34), svart "vet ikke / ikke relevant". På spørsmålet om alle forhold knyttet til rammeavtaler i kommunen dokumenteres på en tilstrekkelig og etterprøvbar måte, svarer 33 prosent (11 av 33) av ansatte i kommunen at de er enige eller helt enige, mens 6 prosent er uenige (2 av 33) og 15 prosent (5 av 33) svarer nøytralt. 45 prosent (15 av 33) har svart "vet ikke / ikke relevant" på dette spørsmålet.

Rådgiver økonomi uttaler at det er vanskelig å ha oversikt over omfanget av en del av innkjøpene. Det har vært ønskelig å få en løsning i økonomisystemet der rammene for avtalene blir lagt inn, men dette forutsetter at alle benytter e-handelsløsningen. Temaet har derfor vært oppe til drøfting, men det er ikke kommet frem til en løsning. Rådgiver økonomi oppfatter at dette er en problemstilling som gjelder flere kommuner.

Enhetsleder helse og mestring er ikke kjent med hvor innkjøp registreres i systemene eller hvem som har ansvaret for å holde oversikt over innkjøp opp mot rammeavtalene. Noen i kommunen har imidlertid denne oversikten, fordi hun tidligere har blitt gjort oppmerksom på at det har blitt foretatt innkjøp utenfor rammeavtalen. Hun kan ikke huske hvem som gav denne påminnelsen. Seksjonssjef helse og mestring har på spørsmål til henne svart at det finnes oversikt på totalsummene for innkjøp under en rammeavtale i Framsikt[14].

I kravspesifikasjonen til kommunens anskaffelse som gjelder legemidler er det skrevet at: «*Leverandøren skal uten omkostninger for kunden utarbeide leveringsstatistikk. Statistikken skal inneholde opplysninger om levert mengde, forbruk i kroner og eventuelle andre aktuelle opplysninger*». En tilsvarende bestemmelse er også tatt inn i kravspesifikasjonen for anskaffelse som gjelder brukerstyrt personlig assistent (BPA).

Gjennomgang av lokale rammeavtaler i kommunen

Revisor har gjennom revisjonen fått kunnskap om seks lokale rammeavtaler i Heim kommune, inkludert en avtale i samarbeid med Oppdal kommune.

<u>Rammeavtale arbeidstøy i skole og barnehage.</u>

Heim kommune sendte den 03.05.24 ut tre prisforespørsler for anskaffelse av arbeidstøy i skole og barnehage, hvor en leverandør ga tilbud. Det ble inngått avtale med denne leverandøren. Kontraktens verdi ble estimert til 300 000 kroner. Konkurransen er ikke lagt inn i Doffin. Varighet på avtalen er 2 år med opsjon på forlengelse med ytterligere 2 år (da total varighet på inntil 4 år). Avtalen inneholder også bestemmelser knyttet til avrop/bestilling av varer. På saken er det dokumentert egenerklæring av lønns- og arbeidsvilkår, utlysning, konkurransegrunnlag, kravspesifikasjon, firmaattest, attest for skatt og merverdiavgift, anskaffelsesprotokoll, samt dokumentasjon fra tilbyder opp mot oppfyllelse av vilkår i konkurransegrunnlag/kravspesifikasjon.

---

[14] Fremsikt er en skybasert løsning for helhetlig virksomhetsstyring, hentet fra: https://framsikt.no/om-oss/

Rammeavtale leasing av biler

Heim og Oppdal kommuner kunngjorde den 15.03.2023 en konkurranse på leasing av biler. Revisor har funnet kunngjøringen på Doffin. Det opplyses i konkurransegrunnlaget at «Anskaffelsen gjennomføres i henhold til lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) FOR 2016-08-12-974. del I og del III. Kontraktstildeling vil bli foretatt etter prosedyren åpen anbudskonkurranse, jfr. FOA § 13-1(1)». Det opplyses at det i denne konkurransen ikke er anledning til å forhandle.

Avtaleperioden ble fastsatt til 3 år regnet fra 31.01.2024, med opsjon på forlengelse av avtalen med samme betingelser for 1 år, slik at total mulig avtalelengde er 4 år. Omfanget av biler er estimert til 50 biler og det er opplyst at dette er «kun ment som en skisse for omfang av avtalen og er ikke forpliktende for kommunen». I anskaffelsesprotokollen er det vist at avtalen er estimert til 16 000 000 kroner. På saken er det dokumentert konkurransegrunnlag, kravspesifikasjon og anskaffelsesprotokoll.

Rammeavtale legemidler

Heim kommune har den 01.10.2022 publisert en utlysning for leverandøravtale for legemidler. Revisor har funnet kunngjøringen på Doffin. Det opplyses i konkurransegrunnlaget at: «Anskaffelsen gjennomføres i henhold til lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) FOR 2016-08-12-974. del I og del III. Kontraktstildeling vil bli foretatt etter prosedyren åpen anbudskonkurranse, jfr. FOA § 13-1(1). Det opplyses at det i denne konkurransen ikke er anledning til å forhandle.

Avtaletiden er satt til 4 år. I korrespondanse med tilbyder er det utdypet at avtalelengden er 4 år pluss 1 års opsjon. Revisor kan ikke se at det er estimert en pris eller mengde for leveransen. Ut fra tilbudsåpningsprotokollen var det en tilbyder som sendte inn tilbud til kommunen.

I tilsendt dokumentasjon fra kommunen er det dokumentert konkurransegrunnlag, signert kontrakt med leverandør, kravspesifikasjoner, prismatriser, informasjonsskjema egenerklæring lønn- og referanser. Revisor kan ikke se at det ligger dokumentasjon fra leverandør på oppfyllelse av vilkår i konkurransegrunnlag/kravspesifikasjon. Det er ikke lagt inn anskaffelsesprotokoll på saken.

Rammeavtale brukernært utstyr

Heim kommune har i desember 2021 lyst ut en konkurranse angående brukernært utstyr innen enhet helse og mestring. Revisor kan ikke se at konkurransen er lyst ut gjennom Doffin. I konkurransegrunnlaget er det vist til at: «Anskaffelsen gjennomføres i henhold til lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) FOR

2016-08-12-974. del I. Oppdragsgiver forbeholder seg retten til å gjennomføre forhandlinger med leverandørene (enten i form av møter, pr. telefon eller e-post) dersom det anses som hensiktsmessig etter at tilbudene er vurdert».

