

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

INNkjØP

SØR-ODAL KOMMUNE 2021

Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
<https://www.revisjon-ost.no>
E-post: post@rev-ost.no
Org. nr.: 974 644 576 MVA

Forord – om rapporten

Denne rapporten er bygget opp pedagogisk med et kort sammendrag som går gjennom hovedfunnene og konklusjonen i forvaltningsrevisjonsprosjektet i første kapittel.



Vi har valgt å benytte en «trafikklysmoell» for å illustrere hva vi mener er i henhold til krav på området, det som er godkjent med merknad, og det som ikke er i henhold til krav på området. Hver vurdering blir merket med henholdsvis grønt, gul/oransje og rødt.

Vi gjør oppmerksom på at vurderinger med gul/oransje og rødt vil følge av beskrivelser av de mangler og/eller forbedringsmomenter vi mener at tjenesten har. For

leseren vil det derfor være nyttig å lese gjennom vurderingene som fremgår av underkapitlene for hver problemstilling, i tillegg til den informasjonen leseren får i sammendraget.

Rapporten er for øvrig utarbeidet med et digitalt tilsnitt og innehar lenker til ulike seksjoner av rapporten. Dette skal gjøre det enklere for leseren å navigere i rapportens innhold. Det er også lenket til de kilder som er digitalt tilgjengelige, for en mer interaktiv opplevelse av rapporten.

Rapporten er bygget opp etter NKRFs krav til sluttrapport i Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Dette innebærer minstekravene til

- sammendrag ([kap. 1](#)),
- informasjon om bestillingen ([kap. 2](#)),
- problemstillingene ([kap. 7-10](#)),
- valg av metoder og vurdering av datagrunnlag ([kap. 5](#)),
- revisjonskriterier ([vedlegg A](#)),
- presentasjon av data ([kap. 7-10](#)),
- vurderinger (kap. 7-10),
- konklusjon ([kap. 11](#)),
- anbefalinger ([kap. 12](#)),
- kommunedirektørens uttalelse ([kap. 13](#)).

I tråd med RSK 001, ønsker vi å fremheve at vi vektlegger at forvaltningsrevisjoner skal «bidra til et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgtes styring og kontroll, og å bidra til læring».

Vi vil takke kontrollutvalget for oppgaven, og administrasjonen for tilrettelegging for en best mulig og effektiv gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Vi håper at leseren finner nytte i rapporten og vil benytte denne videre i forbindelse med en trygg og god forvaltning av tjenesteområdet.

Løten, den 5. august 2021

Magnus Michaelsen

Magnus Michaelsen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Mathias Grendahl Sem

Mathias Grendahl Sem
Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	4
2	Bakgrunn for prosjektet	6
3	Formål og aktualitet	6
4	Avgrensninger.....	6
5	Metode for revisjonen.....	6
6	Om RIIK.....	7
7	Problemstilling 1 – Internkontroll knyttet til innkjøp.....	9
8	Problemstilling 2 – Kompetanse i organisasjonen	15
9	Problemstilling 3 – Planlegging av innkjøp.....	20
10	Problemstilling 4 – Kontraktsoppfølging	24
11	Konklusjon	26
12	Anbefalinger	26
13	Kommunedirektørens uttalelse.....	27
14	Vedlegg A: Revisjonskriterier	28

Bilde på forsiden: Michal Tyrkiel

1 Sammendrag

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har hatt til formål å undersøke om kommunens rutiner fungerer etter hensikten og er i tråd med gjeldende regelverk.

I prosjektet har vi hatt fire problemstillinger:

1. Har Sør-Odal kommune et system for internkontroll som sikrer at lov og forskrift om offentlige anskaffelser følges?
2. Har Sør-Odal kommune på plass et system for kompetanseforbedring innen anskaffelsesprosesser?
3. Har Sør-Odal kommune rutiner og et system for planlegging av innkjøp?
4. Har Sør-Odal kommune rutiner og et system for kontraktsoppfølging?

Det har blitt utledet revisjonskriterier til problemstillingene, som har vært til gjennomsyn hos og godkjent av tidligere rådmann i Sør-Odal kommune.

Problemstillingene har blitt besvart etter innhenting av data gjennom dokumentstudier, intervjuer og en spørreundersøkelse rettet mot innkjøpsansvarlige i linjen.

I dette prosjektet har vi vurdert at Sør-Odal kommune har et helhetlig internkontrollsystem. Systemet er under utvikling og kommunen har en del dokumenter og veiledere som til sammen danner et internkontrollsystem rettet mot innkjøpsområdet. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at kommunens innkjøpsveileder er ukjent for mange, og at det er mange som ikke benytter verktøyet. Kommunen bør jobbe med å sikre at rutinene som finnes blir implementert og faktisk brukt i organisasjonen.

Vi mener at Sør-Odal kommune har et forbedringspotensial i arbeidet med å kartlegge den interne innkjøpskompetansen i organisasjonen. Svar fra spørreundersøkelsen viser at mange føler et behov for mer opplæring i anskaffelsesregelverket og at man ikke er komfortabel med innkjøpssystemet som brukes som følge av at man sjelden benytter dette. Informasjon vi har mottatt i intervjuer tilsier også at det er liten grad av opplæring i bruken av verktøyene som kommunen utarbeider. Vår oppfatning er at Sør-Odal kommune bør vurdere ytterligere opplæringstiltak samt å utarbeide interne rutiner for opplæring.

Vi mener at Sør-Odal kommune har rutiner og et system for planlegging av innkjøp. Felles anskaffelsesstrategi for samarbeidskommunene i RIIK trekker opp de overordnede linjene for kommunen sin planlegging av fremtidige innkjøp. Strategien er politisk vedtatt og således bindende.

Vår vurdering er at kommunen, gjennom RIIK, har rutiner og et system for kontraktsoppfølging, men at organisasjonens kjennskap til og bruk av verktøyene er begrenset. Det var få respondenter som svarte at de gjennomførte anskaffelser hvor kontraktsoppfølging inngikk som del av eierskapet til varen/tjenesten som blir levert. Det er derfor vanskelig å trekke gode slutninger av kommunens praksis. Informasjon gitt i intervju tyder likevel på at oppfølgingen er til dels personavhengig. Kommunen har i liten grad systemer som sikrer god dialog med leverandør, og bruker i liten grad erfaringer fra gjennomførte innkjøp til å forbedre rutinene til senere anskaffelser.

Vår konklusjon er at Sør-Odal kommune har fått en del rutiner og systemer på plass på det overordnede nivået med hensyn til innkjøp, hovedsakelig gjennom RIIK-samarbeidet. Som i tidligere revisjoner, mener vi at kontrollen avdekker at kommunen har mangler for intern opplæring og kjennskap i organisasjonen om eksisterende systemer og rutiner, og hvor man finner disse.

Basert på rapportens funn har vi derfor følgende seks anbefalinger til Sør-Odal kommune:

- Kommunen bør sikre at ansatte med innkjøpsmyndighet har tilstrekkelig kompetanse.
- Kommunen bør kartlegge kompetansenivået til ansatte med innkjøpsmyndighet.
- Kommunen bør lage interne rutiner for opplæring.
- Kommunen bør gjøre rutinene knyttet til hvor man søker informasjon om innkjøp bedre kjent i organisasjonen.
- Kommunen bør sikre at erfaringer fra gjennomførte kontraktsoppfølginger blir dokumentert.
- Kommunen bør utarbeide retningslinjer som sikrer god dialog med leverandører.

2 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 23-2, punkt c, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (§ 23-3, første ledd).

Kontrollutvalget i kommunen fattet i møte den 7.9.2020 vedtak om bestilling av et prosjekt rettet mot innkjøp. Vedtaket var som følger:

Vedtak

Kontrollutvalget viser til revidert plan for forvaltningsrevisjon (KS-sak 004/19) og bestiller en forvaltningsrevisjon knyttet til Innkjøp og en forvaltningsrevisjon knyttet til beredskap.

Prosjekt Innkjøp:

1. Kontrollutvalget viser til revidert plan for forvaltningsrevisjon (KS-sak 004/19) og bestiller en forvaltningsrevisjon knyttet til Innkjøp.
2. Prosjektet har følgende problemstillinger:
 - 1) **Har Sør-Odal kommune et system for internkontroll som sikrer at lov og forskrift om offentlige anskaffelser følges?**
 - 2) **Har Sør Odal kommune på plass et system for kompetanseforbedring innen anskaffelsesprosesser?**
 - 3) **Har Sør-Odal kommune rutiner og et system for planlegging av innkjøp?**
 - 4) **Har Sør-Odal kommune rutiner og et system for kontraktsoppfølging?**

3 Formål og aktualitet

Formålet med en forvaltningsrevisjonen er å undersøke om kommunens rutiner fungerer etter hensikten og er i tråd med gjeldende regelverk.

4 Avgrensninger

Prosjektet er avgrenset til kun å omhandle forhold som naturlig faller inn under problemstillingene. Det har ikke blitt foretatt undersøkelser av enkeltanskaffelser for å se om de ligger innenfor lovverket.