Tilbudsåpningsprotokollen viser at kommunen mottok tilbud fra fire tilbydere. Det er i kravspesifikasjonen angitt antall for enkelte av de varene som ønskes anskaffet i perioden, men det er kun vist omfanget på dato for utlysning når det kommer til trygghetsalarmer. I anskaffelsesprotokollen er det vist til at anslått verdi er 1 million kroner.

På saken er det dokumentert konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoll, signert kontrakt med leverandør, kravspesifikasjoner, vektingsmatrise, informasjonsskjema egenerklæring lønn- og referanser, samt korrespondanse med tilbydere. Revisor kan ikke se at det ligger dokumentasjon fra tilbydere på oppfyllelse av vilkår i konkurransegrunnlag/kravspesifikasjon.

Rammeavtale brukerstyrt personlig assistent

Revisor registrerer at det foreligger to utlysninger i Doffin for brukerstyrt personlig assistent (BPA), i tillegg opplysninger om ikke fullført anskaffelse fra mai 2022, da med følgende begrunnelse «*Avlysning eller manglende kontraktsinngåelse*». Utlysningen som er kunngjort i april 2022 viser til at dette er en anskaffelse i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser del I og III, da som åpen anbudskonkurranse. Den andre utlysningen i Doffin av september 2022 sier følgende om valgt prosedyre:

«Tildelingen av tjenestekonsesjonskontrakter om helse- og sosialtjenester under EØS-terskelverdien på 51 millioner er underlagt lov om offentlige anskaffelser (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) del I. Anskaffelsen følger i hovedsak de grunnleggende prinsippene i loven § 4 og derfor tilsvarende for anskaffelser av helse- og sosialtjenester som følger FOA. Tildelingen av tjenestekonsesjon forutsetter at leverandøren oppfyller tjenestekonsesjonsvilkårene som fremgår av konsesjonsgrunnlaget.»

Anskaffelsens verdi er oppgitt til 12 millioner kroner og ifølge tilbudsåpningsprotokoll er det angitt at tretten tilbydere har gitt tilbud.

På saken er det dokumentert konkurransegrunnlag, kravspesifikasjon, signert kontrakt, alminnelig kontraktsvilkår, tilbudsåpningsprotokoll, samt standard kontraktsvilkår. Revisor kan ikke se at det ligger dokumentasjon fra leverandør på oppfyllelse av vilkår i konkurransegrunnlag/kravspesifikasjon og heller ikke anskaffelsesprotokoll.

Stikkprøver av avtalelojalitet og totalramme for rammeavtaler

Rammeavtale leasing av biler

Vi har tidligere omtalt rammeavtale for leasing av biler. Avtaleperioden ble fastsatt til 3 år regnet fra 31.01.2024 med mulighet for 1 års opsjon, til sammen 4 år. Vår gjennomgang viser at kommunen i all hovedsak har bestilt leasing av biler av leverandør som det er inngått rammeavtale med.

Revisor har registrert at et mindre antall biler har blitt leaset fra en annen leverandør. I anskaffelsesprotokollen er det vist til at ingen av tilbyderne ble valgt for; «Bilgruppe 3: (Grønne skilt). Elektrisk bil til lettere varetransport. Krav til god fremkommelighet og tilpasset norsk vinterføre. Bilen skal ha høy bakkeklaring og enkel inn- og utstiging (minimum 16 cm). Elektrisk bil skal ha mulighet for hurtiglading. Garantert minste kjørelengde 35 mil (2/3 seters). Bilen skal ha 4WD». Gjennomgangen i regnskapssystemet tilsier ikke at de bilene som er leaset som hos denne leverandøren er elektriske biler eller biler med firehjulstrekk på grønne skilt. Dette tyder på at unntaket for Bilgruppe 3 ikke er årsaken til at denne leverandøren er valgt. Avrop på avtalen for 2024 beløper seg til 3,3 millioner kroner. Dersom tilsvarende bestillingstakt for rammeavtalen opprettholdes, tilsier dette ca. 9,9 millioner kroner på 3 år og 13,2 millioner kroner på 4 år dersom opsjon benyttes.

Rammeavtale brukernært utstyr

Kommunens rammeavtale for brukernært utstyr (trygghetsalarmer) er gjennomgått. Avtalens varighet er fra 01.02.20 til 01.06.23, med opsjon på ett år i tillegg, til sammen 4 år. Gjennomgangen i regnskapssystemet viser at kommunen så godt som utelukkende har forholdt seg til valgt leverandør, samt at totalrammen for rammeavtalen er overholdt i avtaleperioden. Kommunen har fortsatt med å foreta avrop på avtalen etter 01.06.24.

Rammeavtale lærebøker og læringsmateriell

Revisor har sett på kommunens fellesavtaler for kjøp av lærebøker og læringsmateriell. Vi har ikke klart å finne informasjon om avtalens varighet. Gjennomgangen av regnskapssystemet tilsier at kommunen i det store og hele forholder seg til valgt leverandør. Revisor finner et mindre unntak på et mindre beløp knyttet til innkjøp av digitalt læringsutstyr. Revisor har registrert at kommunen har gjort en anskaffelses av varen direkte fra produktutvikler og ikke hos valgt leverandør, selv om valgt leverandør på sin nettside tilbyr produktet til samme pris.

Bussreiser

Ut fra informasjonen om innkjøp av bussreiser i intervjuet med enhetsleder skole, har vi også foretatt en stikkprøve av anskaffelser tilknyttet dette. Totalsummen for transportanskaffelser i 2024 er beregnet til om lag 370 000 kroner. Det fremgår at enkelte av reisene inngår som en del av pakketilbud der transport er inkludert. For øvrige innkjøp fremgår det ikke om disse er gjort som enkeltanskaffelser eller om de er dekket av eksisterende avtaler.

3.3 Revisors vurderinger

Revisjonskriterie:

Kommunen skal ha en oppdatert oversikt over inngåtte rammeavtaler

Revisors vurdering er at kommunen per i dag ikke oppfyller kravet om å ha en oppdatert og tilgjengelig oversikt over inngåtte rammeavtaler.

Gjennomgangen viser at det ikke finnes en samlet oversikt over alle rammeavtaler for kommunen. Spørreundersøkelsen viser at enkelte ansatte ikke har god nok oversikt over hvilke rammeavtaler som gjelder for deres innkjøpsområde. Revisor registrerer at kommunen opplever enkelte tekniske og praktiske utfordringer i samarbeidet med fylkeskommunen, blant annet knyttet til tilgang til felles rammeavtaler. Dette kan være en medvirkende årsak til manglende oversikt.

Manglende oversikt og tilgjengelighet til rammeavtaler kan føre til brudd på anskaffelsesregelverket, ineffektiv bruk av ressurser og redusert etterlevelse av inngåtte avtaler. Det utgjør også en risiko for at kommunen foretar kjøp utenfor rammeavtaler, noe som i ytterste konsekvens kan medføre ulovlige direkteanskaffelser. Det endrer likevel ikke det grunnleggende ansvarsforholdet: Det er kommunen selv som må sikre at det foreligger en oppdatert og tilgjengelig oversikt over de rammeavtaler den benytter.

Kommunen bør vurdere å etablere én felles, brukervennlig og løpende oppdatert plattform for avtaleoversikt, og samtidig styrke opplæring knyttet til bruk av rammeavtaler.

Revisjonskriterie:

Kommunen skal sørge for at rammeavtalene blir brukt

Revisors vurdering er at kommunen i begrenset grad har sørget for at rammeavtalene konsekvent blir brukt.

Kommunens innkjøpsstrategi og rutiner gir tydelige føringer for bruk av rammeavtaler. Det fremgår blant annet at kommunen er forpliktet til å følge inngåtte rammeavtaler, og at det skal etableres kommunikasjonskanaler for å sikre informasjon om disse. Revisors gjennomgang viser at kommunen ikke har etablert tilstrekkelige strukturer for å sikre at rammeavtalene er kjent, tilgjengelige og brukes konsekvent.

Når det gjelder faktisk etterlevelse, svarer kun 39 prosent at de konsekvent benytter rammeavtaler ved innkjøp. 36 prosent svarer nøytralt, noe som kan indikere usikkerhet. Flere kommentarer fra undersøkelsen viser at ansatte i praksis handler utenfor rammeavtaler når de opplever at behov ikke dekkes. Både helse og skole rapporterer om slike tilfeller, begrunnet med hastesituasjoner, spesialbehov eller manglende tilgjengelighet hos leverandør. Innkjøp utenfor rammeavtaler kan i enkelte tilfeller være berettiget, for eksempel ved manglende leveranse, dersom det foreligger forbehold om dette i avtalen med leverandøren

De stikkprøver som revisor har tatt viser at kommunen i hovedsak er lojal til sine rammeavtaler. Det er likevel enkelte unntak, hvor kommunen har foretatt kjøp utenom rammeavtalene. Revisor har ikke greid å finne begrunnelsen for at kjøpene er gjort utenom avtalene. Vi ser også et eksempel på at avrop er gjort etter at avtaleperioden har utløpt. Disse funnene indikerer at kommunen ikke har etablert systematiske kontrollmekanismer eller støttefunksjoner som sikrer at rammeavtaler faktisk brukes. Videre ser revisor at informasjon om inngåtte avtaler til dels er vanskelig tilgjengelig, og systemene som benyttes varierer mellom sektorer, noe som svekker forutsetningene for konsekvent etterlevelse.

Kommunen bør kartlegge og vurdere hvilke rammeavtaler som ikke dekker kommunens behov, og identifisere årsakene til dette.

Revisjonskriterie:

Rammeavtaler skal kunngjøres i samsvar med regelverket

Revisors vurdering er at kommunen har valgt anskaffelsesprosedyrer og foretatt kunngjøringer i samsvar med regelverket.

Datagrunnlaget viser at flere av kommunens rammeavtaler er kunngjort i Doffin og følger riktig prosedyre i henhold til regelverket. Det fremgår også at det i flere tilfeller er benyttet åpen anbudskonkurranse, som er korrekt prosedyre etter FOA del III. Vi ser at to konkurranser ikke er utlyst på Doffin, men her er anskaffelsenes verdi anslått til under grensen på 1,3 millioner kroner, jf. FOA § 5-1. Utlysningen av rammeavtaler for BPA i 2022 resulterte etter første gangs utlysning ikke i en anskaffelse. Begrunnelsen for dette var avlysning eller manglende kontraktsinngåelse. Ny utlysning i september samme år ble gjort i henhold til bestemmelsen om tjenestekonsesjonskontrakter for helse- og sosialtjenester. I Direktoratet for forvaltning og IKT sin «*veileder for anskaffelse av helse- og sosialtjenester*» fra 2018, er det i kapittel 10.4 vist til at anskaffelse av BPA kan være en tjeneste som kan inngås gjennom en konsesjonskontrakt.

Revisjonskriterie:

Kommunen skal ikke forlenge en rammeavtale utover fire år, med mindre det foreligger særskilte grunner som er saklig begrunnet og dokumentert

Revisors vurdering er at kommunen har forbedringspotensial når det gjelder å sikre at rammeavtalenes løpetid er i tråd med regelverket, og at unntak begrunnes saklig og blir dokumentert

For rammeavtalen om legemidler viser gjennomgangen at avtaletiden er angitt til fire år, i samsvar med forskriftens hovedregel. Det fremgår imidlertid i korrespondanse med tilbyder at avtalen også omtales med en opsjon på ett år, uten at revisor har funnet dokumentasjon på hvordan dette er håndtert i anskaffelsesdokumentene. Selv om det kun var én tilbyder ved tilbudsåpning, gjelder fortsatt kravet om tydelig dokumentasjon av avtalens varighet og omfang.

I én av sakene som er gjennomgått, fremgår det at rammeavtalen for brukernært utstyr har blitt benyttet etter at avtaleperioden var utløpt, uten at det foreligger dokumentasjon på forlengelse eller at det er gjennomført en ny anskaffelsesprosess.

I tillegg viser svarene i spørreundersøkelsen at ansatte i varierende grad har oversikt når det gjelder om rammeavtaler fortsatt er gyldige, og om avtalenes økonomiske rammer er overskredet. Dette styrker inntrykket av at det er behov for tydeligere struktur og støtte for å sikre etterlevelse i praksis.

I kravspesifikasjonen for rammeavtalene for legemidler og BPA er det også stilt krav om at leverandøren skal levere statistikk med informasjon om forbruk og kostnader. Dersom slik statistikk blir etterspurt og tas aktivt i bruk, kan dette være et nyttig verktøy for å følge opp avtalen og sikre at forbruket holder seg innenfor ramme og avtaleperiode.