5 Metode for revisjonen

Datamaterialet til rapporten er innhentet gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentstudier
- Dybdeintervju
- Spørreundersøkelse

Metodene befinner seg under de grenene av samfunnsvitenskapelige metoder som heter kvalitative og kvantitative metoder. Kvalitative metoder fokuserer, kort forklart, på å opparbeide mye data om et lite utvalg. Kvantitative metoder omhandler å samle inn en informasjon fra et stort antall respondenter. Det er problemstillingene som avgjør hvilken metode man bør velge. I denne forvaltningsrevisjonen er det problemstillingene som best kan besvares ved å bruke begge typer metoder.

5.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier er en ikke-påtrengende metode. Det vil si at den ikke involverer informanter. Metoden brukes til å studere eksisterende materiale, og er mye brukt for anskaffelse av bakgrunnsinformasjon. Det er innhentet dokumentasjon om anskaffelsesrutiner, anskaffelsesstrategier og internkontrollrutiner.

5.2 Intervjuer

I et dybdeintervju er målet å skape en intervjusituasjon som ligner på en fri samtale. Informanten blir oppfordret til å snakke fritt om et forhåndsbestemt tema. God tid til intervjuet og en lite rigid intervjuguide er nyttig for å få maksimalt utbytte av denne typen intervjuer. I arbeidet med rapporten er det foretatt intervjuer med relevante aktører som representant fra RIIK, kommunens innkjøpskoordinator og to kommunalt ansatte med innkjøpsmyndighet. Det er også gjennomført oppstartmøte med innkjøpskoordinator og kommunaldirektør. Alle intervjuer ble foretatt med full åpenhet rundt tema og hva datamaterialet skulle brukes til. Alle referater er verifisert.

5.3 Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en spørreundersøkelse via Questback som har gått ut til alle ansatte i kommunen som har innkjøpsmyndighet. Listene over de aktuelle ansatte ble fremskaffet av kommunens kommunalsjefer. Vi oppnådde en svarprosent på 50 %. Det vil si at det er en mulighet for en skeivfordeling i de svarene vi fikk inn. Man må også være forsiktig med å legge for mye vekt på resultatene. Hvis det er en tydelig ensartet retting i hva som blir svart, så kan det tillegges mer vekt.

6 Om RIIK

RIIK står for regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen og er et innkjøpssamarbeid for Eidskog, Grue, Kongsvinger, Sør-Odal, Nord-Odal, Våler og Åsnes kommuner, samt for enkelte interkommunale selskaper. Samarbeidet er organisert som et vertskommunesamarbeid og har Kongsvinger som vertskommune. Det er per dags dato 3 ansatte i RIIK. Formålet med RIIK er å anskaffe og forvalte nødvendige og riktige varer og tjenester det er behov for på en måte som bidrar til en mest mulig kostandseffektiv utnyttelse av kommunens ressurser. RIIK har følgende oppgaver:

- Inngå og vedlikeholde felles rammeavtaler.
- Etablere felles rutiner for anskaffelser.
- Rådgivning og bistand i forbindelse med enkeltanskaffelser.
- Informasjon om og opplæring i anskaffelsesregelverket.

RIIKs styrende dokumenter er, *Vertskommuneavtale om regionalt innkjøpssamarbeid Kongsvingerregionen* og *Instrukser for innkjøpsleder, innkjøpsansvarlig og produktansvarlig*.

I RIIK er det et innkjøpsråd, bestående av deltakerkommunenes innkjøpsfaglige kontaktpersoner, innkjøpsleder og øvrige ansatte i RIIK. Innkjøpsrådet er et rådgivende organ for innkjøpsleder.¹ Rådet har beslutningsmyndighet for produktområder som innkjøpssamarbeidet skal inngå rammeavtaler på overfor deltakerkommunene. Innkjøpsrådet er kjernen i et faglig nettverk for innkjøpsarbeidet i kommunene. I det utvidede nettverket kan alle som har en rolle i innkjøpsarbeidet i deltakerkommunene inkluderes. Innkjøpsrådet har minimum tre årlige møter.

6.1 Tidligere revisjoner

Revisjon Øst IKS leverte rapporter med innkjøp som tema i 2014 og 2018. Rapporten fra 2014 omhandlet etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser. Det ble konkludert med at kommunen hadde

¹ Innkjøpsleder er daglig leder i RIIK.

en del å hente på det formelle rundt større anskaffelser og den tilhørende dokumentasjonen. Kommunen var på den tiden i en prosess med å utarbeide rutiner for prosedyrer rundt større anskaffelser. I tillegg ble også lojaliteten til inngåtte rammeavtaler undersøkt. Konklusjonen var at lojaliteten til avtalene var tilfredsstillende. Rapporten hadde ni anbefalinger som kommunen skulle følge opp i etterkant.

Rapporten fra 2018 hadde internkontroll som hovedtema, der innkjøp var en del av de områdene som det ble sett nærmere på. Rapporten peker på manglende oversikt på innkjøpsfeltet. RIIG (nå RIIK), var viktig for kommunen, da det internt manglet overordnet styring. Den daværende innkjøpskoordinatoren hadde lite avsatt tid i sin stilling til å drive med innkjøpsarbeid. Vedkommende så på seg selv mer som et bindeledd mellom kommunen og RIIG. Innkjøpsveilederen som var utarbeidet blant annet med bakgrunn i rapporten fra 2014, var lite kjent og ble således ikke benyttet. Det var knyttet syv anbefalinger til rapportens innkjøpsdel.

6.2 Intern organisering i samarbeidskommunene

I avtalen med RIIG står det at den enkelte deltakerkommune skal utpeke en innkjøpsansvarlig kontaktperson for RIIG i kommunen. Kommunen skal også utpeke fagansvarlige og produktansvarlige. Per 21. mai 2021 var det 32 personer i kommunen med delegert innkjøpsmyndighet.

Sør-Odal kommune har siden forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2018 ansatt en innkjøpsrådgiver. Rollen som innkjøpsrådgiver er ikke en fulltidsstilling, og tiden brukt på rollen varierer. Rollen har nå et mer tydelig ansvar mot innkjøpsfeltet og tidligere rådmann har i intervju gitt informasjon om at innkjøpsarbeidet i kommunen nå er forsterket kontra situasjonen i 2018. Innkjøp er ellers et linjeansvar i kommunen. Det vil si at det er ledelsen i den enkelte avdeling som foretar innkjøp. Innkjøpskoordinatoren blir involvert ved behov.

7 Problemstilling 1 – Internkontroll knyttet til innkjøp

Problemstilling 1:

Har Sør-Odal kommune et system for internkontroll som sikrer at lov og forskrift om offentlighet anskaffelser følges?

7.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

Kriterie 1	Det skal være etablert et overordnet internkontrollsystem for kommunen som er skriftlig, kjent blant kommunens ansatte.
Kriterie 2	Det bør være etablert et eget system rettet mot innkjøpsområdet som omfatter de underpunkter som DFØ anser som viktige tiltak.

7.2 Innhentet data

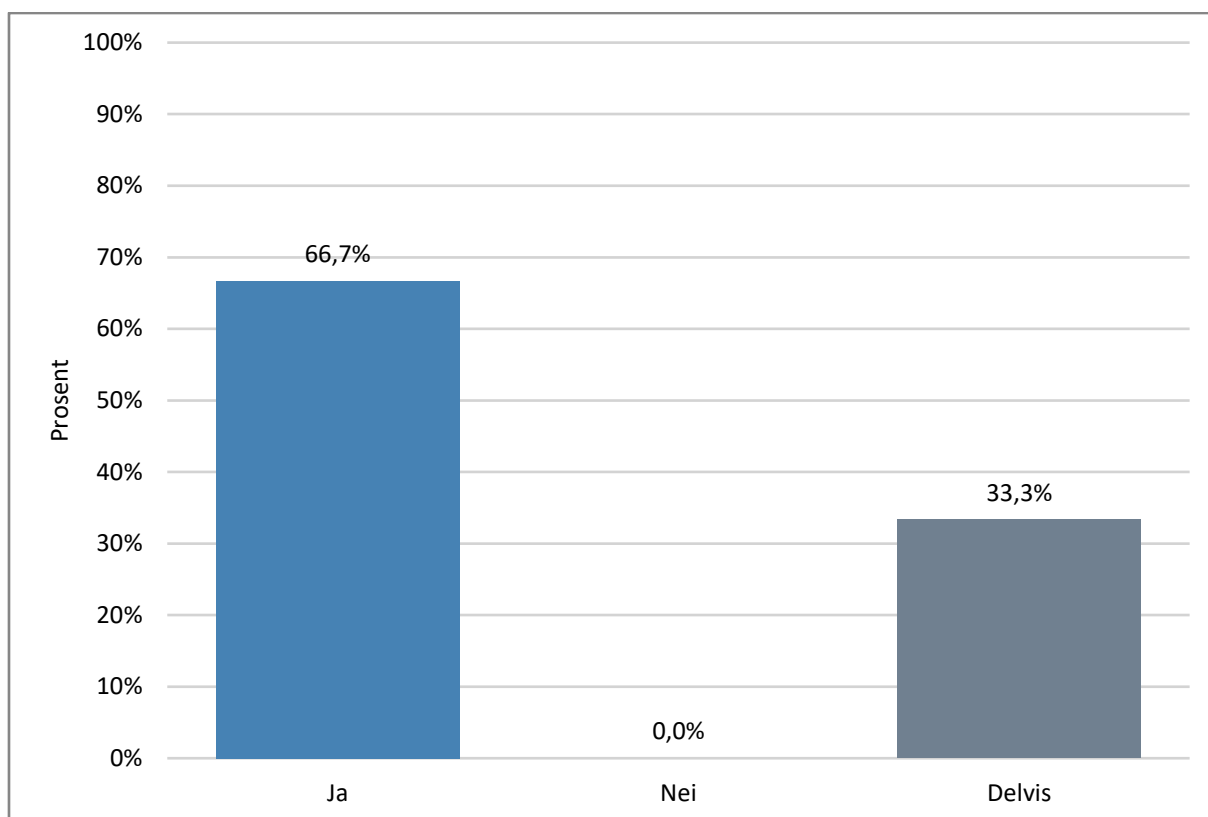
I det følgende blir data innhentet gjennom intervjuer, dokumentstudier og spørreundersøkelsen presentert. Det vil først bli gitt informasjon om kommunens overordnede internkontrollsystem, etterfulgt av fakta om systemet som er etablert rettet mot innkjøpsområdet.