Revisjonskriterie:

Kommunen skal dokumentere anskaffelsesprosessen i tråd med regelverket

Revisor vurderer at kommunen i varierende grad dokumenterer anskaffelsesprosessen i tråd med regelverket.

Det fremgår av datagrunnlaget at enkelte anskaffelser er godt dokumentert, med vedlagt konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoller, kontrakter og sentrale vedlegg. Samtidig viser flere anskaffelser manglende eller ufullstendig dokumentasjon på sentrale deler av prosessen, herunder fravær av anskaffelsesprotokoll og manglende estimat for verdi eller mengde i enkelte konkurranser. Revisor har i noen tilfeller ikke funnet dokumentasjon fra leverandører på oppfyllelse av kravspesifikasjoner. Kommunen har opplyst at enkelte dokumenter ikke ble oversendt grunnet filstørrelser, noe revisor har tatt høyde for i vurderingene. Manglende dokumentasjon kan derfor i noen tilfeller skyldes tekniske begrensninger, og ikke nødvendigvis at dokumentasjonen ikke foreligger.

Videre gir spørreundersøkelsen og intervjuer med ansatte inntrykk av at det er uklarhet i organisasjonen om hvordan anskaffelser dokumenteres, og i hvilken grad dette skjer i tråd med regelverket. Funnene tyder på behov for tydeligere rutiner, opplæring og bedre tilgjengelighet til relevant informasjon på tvers av sektorer.

Revisor bemerker også at rutiner for oppfølging og dokumentasjon etter kontraktsinngåelse i enkelte tilfeller kan forbedres, blant annet knyttet til bruk av leveringsstatistikk og kontroll med avtalevarighet og forbruk. Det er eksempelvis stilt krav om leveringsstatistikk i avtaler for

legemidler og BPA, men det fremstår uklart i hvilken grad slik informasjon etterspørres og benyttes systematisk.

4 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

4.1 Konklusjon

Revisor konkluderer med at Heim kommune i begrenset grad sikrer at bruken av rammeavtaler er i tråd med gjeldende regelverk.

Denne konklusjonen bygger på en samlet vurdering av kommunens styring og praksis knyttet til rammeavtaler. Kommunen har etablert overordnede føringer gjennom strategier og reglement, men disse er i liten grad konkretisert og gjort operasjonelle i rutiner, internkontroll og støtte til ansatte. Det er svakheter i formalisering og dokumentasjon av roller og ansvar i anskaffelsesprosessene, og det mangler en samlet og oppdatert oversikt over inngåtte rammeavtaler. Dette bidrar til usikkerhet blant ansatte og kan føre til uensartet praksis.

Kommunen har flere ansatte med relevant erfaring og kompetanse innen anskaffelser, og det er dokumentert deltakelse i faglige nettverk og kurs. Ansatte i teknisk sektor oppgir i større grad å ha slik kompetanse og fungerer i praksis som en støttefunksjon for deler av organisasjonen. Dette kan bidra til bedre forankring og veiledning i anskaffelsesarbeidet. Samtidig foreligger det ikke en samlet oversikt over kompetansenivået i organisasjonen, og flere ansatte etterlyser bedre støtte og informasjon. Selv om innkjøp utgjør en mindre del av mange stillinger, bør det likevel sikres et grunnleggende kompetansenivå i form av opplæring i rutiner, systemer og rolleforståelse.

Videre vurderes det at kommunens avvikshåndtering og risikovurdering i liten grad er tilpasset anskaffelsesområdet, og at dette reduserer muligheten for systematisk læring og forbedring. Det foreligger få kontrolltiltak for å sikre etterlevelse av rammeavtaler.

Samtidig viser både stikkprøver og spørreundersøkelsen at det i hovedsak er lojalitet til rammeavtalene, og at mange ansatte opplever trygghet og oversikt i sitt arbeid. Dette gir et godt utgangspunkt for forbedring.

Samlet sett vurderer revisor at kommunen har et grunnlag for å etterleve regelverket, men at det er behov for å styrke strukturen, oversikten og det interne støtteapparatet for å sikre at rammeavtaler benyttes systematisk og i tråd med kravene til dokumentasjon, oppfølging og kontroll.

4.2 Anbefalinger

Revisor har følgende anbefalinger til kommunens videre arbeid med offentlige anskaffelser:

- Kommunen bør tydeliggjøre ansvars- og rolleavklaring i anskaffelsesarbeidet, inkludert bruk og oppfølging av rammeavtaler.
- Kommunen bør fortsatt ha fokus på å sikre at ansatte med innkjøpsansvar har nødvendig kompetanse og tilgang til relevant opplæring og informasjon.
- Kommunen bør tydeliggjøre at rutiner for å identifisere, dokumentere og følge opp avvik og risiko også gjelder for anskaffelsesområdet.
- Kommunen bør etablere en samlet og oppdatert oversikt over gjeldende rammeavtaler som er lett tilgjengelig for relevante brukere.

Kommunen bør styrke rutiner for dokumentasjon og kontroll med anskaffelsesprosesser og etterlevelse av rammeavtaler.

KILDER

Lover og forskrifter

- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). (2016, 17. juni). *Lovdata*. Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). (2016, 12. august). *Lovdata*. Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974
- Kommuneloven. (2018, 22. juni). *Lovdata*. Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83

Stortingsmeldinger

- Meld. St. 22 (2018-2019) "Smartere innkjøp - effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser». Hentet fra: Meld. St. 22 (2018–2019)

Artikler og faglige kommentarer

- Rosenvold, R. (2021). *Rammeavtaler er ikke så fleksible som mange trodde*. Kommunal Rapport, hentet fra: https://www.kommunal-rapport.no/.../133751!/
- Førde, E. (2025). *Hvordan redde kommuneøkonomien i 2025?* Anbud365, hentet fra: https://anbud365.no/kommentar/hvordan-redde-kommuneokonomien-i-2025/
- Hovland, L. (2021, 10. februar). *KOFA-sak 2020/1 – forvirrende om rammeavtaler og betydningen av estimert øvre verdi*. Anbud365, hentet fra: https://anbud365.no/bransjer/bygg-og-anlegg/kofa-sak-2020-1-forvirrende-om-rammeavtaler-og-betydningen-av-estimert-ovre-verdi/
- Harris Advokatfirma. (2021). *Viktig dom om rammeavtaler – Anslått verdi er ikke nok*. Hentet fra: https://harris.no/aktuelt/viktig-dom-om-rammeavtaler-anslatt-verdi-er-ikke-nok/
- Friberg, J. H. (2019). *Tvilsomme informanter, troverdig forskning?* Norsk sosiologisk tidsskrift, 3(2), 119–136, hentet fra: https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2019-02-02