7.3 Kommunens internkontrollsystem

Sør-Odal kommune benytter seg av *Kilden* som sitt internkontrollverktøy. *Kilden* er nå ferdig implementert i kommunen i den forstand at alle enheter nå bruker systemet, men noen har kommet lengre enn andre i sin bruk av systemet. Det er fremdeles en kontinuerlig utbedring av systemet, der det legges inn nytt innhold. Det ble et særlig stort behov for nytt innhold etter en større omorganisering.

Kilden er et relativt nytt system, som har erstattet Compilo og som kommunen jobbet med implementeringen av i 2018. Revisor har i intervju fått motstridende informasjon vedrørende opplæringen i bruken av *Kilden*. Enkelte har ikke fått noe opplæring, mens andre har mottatt en begrenset opplæring. Det har videre vært opp til den enkelte ansatte å sette seg grundigere inn i systemet.

Vi har stilt spørsmål i spørreundersøkelsen knyttet til kjennskapen til kommunens internkontrollsystem. Svarene viser at 66 % av respondentene sier seg kjent med kommunens overordnede internkontrollsystem, mens 33 % er usikre på om de kjenner systemet. Dette stemmer overens med den informasjonen vi har fått i intervjuene der det blir informert om lite kjennskap til kommunens overordnede internkontrollsystem.



7.4 Internkontroll rettet mot innkjøpsområdet

Internkontrollen som er rettet mot innkjøpsområdet er ikke sammenfattet i ett enkelt dokument eller en rutinebeskrivelse. RIIK oppgir at de ikke stiller krav til hva som skal være på plass i et internkontrollsystem rettet mot innkjøp. Det er opp til den enkelte kommune selv å definere hva som skal være med. RIIK har ingen informasjonsrolle overfor deltakerkommunene på dette området. Det de bidrar med er maler og dokumentet *Ansvar og oppgavedeling ved offentlige anskaffelser*, som har med mye nyttig informasjon og som kan inngå i en internkontroll. Hensikten med dokumentet er:

- « - å få en tydeligere ansvars- og oppgavefordeling, samt plassere ansvar for gjennomføring/kvalitetssikring av anskaffelsesprosess,
- gi veiledning for arbeidsprosessen for anskaffelse,
- Sjekkliste og fremdriftsplan for anskaffelsen.»

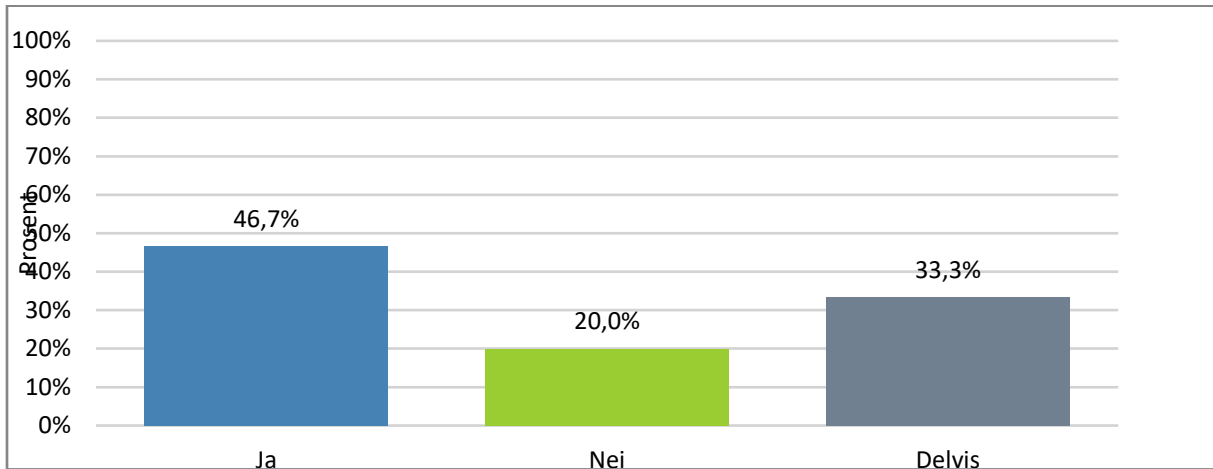
Dokumentet fungerer videre som en sjekkliste som kan fylles ut gjennom hele prosessen og som således vil kunne dokumentere alle ledd i en anskaffelse.

Eksisterende innkjøpsveileder

Et viktig dokument i interkontrollen mot innkjøp er innkjøpsveilederen. Den kom på plass i etterkant av revisjonens rapport fra 2014. Den ble sist revidert i juni 2018. Som tidligere nevnt ble det i rapporten fra 2018 avdekket innkjøpsveilederen i liten grad var i bruk i organisasjonen. Rapporten fra 2018 er fulgt opp i flere kontrollutvalgsmøter og ble sist behandlet i møte den 7.9.2020. Da var kommunen enda ikke i mål med å følge opp rapportens anbefalinger, som blant annet omhandlet å gjøre innkjøpsveilederen kjent blant alle ansatte med ansvar for innkjøp. Revisor har fått informasjon under intervjuer om at innkjøpsveilederen ikke er i bruk. Det opplyses videre at det ikke har vært noe fokus fra kommunens ledelse på at innkjøpsveilederen skal brukes. Innkjøpsveilederen er omfattende og

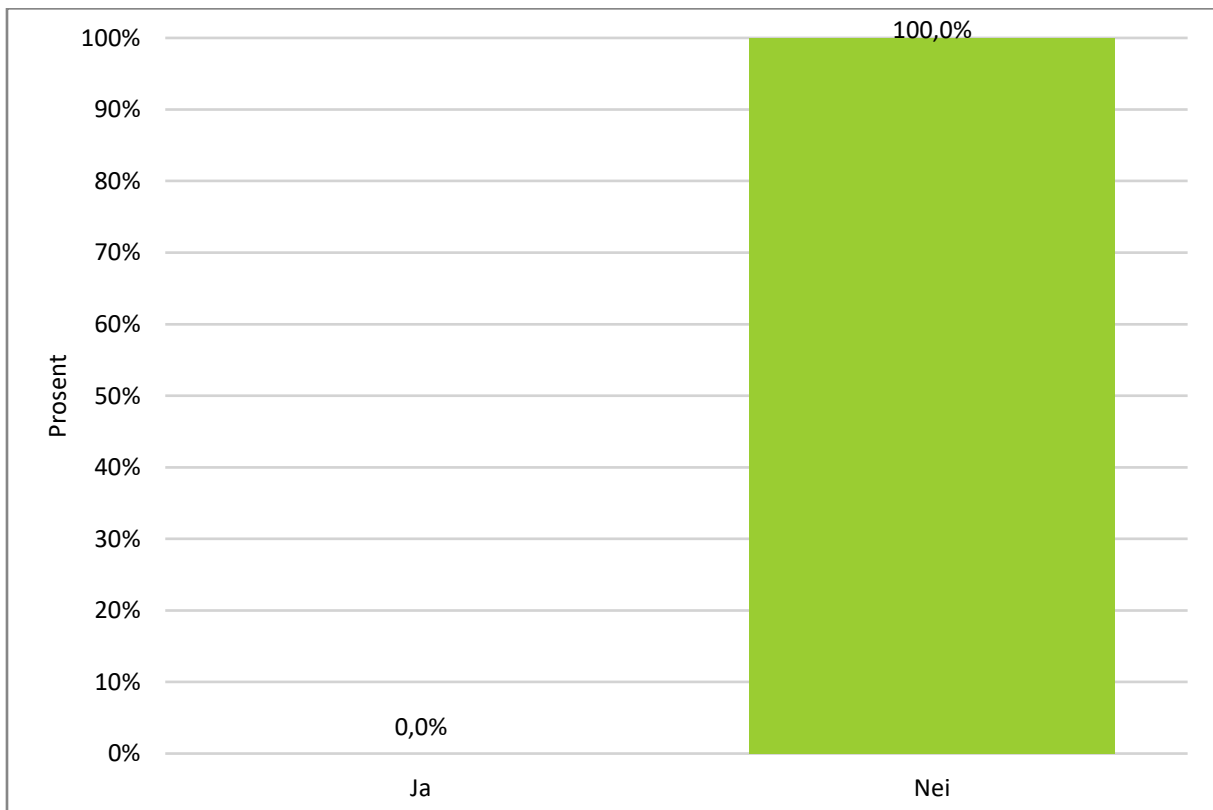
inneholder blant annet informasjon om interne retningslinjer, terskelverdier, prosedyrer for å gjennomføre innkjøp og relevante maler.