Veiledere

- Kommunesektorens organisasjon (KS). (2020). *Orden i eget hus – Internkontrollveileder*, hentet fra: https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/internkontroll/ks-har-lansert-veileder-for-internkontroll/

- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2009). *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*, hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/85-tilradingar-for-styrkt-eigenkontroll-/id588583/

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2024). *Anskaffelsesundersøkelsen – Status og utvikling for Innkjøps-Norge*. Kudos, hentet fra: Anskaffelsesundersøkelsen 2024 - Kudos

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2023). *Rammeavtaler*, hentet fra: https://anskaffelser.no/nn/avtaler-og-regelverk/rammeavtalar

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2023). *Endringer i kontrakt – hvilke er lovlige?*
  Hentet fra: https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging/forvalte-avtalen/endring-av-kontrakt/endringer-i-kontrakt-hvilke-er-lovlige

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2022). *Krav til arkivering*, hentet fra: https://anskaffelser.no/nn/avtaler-og-regelverk/innsyn-og-offentleghet/krav-til-arkivering#anchorTOC_Rammeavtalar_2

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). *Internkontroll i offentlege innkjøp*, hentet fra: https://anskaffelser.no/nn/innkjopsledelse/internkontroll-offentlege-innkjop

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2023). *Kom i gang med kontraktsoppfølging*, hentet fra: https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosess/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging/kom-i-gang-med-kontraktsoppfolging

- Norges Kommunerevisorforbund. (2023). *Veileder i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll*, hentet fra: https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_forvaltningsrevisjon_og_eierskapskontroll_10_2023_FERDIG.pdf

Andre kilder

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2022). *Intervju som metode*. Anskaffelser.no, hentet fra: https://anskaffelser.no/verktoy/veiledere/intervju-som-metode
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2024). *Utgifter til offentlige innkjøp*, hentet fra: https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/utgifter-til-offentlige-innkjop
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Protokoller*, hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/forste-kolonne/regelverk-og-skjemaer-listeside/offentlige-anskaffelser-skjemaer/id2518875/
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2025) *Om Doffin*, hentet fra: https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/krav-til-digitalisering-i-offentleg-regelverk/hjelpesider-doffin-og-nye-kunngjoringsskjemaer/om-doffin
- Heim kommune sin hjemmeside. *Innkjøp/anskaffelser*. https://heim.custompublish.com/innkjoep.578772.no.html
- Framsikt sin hjemmeside. *Om oss*. https://framsikt.no/om-oss/
- Documaster sin hjemmeside. *Integrasjon med Tendsign*, hentet fra: https://www.documaster.com/integrasjon-tendsign
- Klagenemndssekretariatet. *Ulike sakstyper*, hentet fra: https://www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemda-for-offentlige-anskaffelser-kofa/saksgangen/ulike-sakstyper

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. 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.

Internkontroll ved anskaffelser og rammeavtaler

Anskaffelsesregelverket har som formål å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, samt bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte, jf. LOA § 1.

I henhold til kommuneloven § 25-1 skal: Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

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

KS peker i sin veiledning om internkontrollen, «orden i eget hus», på at anskaffelser er å anse som en «støtteprosess», hvor aktiviteter, tjenester, prosesser utøves for å støtte opp under tjenesteproduksjon og annen kommunal virksomhet. KS viser til kommunal- og distriktsdepartementet sin rapporte «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane», og kapitlet om «tilrådingar om internkontrollen med anskaffingar», tilrådingar 27-32 i rapporten.

Tilråding 27: Kommunen bør ha tydelege retningslinjer for anskaffingar som mellom anna skil mellom rammeavtalar, direkteanskaffingar og avrop på rammeavtalar. Retningslinjene bør også ha beløpsgrenser for å skilje mellom ulike typar anskaffingar.

Tilråding 28: Ansvar og roller i anskaffingsprosessen må definerast tydeleg. Særleg er det viktig å vere tydeleg på kva for anskaffingar som kan gjerast av resultateiningane sjølve, og kva for nokre som skal gjerast av staben. Det må òg definerast i kva tilfelle staben skal involverast undervegs.

Tilråding 29: Ansvaret for anskaffingsprosessen bør vere tydeleg. Det vil seie ansvaret for policy og rutinar så vel som ansvaret for kontrollar for å sikre etterleving av prosesskrav og avtalar som kommunen har inngått.

Tilråding 30: Kommunen bør lage eit system for oppbevaring av rammeavtalar, og avtalane må vere tilgjengelege.

Tilråding 31: Kommunen bør lage eit system for kontraktsoppfølging som kan handtere endringsordrar og tilleggsarbeid. Dette området bør ha særskilde krav til kontrollaktivitetar som reduserer risikoen til eit akseptabelt nivå.

Tilråding 32: Kommunen må ha kontrollaktivitetar knytte til bestilling, varemottak og utbetaling for å redusere risikoen for korrupsjon, mislegheiter og budsjettoverskridingar. Kommunen bør mellom anna ha rutinar for kontroll av fakturaer mot kontraktsvilkåra, bestilling og faktisk levering. Arbeidsdeling må sikrast.

Av stortingsmelding 22 (2018-2019) om «smartere innkjøp» er det sagt at kompetanse er nødvendig for å utnytte potensialet som ligger i offentlige anskaffelser. Økt kompetanse og profesjonalisering er en viktig del av effektivisering av anskaffelser.