Vi har stilt spørsmål om respondentene er kjent med veilederen. Resultatet er følgende:



Dette viser at omtrent halvparten er kjent med veilederen, en god del er delvis mens hele 20 prosent ikke kjenner til dokumentet.

Videre ble de som oppga at de kjenner til veilederen spurt om den var aktivt i bruk. Her var svarene klare:



Dette gir en klar indikasjon på at den nåværende innkjøpsveileder ikke er i bruk i organisasjonen.

Ny innkjøpsveileder

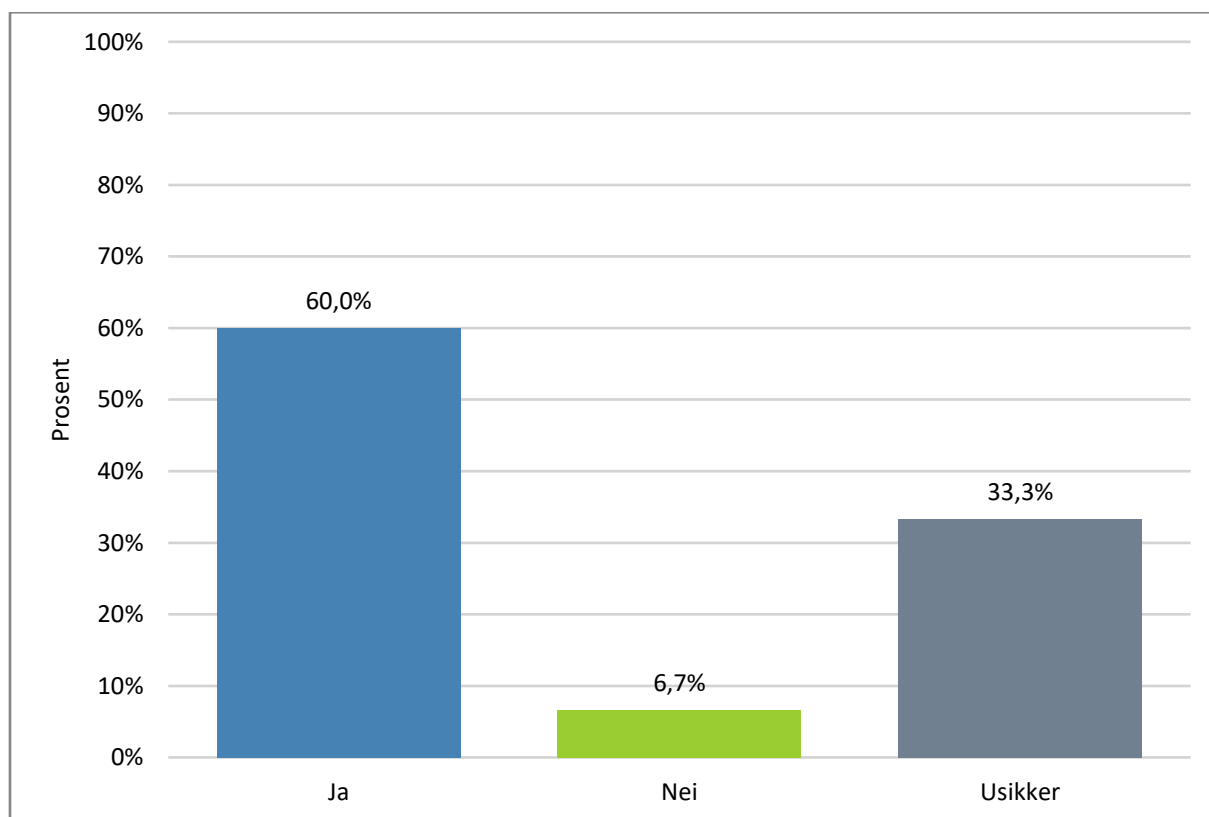
RIIK har i samarbeid med deltakerkommunene utarbeidet en ny og felles innkjøpsveileder. Den ble ferdigstilt i løpet av våren 2021. Det pågår nå en innkjøring og informasjonsprosess om veilederen. Den er ikke laget for å være en komplett lærebok om offentlige anskaffelser, men skal være en veileder som beskriver hvordan man gjennomfører innkjøp lokalt. Brukerne av veilederen skal penses inn på riktig spor og veilederen skal kunne vise til hvor man kan finne annen relevant informasjon som er mer dekkende for deres behov.

I Sør-Odal kommune er det gitt informasjon om den nye veilederen til et utvalg i ledergruppa. Det jobbes med å utarbeide en policy for mer konkrete retningslinjer for kommunen. Der skal blant annet fullmaktsmatriser og kontaktpersoner bli beskrevet. Vi har fått informasjon om at denne jobben ikke blir ferdig før på nyåret og blir på mange måter en kryssning av den nåværende innkjøpsveilederen og den nye som RIIK har laget.

Vi har blitt informert om at det ikke er planlagt en omfattende opplæring i den nye innkjøpsveilederen og i Sør-Odal-policyen, når disse to er ferdigstilt.

Kjennskap til rutinene

Vi stilte spørsmål om respondentene er kjent med de interne rutinene som gjelder for offentlige anskaffelser.



Som vi ser er flertallet enten kjent med rutinene eller er usikre.

Riktig bruk av oppdaterte maler er en viktig del av innkjøpssystemet til kommunen. Utviklingen av maler har vært et satsningsområde for RIIK og som de har brukt mye ressurser på. Resultatet er et godt utviklet sett med maler som er oppsatt i henhold til det gjeldende regelverket. På RIIKs sider ligger også en oversikt over alle de aktuelle rammeavtalene som er inngått gjennom innkjøpssamarbeidet. I

spørreundersøkelsen stilte vi derfor spørsmål om hvor de ansatte med innkjøpsansvar finner maler som skal brukes ved innkjøp. Spørsmålet ble stilt fordi de aktuelle malene både ligger i Kilden og på RIIK sine sider. Vi var da ute etter å få kartlagt om det er felles kunnskap om hvor man innhenter dokumentene man har behov for. Spørsmålet var utformet med en tekstboks der respondentene selv kunne skrive inn sine svar. Svarresultatene viser at flertallet henter malene fra Kilden. Et mindretall henter informasjonen fra RIIK sine sider. To av de som besvarte undersøkelsen oppga at de ikke visste hvor de nåværende malene var tilgjengelige.

7.5 Revisors vurdering


Basert på det overnevnte datagrunnlaget har revisor kommet med følgende vurderinger av oppnåelsen av revisjonskriteriene.

7.5.1 Vurdering av revisjonskriterie 1 – Overordnet internkontrollsystem

Sør-Odal kommune har byttet overordnet internkontrollsystem flere ganger i løpet av de siste 10 årene. Dette medfører at de ansatte stadig har nye systemer å sette seg inn i. Per juni 2021 er det Kilden som er kommunens verktøy og som er ferdig implementert, men det er også fremdeles under utvikling.

Den gjennomførte spørreundersøkelsen viser at flertallet er kjent med internkontrollsystemet, men en tredjedel av respondentene oppgir også at de ikke er sikre på om de kjenner til internkontrollsystemet. Det er imidlertid ingen som har svart at de ikke er kjent med internkontrollsystemet.

Basert på dette, mener vi at revisjonskriterie 1 er delvis etterlevd.

 Det skal være etablert et overordnet internkontrollsystem for kommunen som er skriftlig, og som er kjent blant kommunens ansatte.

7.5.2 Vurdering av revisjonskriterie 2 – Internkontroll mot innkjøp

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har følgende liste med punkter som de anbefaler at et internkontrollsystem som er rettet mot innkjøp bør dekke:

- Etablering av innkjøpsstrategi med handlingsplan.
- Rolle- og ansvarsfordeling.
- Fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeliggjøre ansvaret mellom ulike typer innkjøp.
- Etablere retningslinjer for innkjøp som skiller mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler.
- Kommunisere mål og resultatkrav for virksomheten sine innkjøp og gi nødvendig opplæring.
- Etablere system for oppbevaring og tilgjengeliggjøring av rammeavtaler.
- Etablere system for kontraktsoppfølging og håndtering av endringsordre og tilleggsarbeid.