Tabell 1. Eksempler på roller, ansvar og kompetansebehov – hentet fra St.meld. 22 (2018-2019)

Rolle	Ansvar	Kompetansebehov (eksempler)
Virksomhetsleder	Bruke innkjøp som virkemiddel for å nå virksomhetens overordnede mål	Bruk av relevant styringsinformasjon Hva virksomheten bør utføre selv og hva som bør konkurranseutsettes
Budsjetteier	Godkjenne budsjettrammer og mandat Organisere anskaffelsen Kontraktsoppfølging Ivareta risikostyring Ansvarlig for uttak av effekter	Kobling av overordnede mål med kommende anskaffelsesbehov Sette sammen hensiktsmessige team med kompetanse fra ulike fagretninger Effektberegning og gevinstrealisering
Innkjøpsleder	Lede og samordne innkjøpsfunksjonen Utvikle og oppdatere virksomhetens anskaffelsesstrategi, verktøy og maler	Bruk av digitale verktøy Effektiv organisering av anskaffelsesprosessen Innovasjon, miljø og andre samfunnshensyn Utarbeide relevant styringsinformasjon
Innkjøper	Lede anskaffelsesprosessen og være kommersielt og anskaffelsesfaglig ansvarlig Dokumentere anskaffelsen	Økonomi Anskaffelsesregelverket Prosess- og prosjektledelse Bruk av digitale verktøy Innovasjon, miljø og andre samfunnshensyn Kontraktsrett og forhandlinger
Fagansvarlig	Avklare brukernes og ulike fagmiljøers behov Ansvarlig for spesifikasjon av leveransen Forberede mottak og akseptere leveranse	Kompetanse innen sitt fagområde Brukerdialog Markedsdialog og markedsforståelse Behovsforståelse
Kontraktsforvalter	Implementere kontrakt Ha løpende kontakt med brukere, innkjøpskoordinator og leverandører i kontraktsperioden Sørge for at kontrakten blir oppfylt og legge til rette for uttak av effekter Ivareta dokumentasjon etter kontraktstildeling	Kontraktsoppfølging Kontraktsrett Prosess- og prosjektledelse Effektberegning og gevinstrealisering

Resultatene fra «anskaffelsesundersøkelsen 2024» viser fortsatt at «*til tross for høye politiske ambisjoner for anskaffelser i det offentlige, er det mange som opplever at virksomheten ikke har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta de ulike hensynene når de jobber med anskaffelser. Både manglende kompetanse og kapasitet går igjen blant respondentene*».

DFØ viser i sin beskrivelse av internkontroll for anskaffelser blant annet til følgende anbefalinger[15]:

- Etablering av innkjøpsstrategi med handlingsplan

[15] Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). *Internkontroll i offentlege innkjøp* (2023). Hentet fra: https://anskaffelser.no/nn/innkjopsledelse/internkontroll-offentlege-innkjop

- Rolle- og ansvarsfordeling
- Fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeleggjere ansvaret mellom ulike typar innkjøp
- Etablere retningslinjer for innkjøp som skil mellom rammeavtalar, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtalar
- Kommunisere mål og resultatkrav for verksemda sine innkjøp og gi nødvendig opplæring
- Etablere rutine for risikovurderingar (i motsetnad til tilfeldig og unødvendig kontroll)
- Etablere rutinar for oppfølging av etterleving (i motsetnad til eingongs- og ad hoc kontroll)
- Standardisering av innkjøpsprosessar og rutinar som sikrar etterleving av krav, gjerne ved hjelp av elektroniske løysingar
- Rutinar for oppfølging av mål og resultatkrav ved hjelp av mellom anna fakturakontroll, evaluering og rapportering
- Etablere system for oppbevaring og tilgjengeleggjering av rammeavtalar
- Etablere system for kontraktsoppfølging og handtering av endringsordrar og tilleggsarbeid

Videre anbefaler DFØ at følgende forhold er avklart ved kontraktsoppfølgingen for å sikre en god etterfølgelse av rammeavtaler[16]:

- Sørg for at avtalen gjøres kjent internt i virksomheten, for eksempel:
  - ved å legge avtaleinformasjon ut på virksomhetens intranett
  - ved å presentere avtalen og innholdet for organisasjonens bestillere og relevante brukere
  - ved å legge den inn i virksomhetens innkjøpssystem
  - ved å informere økonomi/regnskapsavdelingen om avtalen
- Hvem er forpliktet til å bruke avtalen dersom de har behov for å anskaffe noe som rammeavtalen dekker

[16] Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). *Kom i gang med kontraktsoppfølging* (2023). Hentet fra: https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosess/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging/kom-i-gang-med-kontraktsoppfolging

- Hva dekker avtalen, det vil si hvilke anskaffelser medfører at rammeavtalen skal brukes - og hvilke anskaffelser dekker rammeavtalen ikke
- Hvordan skal bestillingene foretas? - kan du bestille direkte fra rammeavtale leverandøren(e) eller skal det gjennomføres en minikonkurranse?
- Eventuell opplæring av de personene som skal gjøre bestillinger på avtalen / avropene

Rammeavtaler

DFØ skriver at en rammeavtale er en avtale mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører som har til formål å fastsette kontraktsvilkår for de kontraktene som skal inngås i løpet av den perioden rammeavtalen varer. Når det inngås rammeavtaler etter kunngjøring og konkurranse i samsvar med anskaffelsesregelverket, kan kontrakter tildeles (gjøre avrop på rammeavtalen) i samsvar med vilkårene i rammeavtalen uten å gjennomføre en (ny) kunngjøring[17].

Offentlige anskaffelser i kommunal sektor er regulert av et omfattende regelverk som skal sikre åpenhet, konkurranse og effektiv bruk av offentlige midler. LOA § 4 fastslår de grunnleggende prinsippene for anskaffelser, deriblant konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. Disse prinsippene danner fundamentet for hvordan kommunen skal gjennomføre sine anskaffelser og rammeavtaler. Brudd på disse kan resultere i økonomiske tap, dårligere avtaler og svekket tillit til forvaltningen.

For å sikre en transparent anskaffelsesprosess er kommunen forpliktet til å føre anskaffelsesprotokoll. Dette kravet, nedfelt i FOA § 7-1, innebærer at alle vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen skal dokumenteres, fra planlegging til kontraktsinngåelse. En slik dokumentasjon er avgjørende for å kunne etterprøve om anskaffelsen er lovlig og forsvarlig gjennomført, både internt i kommunen og av eksterne kontrollorganer som revisjonen. Hvilke krav som stilles til anskaffelsesprotokoll etter gjeldende regelverk, fremgår av FOA §§ 7-1, 10-5, 25-5 og 30-1[18].

Når kommunen utlyser en konkurranse, er det essensielt at konkurransegrunnlaget er tydelig og gir fullstendige opplysninger til leverandørene. FOA §§ 8-4 og 14-1 krever at konkurransegrunnlaget inneholder de nødvendige opplysningene for at leverandørene skal kunne utarbeide kvalifiserte og sammenlignbare tilbud. Dersom konkurransegrunnlaget er

---

[17] Direktoratet for forvaltning- og økonomistyring, *«Rammeavtaler»,* (2023), hentet fra: https://anskaffelser.no/nn/avtaler-og-regelverk/rammeavtalar

[18] Nærings- og fiskeridepartementet, «*protokoller*», (2017). Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/forste-kolonne/regelverk-og-skjemaer-listeside/offentlige-anskaffelser-skjemaer/id2518875/

uklart eller mangelfullt, kan dette føre til lav konkurranse, høyere kostnader og potensielle uenigheter om kontraktsvilkårene.

For å sikre åpenhet i anskaffelsesprosessen må kommunen kunngjøre sine konkurranser. FOA § 21-1 og § 21-2 krever at anskaffelser over gitte terskelverdier publiseres på Doffin for nasjonale kunngjøringer og TED for EØS-området. Unnlatelse av kunngjøring kan føre til at enkelte leverandører ikke får mulighet til å delta, noe som igjen kan svekke konkurransen og være i strid med anskaffelsesregelverket.

Når en leverandør velges, skal kommunen kunne begrunne hvorfor nettopp denne leverandøren fikk kontrakten. FOA § 25-1 krever at alle tildelinger skal være saklig begrunnet og dokumentert. Dette er viktig for å sikre en ryddig og gjennomsiktig prosess, der leverandørene får innsikt i vurderingskriteriene og eventuelt kan påklage beslutningen. Manglende begrunnelse kan føre til økt risiko for klager, som igjen kan forsinke anskaffelsesprosessen og skape usikkerhet.

Rammeavtaler har en begrenset varighet, normalt maksimalt fire år, med mindre særskilte grunner foreligger. FOA §§ 26-1 til 26-3 regulerer både varigheten av rammeavtaler og hvordan avrop fra avtalene skal foregå. Dersom flere leverandører er valgt innenfor en rammeavtale, må kommunen ha klare regler for hvordan bestillingene fordeles. Uten tydelige avropsmekanismer kan enkelte leverandører favoriseres på en måte som strider mot prinsippet om konkurranse.

Endringer i en inngått rammeavtale kan ikke gjøres på en måte som vesentlig påvirker kontraktens opprinnelige vilkår. FOA § 28-1 setter rammer for hvilke justeringer som kan gjøres uten at det utløser krav om ny konkurranse. Hvis en vesentlig endring gjennomføres uten ny konkurranse, kan dette i praksis innebære en ulovlig direkteanskaffelse. En slik situasjon kan føre til økonomiske sanksjoner og svekket tillit til kommunen.

En ulovlig direkte anskaffelse vil si at den offentlige oppdragsgiveren anskaffer en vare, tjeneste, eller et bygge- og anleggsarbeid uten å følge reglene om kunngjøring som følger av anskaffelsesregelverket, jfr. LOA § 4. Unntak fra konkurransekravet er kun tillatt i særlige tilfeller, for eksempel ved akutte behov der det ikke er tid til å gjennomføre en ordinær konkurranse, jfr. FOA § 5-2. Dersom kommunen gjennomfører direkteanskaffelser uten gyldig grunnlag, kan dette føre til gebyrer fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) samt negativ omtale i offentligheten[19].

---

[19] Klagenemndssekretariatet. *Ulike sakstyper*, hentet fra: https://www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemda-for-offentlige-anskaffelser-kofa/saksgangen/ulike-sakstyper

I en artikkel i kommunalrapport fra 2021[20] oppsummeres praksis fra EU-domstolen med tanke på begrensninger i fleksibiliteten for rammeavtaler. I henhold til EU-domstolen i sak C-216/17 og sak C-23/20 er det pekt på at I avgjørelsen konkluderer EU-domstolen med at oppdragsgiver er forpliktet til å oppgi en maksimal mengde/verdi i kunngjøringen, og at rammeavtalen bare dekker anskaffelser opp til denne grensen. Kjøp utover maksgrensen ville derfor kunne være i strid med anskaffelsesregelverket. Bakgrunnen for tolkningen er for å hindre at en rammeavtale blir misbrukt til å begrense konkurransen. Det anbefales med bakgrunn i dette at oppdragsgiver før nye avtaler om rammeavtaler kunngjøres bør være spesielt oppmerksom på:

- Alltid å opplyse om forventet omfang og maksimalt uttak i form av verdi eller mengde.
- Ved angivelsen av forventet omfang se hen til historisk behov, justert for eventuelle endringer. Dersom det ikke foreligger historiske tall, må oppdragsgiver foreta en forsvarlig beregning av hvor stor behovet sannsynligvis vil være i rammeavtaleperioden.
- Ved maksimalt uttak ta hensyn til muligheten for mer uventede forhold. Man må imidlertid unngå at maksimalt uttak fastsettes urealistisk høyt.
- I kontrakten regulere en rett til å si opp avtalen når maksimalt uttak er nådd.

I følge DFØ er det med andre ord ikke lenger lovlig å angi et anslag av hva en tror, men oppdragsgiver må og fastsette et makstak som de ikke skal gå utover[21].

Riksrevisjon har i brev av 27.08.2010 svar DFØ på spørsmål om oppbevaring av anskaffelsesdokumentasjon, herunder for rammeavtaler. Her opplyses det om at rammeavtaler må oppbevares så lenge utgifter kjem til, og minst 10 år. Dokumentasjon må derfor oppbevares så lenge avtalen varer og så lenge det fremdeles kan gjøres avrop på avtalen og det blir regnskapsførte utgifter. Grunnlagsdokumentasjon for avtalen (t.d. konkurransegrunnlaget eller tilbudet) som gir vesentlig tilleggsinformasjon til avtalen, eller som det blir vist til i avtalen, skal oppbevares like lenge[22].