Enkelte av disse punktene vil bli vurdert i forbindelse med andre problemstillinger i denne rapporten. Blant annet blir punktet om kontraktsoppfølging dekket av problemstilling 4, mens punktet om nødvendig opplæring er dekket under problemstilling 2. Punkt en om innkjøpsstrategien er dekket i problemstilling 3. Dette medfører at vurderingene som er gjort under disse problemstillingene også har en innvirkning på denne vurderingen.


Avtalene med RIIK skisserer opp hvordan kommunen internt skal inndele ansvarsområdene sine, mellom innkjøpsansvarlige og produktansvarlige. Roller og ansvar blir videre utdypet i *Ansvars- og oppgavefordeling ved offentlige anskaffelser*. Kommunen bør jobbe med å ta det sistnevnte verktøyet fullt ut i bruk.

Fullmaktssystem med beløpsgrenser er nå inkludert i den eksisterende innkjøpsveilederen. I den nye veilederen er ikke dette inkludert. Det er igjen i *Ansvars- og oppgavefordeling ved offentlige anskaffelser* at man finner en slik oversikt der man lett kan se hvilket ansvar et innkjøp utløser.

Retningslinjer for innkjøp er lagt i innkjøpsveilederen, som nå er på vei til å bli implementert. Den kommende policyen som Sør-Odal kommune skal utarbeide, skal bidra til å klargjøre de interne retningslinjene for hvordan innkjøp skal gjennomføres.

Rammeavtalene er oppbevart hos RIIK, sammen med andre aktuelle maler og verktøy. Kommunen bør sikre at ansatte som har innkjøpsmyndighet vet hvor de oppdaterte maler befinner seg.

Vi mener at revisjonskriterie 2 er etterlevd.

 Det bør være etablert et eget system rettet mot innkjøpsområdet som omfatter de underpunkter som DFØ anser som viktige tiltak.

7.5.3 Oppsummert vurdering

Sør-Odal kommune har et helhetlig internkontrollsystem som er under utvikling og de har en del dokumenter og veiledere som til sammen danner et internkontrollsystem rettet mot innkjøpsområdet. Kommunen bør jobbe med å sikre at de rutiner som finnes blir implementert og faktisk tas i bruk.

8 Problemstilling 2 – Kompetanse i organisasjonen

Problemstilling 2:

Har Sør-Odal kommune på plass et system for kompetanseforbedring innen anskaffelsesprosesser?

8.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

Kriterie 3	Kommunen bør sikre at ansatte som foretar større anskaffelser innehar den riktige kompetanse, og da gjerne dokumentert gjennom sertifiseringsordning for offentlige anskaffelser (SOA).
Kriterie 4	Kommunen bør ha rutiner for intern opplæring

8.2 Innhentet data

Datamaterialet som er innhentet for å svare på denne problemstillingen er innhentet gjennom dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelser. Det vil bli presentert informasjon knyttet til hvilken kompetanseforbedring som tilbys, en oversikt over den interne kompetansen og de interne rutinene for opplæring.

8.3 Kompetansehevende tiltak

Et av formålene med RIIK er å sørge for økt innkjøpskompetane og kvalitet i innkjøpsarbeidet². Det er videre slått fast i instruksen til innkjøpskontoret ved daglig leder at de skal «*Gi råd, veiledning og opplæring til ansatte i kommunene i alle spørsmål knyttet til innkjøp*»³

Internt i kommunene er det innkjøpsansvarlig som skal «*bidra til å delta i informasjonsarbeid og opplæring om offentlige anskaffelser i egen organisasjon i samarbeid med innkjøpsleder i RIIK*». Det er rådmannen/kommunedirektøren som er kommunens øverste innkjøpsansvarlig. Rådmannen/kommunedirektøren skal etter avtalen med RIIK sørge for at kommunen har en innkjøpsansvarlig medarbeider. Vedkommende skal ha tilstrekkelig kompetanse om offentlige anskaffelser, samt få avsatt tid til å løse de oppgavene som ligger til rollen. Det er dermed kommunens innkjøpsansvarlig, som i Sør- Odal har tittelen innkjøpskoordinator, som skal bidra til opplæring i offentlige anskaffelser internt i organisasjonen.

RIIK har arrangert opplæringsseanser av varierende lengde og kompleksitet. Det mest omfattende kurset ble arrangert høsten 2020 og gikk over to dager. Kurset hadde ekstern kursholder og eksamen og resulterte i SOA basis-sertifisering hvis man besto eksamen. SOA er en nasjonal sertifiseringsordning for offentlige innkjøpere og den eneste offentlige sertifiseringsordningen på fagfeltet. Kurset hadde 20 deltakere, hvor to fra Sør-Odal kommune deltok. En av de to besto eksamen og ble sertifisert. Det har

² Avtale om vertskommunesamarbeid regionalt innkjøp i kongsvingereregionen del 3.

³ Instruks for daglig leder av Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen

ikke blitt gjennomført oppfølging eller gitt tilbud om å ta eksamen på nytt til vedkommende som strøk. RIIK har for øvrig ingen planer om å kjøre regelmessige SOA kurs.

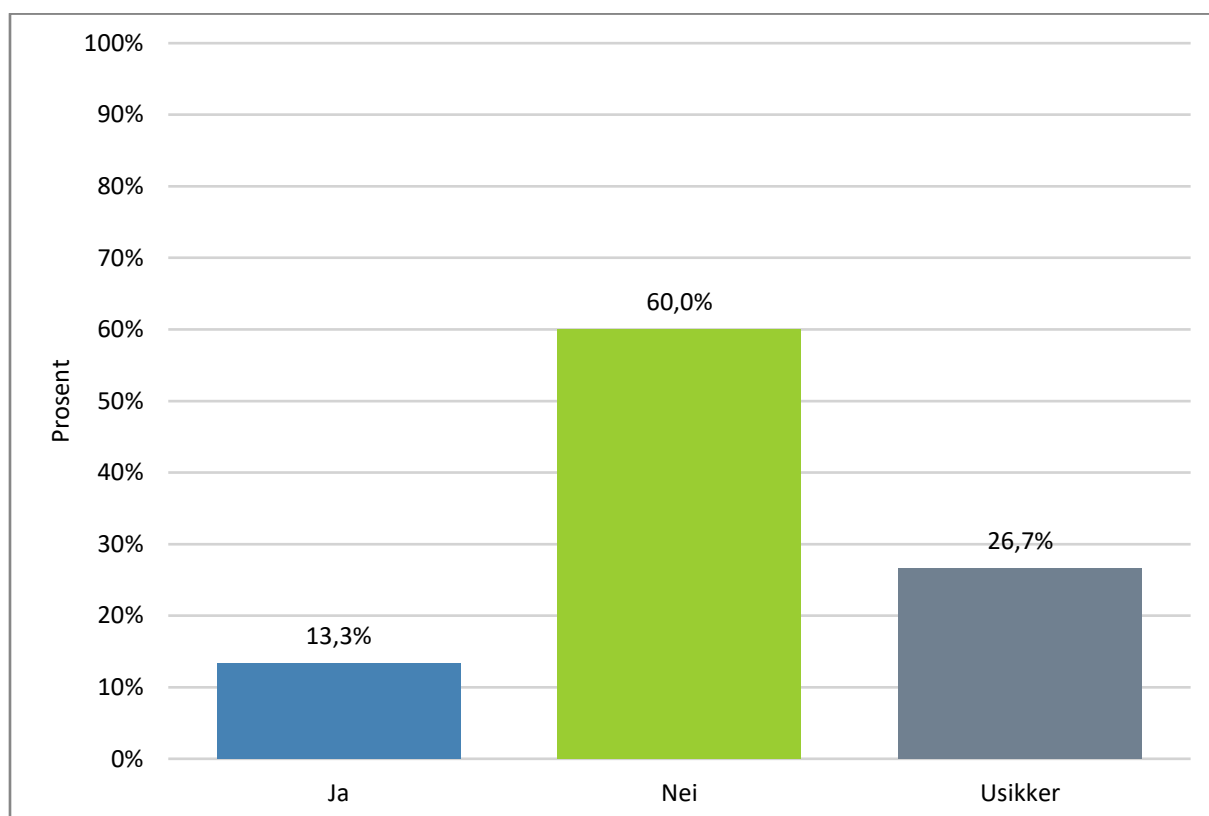
RIIK har også hatt et åpent kurs om det tilgjengelige malverket som de har utarbeidet. Der deltok 2-3 personer fra kommunalteknisk og FDV fra kommunen. Dette kurset var åpent for alle og foregikk digitalt. Det er planlagt informasjonsmøter i forbindelse med ny innkjøpsveileder. Disse er ikke avholdt per 21. mai. Det blir også vurdert om opplæringen skal filmes, så den kan sees senere ved behov. RIIK har i intervju oppgitt at de til nå har hatt sitt hovedfokus på å få på plass maler og rutiner. Arbeidet med opplæring skal trappes opp når rammeverket rundt er på plass.

8.4 Intern kompetanse

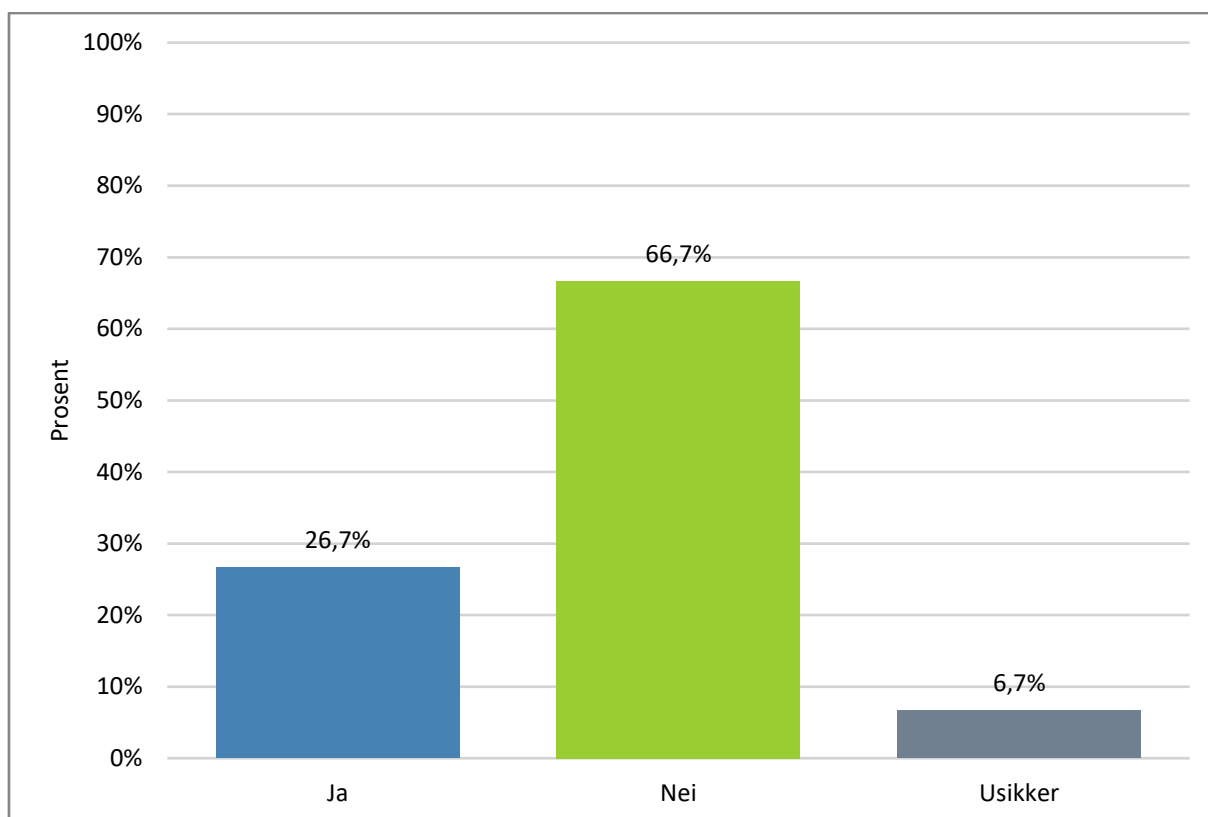
Kommunen har ikke gjennomført kartlegging av den innkjøpsspesifikke kompetansen til de i kommunen som foretar innkjøp. Det er nylig gjennomført en større kompetansekartlegging i kommunen i forbindelse med en større intern omorganisering. Spesifikk kompetanse innenfor innkjøp var ikke en del av gjennomgangen.

Revisor har i spørreundersøkelsen stilt spørsmål som er knyttet til egen oppfatning av innkjøpskompetanse og om ansatte mener at de har et behov for etterutdanning.

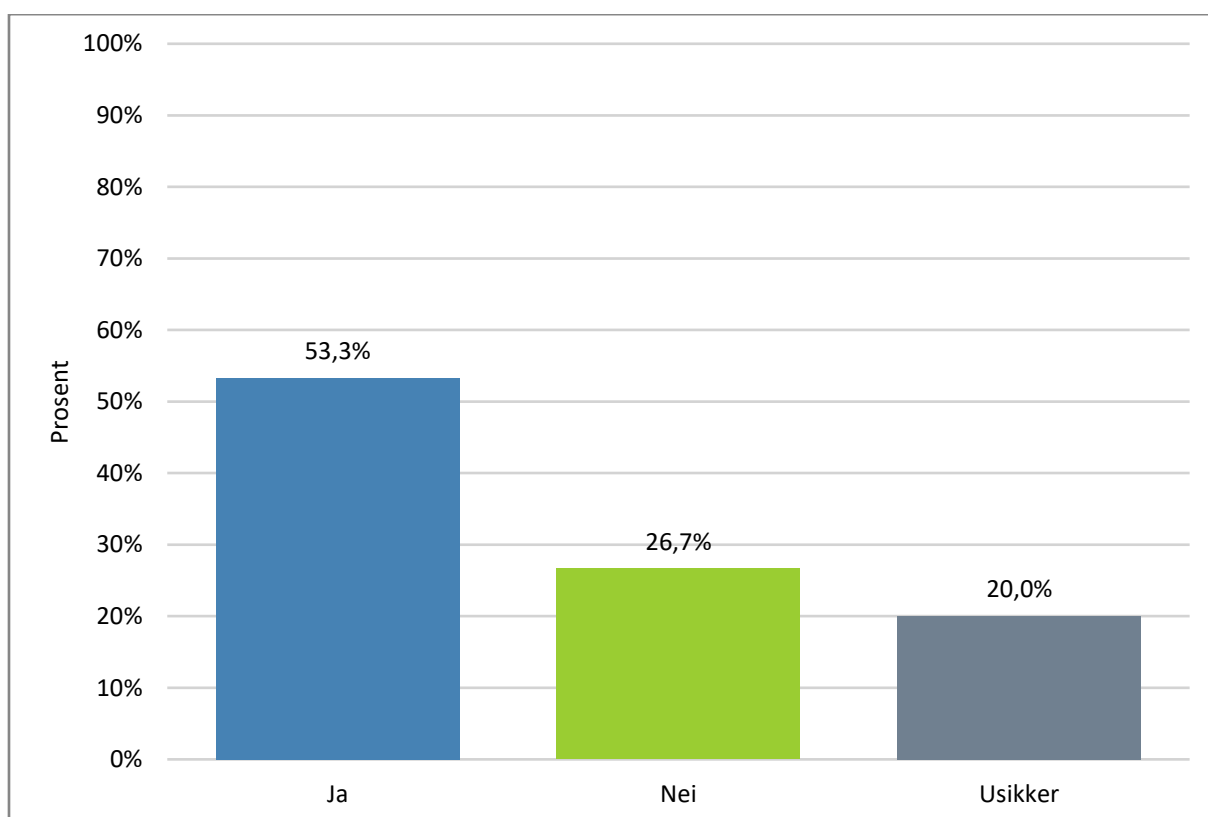
På spørsmål om den enkelte føler at de har tilstrekkelig kompetanse innenfor offentlige anskaffelser svarer kun 1 av 10 at de har kompetanse på regelverket. 6 av 10 er sikre på at de ikke har tilstrekkelig kompetanse:



På spørsmål om de ansatte har mottatt opplæring på området, svarer nesten en like stor andel at de ikke har mottatt tilstrekkelig opplæring i offentlige anskaffelser:



Til slutt i undersøkelsen ble de ansatte spurt om det var ønskelig med mer opplæring på feltet. Svarene viser at halvparten av respondentene ønsker mer faglig påfyll om anskaffelsesregelverket:



8.5 Rutiner for intern opplæring

I intervju har vi fått opplyst at det til nå ikke er planlagt opplæringsseanser internt i kommunen. Det er ingen rutiner som sier noe om hva som er ønsket kompetanse eller hvordan man skal heve den interne kompetansen. Det oppfordres internt til at de som har innkjøp som en del av sine arbeidsoppgaver skal delta på de aktuelle infomøtene med RIIK.

Kommunen har som nevnt en innkjøpskoordinator som skal bidra med innkjøpskompetanse inn mot kommunens organisasjon, og således også fungere som en sparrepartner ved spørsmål knyttet til innkjøp. Likeledes kan også RIIK bistå med informasjon og opplysninger/avklaringer. På hvilket tidspunkt man skal henvende seg til RIIK og når man først skal gå igjennom det lokale innkjøpskoordinatoren, er beskrevet i dokumentet «*Ansvar og oppgavefordeling for anskaffelser*». Dette finner man på RIIK sine hjemmesider. Kort sagt spiller verdi, omfang og hvordan anskaffelsen gjennomføres inn for hvem man skal kontakte. Dokumentet er et vedlegg til innkjøpsveilederen er behandlet tidligere i [kapittel 7.4](#).

Dokumentet er ikke fullt ut implementert i kommunen, så retningslinjene er med det noe uklare. Det hender dermed at RIIK får spørsmål som egentlig burde ha vært avklart internt i kommunen først. Det ble stilt spørsmål i spørreundersøkelsen om hvem respondenten henvender seg til om de har spørsmål angående offentlige anskaffelser. Svaret skulle skrives inn, så det var mulig å svare fritt. Svarene viser at det er stor spredning i hvem man søker informasjon hos. Sju personer har svart at de henvender seg primært til innkjøpskoordinatoren. En person har svart RIIK, mens sju andre har svart nærmeste leder eller kommunalsjefen.