---

[20] Ronny Rosenvold, *Rammeavtaler er ikke så fleksible som mange trodde,* (2021), hentet fra: https://www.kommunal-rapport.no/kronikk/rammeavtaler-er-ikke-sa-fleksible-som-mange-trodde/133751!/

[21] Direktoratet for forvaltning- og økonomistyring, *«Rammeavtaler»,* (2023), hentet fra: https://anskaffelser.no/nn/avtaler-og-regelverk/rammeavtalar

[22] Direktoratet for forvaltning- og økonomistyring, «*Krav til arkivering*», (2022), hentet fra: https://anskaffelser.no/nn/avtaler-og-regelverk/innsyn-og-offentleghet/krav-til-arkivering#anchorTOC_Rammeavtalar_2

I henhold til FOA kan oppdragsgiver i utgangspunktet ikke inngå rammeavtaler for mer enn 4 år, med mindre det foreligger særlige grunner, jf. § 11-1 (4) og § 26-1 (4). Bakgrunnen for dette er at rammeavtaler med lang varighet kan tolkes i strid med prinsippet om konkurranse. Bestemmelsene innebærer at kommunen som utgangspunkt må gjennomføre en ny konkurranse dersom en avtale har nådd denne grensen. Unntak fra denne hovedregelen krever en grundig vurdering og må være saklig begrunnet. Lov kommentarene til bestemmelsene viser til at det ved særlige behov må *«dokumenteres et konkret faktisk behov»*.

Dersom en rammeavtale forlenges uten at dette var planlagt fra start, kan det utgjøre en vesentlig endring av kontrakten. Ifølge FOA § 28-1 skal en avtale ikke endres på en måte som gjør den vesentlig forskjellig fra den opprinnelige avtalen. Hvis en forlengelse endrer avtalens opprinnelige karakter, for eksempel ved å gi leverandøren et lengre oppdrag enn det andre tilbydere opprinnelig konkurrerte om, kan dette i realiteten utgjøre en ulovlig direkteanskaffelse. En slik situasjon kan føre til klager, sanksjoner eller at avtalen kjennes ugyldig.

FOA § 28-2 gir imidlertid adgang til å gjøre enkelte endringer i kontrakter uten ny konkurranse. En rammeavtale kan forlenges dersom dette var tydelig spesifisert i konkurransegrunnlaget og avtaledokumentene. Dersom uforutsette forhold oppstår, kan en forlengelse også være lovlig dersom kommunen kan dokumentere at det ikke er mulig å gjennomføre en ny konkurranse uten at det medfører store ulemper eller merkostnader. Likevel må slike beslutninger være godt begrunnet og dokumentert for å sikre etterprøvbarhet.

Til slutt må enhver forlengelse vurderes opp mot de grunnleggende prinsippene i LOA § 4, som krever at anskaffelser gjennomføres på en måte som ivaretar likebehandling, forutberegnelighet og gjennomsiktighet. Hvis en forlengelse av en rammeavtale ikke var kjent for markedet da konkurransen ble gjennomført, kan det føre til en konkurransevridning som gir leverandøren en urettmessig fordel. Derfor må kommunen alltid sikre at eventuelle forlengelser er forutberegnelige, lovlige og konkurransenøytrale.

For å unngå brudd på regelverket bør kommunen alltid vurdere om en forlengelse var forutsatt i den opprinnelige avtalen eller om det kreves en ny konkurranse. Dette sikrer ikke bare at anskaffelsen er i tråd med loven, men også at kommunen får de beste betingelsene i markedet[23].

---

[23] Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). *Endringer i kontrakt – hvilke er lovlige?*. Hentet fra: https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging/forvalte-avtalen/endring-av-kontrakt/endringer-i-kontrakt-hvilke-er-lovlige

Følgende revisjonskriterier er på bakgrunn av dette utledet for denne forvaltningsrevisjonen:

Internkontrollen

- Ansvar og roller ved anskaffelser, herunder rammeavtaler, må defineres tydelig
- Kommunen bør sikre at ansatte har tilstrekkelig kompetanse for sitt arbeid med innkjøp
- Kommunen skal gi opplæring til ansatte med innkjøpsansvar
- Kommunen skal har rutiner for rammeavtaler som sikrere regeletterlevelse
- Kommunen bør etablere rutiner for å forebygge, avdekke og følge opp avvik, og for å vurdere risiko for at avvik kan skje

Rammeavtaler

- Kommunen skal ha en oppdatert oversikt over inngåtte rammeavtaler
- Kommunen skal sørge for at rammeavtalene blir brukt
- Rammeavtaler skal kunngjøres i samsvar med regelverket
- Kommunen skal ikke forlenge en rammeavtale utover fire år, med mindre det foreligger særskilte grunner som er saklig begrunnet og dokumentert
- Kommunen skal dokumentere anskaffelsesprosessen i tråd med regelverket

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

Uttalelse fra kontaktperson/kommunalsjef teknisk:

Hei Johannes,

Jeg har gått gjennom rapporten, og synes nå at den er mer nyansert enn det den var ved første gangs utsendelse.
Kan rapportere om at jeg har iverksatt tiltak for å få inn Offentlige anskaffelser med noen underkategorier i avvikssystemet, slik at det blir lettere å følge avvik i anskaffelsesprosesser. I tillegg har jeg startet ny dialog med Fylkeskommunen om oversikt over våre rammeavtaler. Videre skal vi ta fatt i de punktene som identifiseres.

På grunn av at det er ferietid, har jeg bedt Ola Morten om å formelt se gjennom som kommunedirektør, og bedt ham avgi endelig uttalelse til dere før 11. august hvis han har noen han mener ikke er tilstrekkelig klart. Fra min side synes jeg nå dette ble en god rapport, som peker på relevante svakheter, og anser at jeg fra underordnet nivå har fått kommet med det som jeg hadde behov for å få avklart/tydeliggjort.

Med vennlig hilsen

Magne Jøran Belsvik
Kommunalsjef Teknisk
Mobil: 413 33 353
Sentralbord: 72 46 00 00
www.heim.kommune.no
Heim kommune

Uttalelse fra kommunedirektøren:

Hei!

Viser til tidligere tilsvar og sier oss fornøyd med oppfølgingen av det. Det vil være naturlig å kommentere noe i forbindelse med fremlegging av saken internt i Heim kommune, blant annet hva gjelder delegasjonsreglement som har vært under revidering en stund. Der blir blant mye annet, myndighet og oppgaver vedrørende anskaffelser adressert. Dette er et arbeid som forventes politisk behandlet i høst. Ellers ingen kommentarer til rapporten fra vår side.

Ola Morten Teigen
Kommunedirektør
Mob: 99 25 70 50
Tlf: 72 46 00 00
www.heim.kommune.no
Heim kommune

Revisjon
Midt-Norge

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no