8.6 Revisors vurdering


Basert på det overnevnte datagrunnlaget har revisor følgende vurderinger av revisjonskriteriene.

8.6.1 Vurdering av revisjonskriterie 3 – Riktig intern kompetanse

Arbeidet med kompetansehevende tiltak internt i organisasjonen er til dels lagt til RIIK. De har gjennomført et større kurs og noen kortere webinarer. Det har deltatt medarbeidere fra Sør-Odal kommune på alle kursene. Kommunenes innkjøpskoordinator er SOA-sertifisert og innehar med det god kompetanse på feltet.

Videre viser kartleggingen gjennom spørreundersøkelsen at det er et flertall av de i kommunen som har innkjøpsmyndighet som selv mener de ikke har tilstrekkelig kompetanse. Det er få som har mottatt opplæring og et flertall som ønsker mer opplæring. Kommunen har selv ingen helhetlig oversikt over den innkjøpsrettede kompetansen til ansatte med innkjøpsmyndighet.

Vi mener at revisjonskriterie 3 i det alt vesentlige er etterlevd.


 Kommunen bør sikre at ansatte som foretar større anskaffelser innehar den riktige kompetanse, og da gjerne dokumentert gjennom sertifiseringsordning for offentlige anskaffelser (SOA).

8.6.2 Vurdering av revisjonskriterie 4 – Rutiner for intern opplæring

Det er ikke etablert rutiner for intern opplæring. Dette er et ansvar som ligger under innkjøpskoordinator. Det oppfordres internt til å bli med på de kurs som RIIK tilbyr, men det er ingen oppfølging i etterkant at det faktisk er gjennomført deltakelse.

Videre viser spørreundersøkelsen at det er usikkerhet i organisasjonen rundt hvem man henvender seg til om man har innkjøpsrelaterte spørsmål. Dette tyder på at det ikke er gitt en klar nok informasjon om rollen til innkjøpskoordinatoren og rollen til RIIK.

Vi mener at revisjonskriterie 4 ikke er etterlevd.

 Kommunen bør ha rutiner for intern opplæring.

8.6.3 Oppsummert vurdering

Sør-Odal kommune har et forbedringspotensial i arbeidet med å kartlegge den interne innkjøpskompetansen. Videre bør det vurderes ytterligere opplæringstiltak samt utarbeidelse av interne rutiner for opplæring.


9 Problemstilling 3 – Planlegging av innkjøp

Problemstilling 3:

Har Sør-Odal kommune rutiner og et system for planlegging av innkjøp?

9.1 Revisjonskriteriet for problemstilling 3

Følgende er en tabell med kriteriet vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriet er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

 Kriterie 5 Kommunen bør ha en anskaffelsesstrategi som viser overordnede veivalg og satsninger for anskaffelser.

9.2 Innhentet data

Datamaterialet er innhentet gjennom dokumentstudier og intervjuer. Det vil videre bli presentert informasjon knyttet til de rutiner og systemer som kommunen har for planlegging av innkjøp.

9.3 Interne rutiner og prosedyrer

Vi har fått opplyst under intervjuene at større innkjøp planlegges gjennom innspill til investeringsbudsjettet. Mindre innkjøp tas fortløpende i driftsbudsjettet. Som nevnt er innkjøp et linjeansvar i kommunen, så det er opp til den enkelte avdeling/enhet å kartlegge sitt behov.

Kommunen benytter Mercell som konkurransegjennomføringsverktøy. Programmet brukes på både store og små innkjøp. Kommunen har brukt verktøyet i ca. 3 år. Kommunens innkjøpskoordinator er eneste superbruker av Mercell.⁴ I intervjuet har vi blitt informert om at opplæringen i Mercell kunne ha vært bedre siden flere brukere bruker systemet så sjelden at man ikke føler seg tilstrekkelig komfortabel med systemet.

Det overordnede rammeverket for anskaffelser er anskaffelsesstrategien. Dette er en felles strategi for alle kommunene i Kongsvingerregionen og er utarbeidet i samarbeid med RIIK. Den nåværende strategien gjelder fra 2019 til 2023 og ble vedtatt av kommunestyret i Sør-Odal kommune i sak 45/19 den 13. juni 2019. Vedtaket ble fattet som følger:

⁴ I foreløpig rapport sto det at det var to superbrukere, hvor en ikke hadde kjennskap til hvordan systemet fungerer. Dette er korrigert etter tilbakemelding fra kommunedirektøren.

KS- 045/19 VEDTAK:

Framlagte Anskaffelsesstrategi for Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen 2019-2023 vedtas.

For å oppnå hovedmålet er det identifisert 5 hovedområder :

1. Organisering og kompetanse
Kommunenes anskaffelser skal organiseres effektivt, gjennomføres profesjonelt med høy kompetanse og ha høy brukermedvirkning. Sikre at lover og regler på anskaffelsesområdet overholdes. Sikre en effektiv anskaffelsesvirksomhet i kommunene
2. Behov og kvalitet
Kommunenes grunnleggende behov for varer og tjenester skal dekkes, ha riktig kvalitet og ha et best mulig forhold mellom pris og kvalitet.
3. Bruk av rammeavtaler sikrer at liknende anskaffelser av et visst volum som gjentas over tid ses i sammenheng gjøres uten at tunge prosedyrer gjentas av den enkelte innkjøper
4. Miljø
Kommunenes anskaffelsesvirksomhet skal bidra til miljøvennlige løsninger og til å oppfylle målsettingene i kommunenes klimaplaner med

bærekraftige løsninger

5. Samfunnsansvar
Kommunenes anskaffelsesvirksomhet skal bidra til å ivareta grunnleggende menneskerettigheter, lønns- og arbeidsvilkår, behov for lærlingearbeidsplasser og universell utforming.
6. Regional utvikling
Kommunenes anskaffelsesvirksomhet skal bidra til regional utvikling og legge til rette for at små og mellomstore bedrifter kan delta i konkurranser. Leverandør- og dialogkonferanser skal vurderes i alle anskaffelser

Anskaffelsesstrategien skal være kommunens overordnede strategi og bestemme veivalg og satsninger innen anskaffelsesområdet. Den skal sikre et felles grunnlag for gjennomføringer av anskaffelser og sikre effektiv ressursbruk. Det er konkretisert 5 hovedmål med tilhørende delmål/tiltak:

- Organisering og kompetanse
- Behov og kvalitet
- Miljø
- Samfunnsansvar
- Regional utvikling

Videre ble det i kommunestyret den 19. november 2020, i sak 62/20 *Anskaffelsesstrategi Regionalt Innkjøp i Kongsvingerregionen –Tiltak til handlingsplan*, vedtatt flere tiltak som svarer opp de tillegg som ble gjort i en del kommunestyre i forbindelse med behandlingen av den overordnede anskaffelsesstrategien. Kommunestyret i Sør-Odal fattet vedtak om endringer i handlingsplanen:

KS- 062/20 VEDTAK:

Dokumentet «Anskaffelsesstrategi – Tiltak til handlingsplan» tas til orientering og Rådmannen bes innarbeide følgende tiltak i handlingsplanen for strategien:

1. Seriøsitetsbestemmelser

- a. Legge seriøsitetsbestemmelser utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI, nå Digitaliseringsdirektoratet), Fellesforbundet, KS og Byggenæringens landsforening (BNL) til grunn i videre arbeid og anskaffelser. Lokale tilpasninger innføres ved behov basert på erfaringer og markedet
- b. Som del av arbeidet må det også avklares hvordan og i hvilke grad bestemmelsene skal følges opp i kontraktsfasen.

2. Lokal handel

- a. Vurdere om/hvilke felles avtaler som bør eller kan deles i flere delkontrakter.
- b. Vurdere muligheter for entreprisereformer som stimulerer til lokal handel ved enkeltanskaffelser innen bygg og anlegg. Beslutningen om entreprisereform må tas i prosjektet basert på en helhetsvurdering.
- c. Generelt økt kontakt med markedet, inkludert lokale leverandører.

3. Innovative kjøp

- a. Benytte prosedyrer for innovative kjøp utarbeidet av nasjonale myndigheter.

4. FNs bærekraftsmål

- a. Påse at standard kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og kontraktsvilkår i maldokumenter er i tråd med bærekraftsmål om anstendig arbeid og økonomisk vekst
- b. Sette klima, miljø og bærekraft på dagsorden i forberedelse av nye eller fornyelse av eksisterende felles avtaler.
- c. Ved investeringer/prosjekter må det i oppstartsfasen settes ambisjoner og målsetninger for bærekraft som skal gjelde for prosjektet.


9.4 Revisors vurdering

Basert på det ovennevnte datagrunnlaget har vi følgende vurderinger av revisjonskriteriet.

9.4.1 Vurdering av revisjonskriterie 5 – Anskaffelsesstrategi

Gjennom den felles anskaffelsesstrategien som alle deltakerkommuner i RIIK har vedtatt, så har kommunen en god overordnet strategi for anskaffelser. Strategien med tilhørende handlingsplan fastslår hvordan og innenfor hvilke områder kommunen skal fokusere sitt arbeid innenfor anskaffelser.

Vi mener at revisjonskriterie 5 er etterlevd.

 Kommunen bør ha en anskaffelsesstrategi som viser overordnede veivalg og satsninger for anskaffelser.

9.4.2 Oppsummert vurdering

Den felles anskaffelsesstrategien trekker opp de overordnede linjene for kommunen sin planlegging av fremtidige innkjøp, så vår vurdering er at kommunen har rutiner og et system for planlegging av innkjøp.

10 Problemstilling 4 – Kontraktsoppfølging

Problemstilling 4:

Har Sør-Odal kommune rutiner og et system for kontraktsoppfølging?

10.1 Revisjonskriterier for problemstilling 4

Følgende er en tabell med kriteriet vi har benyttet for å besvare problemstillingen og vår vurdering av kriteriet. Kriteriet er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

- | | |
|--|--|
| | Kriterie 6 Kommunen bør ha et system for kontraktsoppfølging som sikrer: |
| | <ul style="list-style-type: none">– At leveransen er i tråd med kontrakt og tilbud.– God dialog med leverandør i gjennomføringen.– Dokumentere erfaringer til senere anskaffelser. |

10.2 Innhentet data

Datamaterialet er innhentet gjennom dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelse. Det vil videre bli presentert data om det systemet som kommunen i dag har for kontraktsoppfølging.

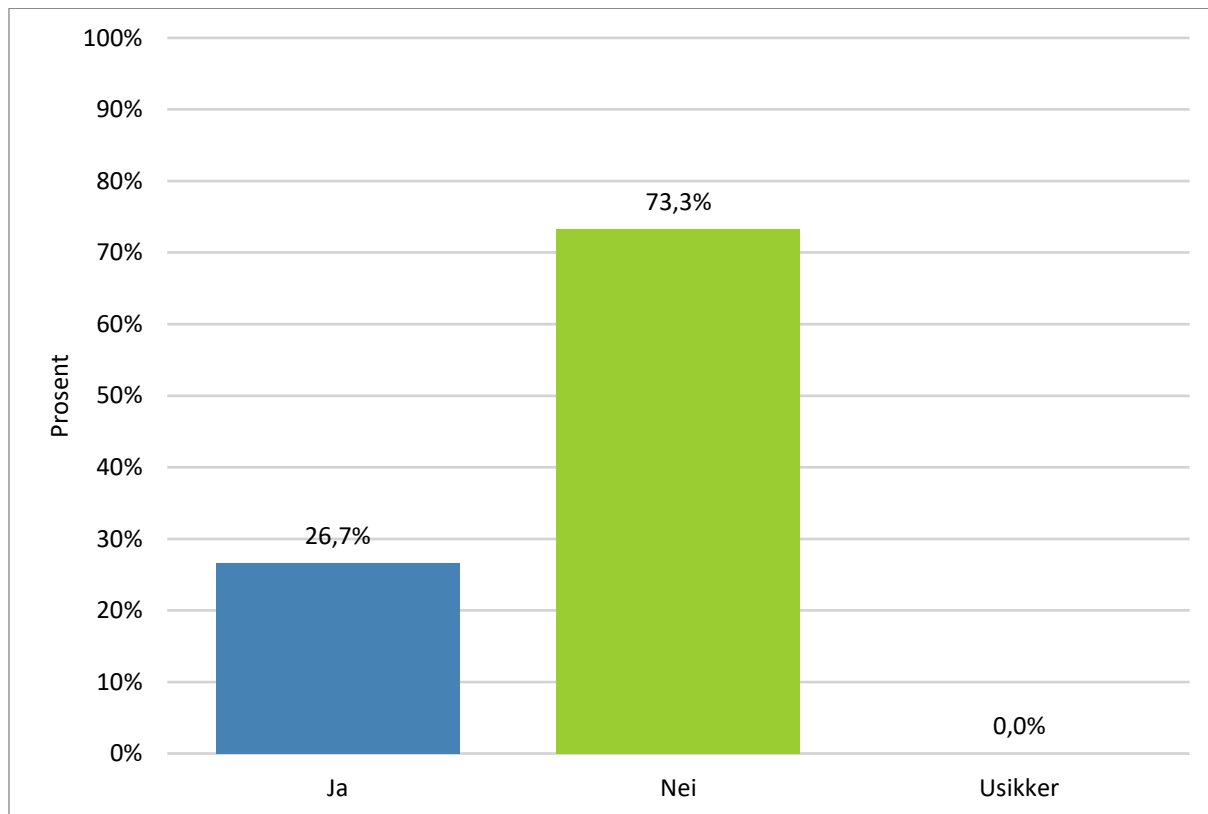
Det er stilt spørsmål til kommunens innkjøpskoordinator om hvilke rutiner kommunen har for kontraktsoppfølging. I intervju har vi fått opplyst at det er den som bestiller/eier varen/tjenesten som er anskaffet som har ansvaret for oppfølgingen. Oppfølgingsansvaret gjelder for alle elementer i kontrakten/avtalen, dette innebærer også lønns- og avtalevilkår der dette er aktuelt. Ved avvik fra kontrakten så er det bestiller/eier som skal følge opp og som har det overordnede ansvaret. Det kan trekkes inn andre enheter eller avdelinger i kommunen hvis det er behov for utvidet kompetanse på området.

Det som finnes av skriftlige rutiner er utarbeidet av RIIK. Rutinen er rettet mot oppfølging av samfunnsansvaret og er en felles rutine for alle kommuner og selskaper som er med i RIIK. Arbeidet med å lage en felles rutine på dette feltet ble startet etter pålegg fra Arbeidstilsynet knyttet til arbeidet mot sosial dumping. Det er vist til denne rutinen i «*Ansvars- og oppgavefordeling for anskaffelser*»-verktøyet. Dette dokumentet har i sin fremdriftsplan en rubrikk for kontraktsoppfølging. Der skal det kvitteres ut at det er sjekket at alle krav i kontraktene blir oppfylt. Som tidligere nevnt er ikke dette dokumentet fullt ut i bruk i kommunen enda. RIIK ønsker på generell basis at mulige konflikter løses på laveste mulige nivå. Er det problemer som ikke lar seg løse lokalt, så kan de bistå med sin ekspertise.

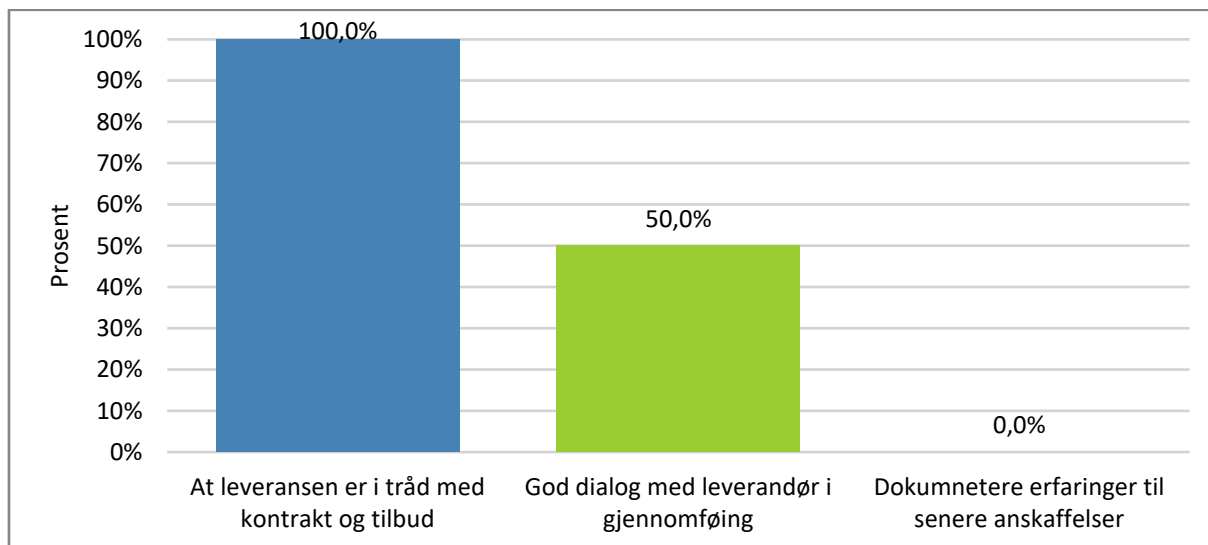
Oppfølgingen av samfunnsansvar i offentlige kontrakter skal gjennomføres etter rutiner og rapporteringsskjema som ligger ute på [RIIK sine sider over maler](#). Rutinene og malene er utarbeidet etter tilsyn og pålegg fra Arbeidstilsynet.⁵ I intervju har vi fått opplyst at oppfølgingen nå ikke foregår etter faste punkter eller rutiner. Den er løpende og til dels personavhengig.

⁵ Første delen av avsnittet er endret fra foreløpig rapport etter tilbakemelding fra kommunedirektøren. Det fremgikk i foreløpig rapport at: «Det er videre ingen egen rutine/sjekkliste for hvordan kontraktsoppfølgingen skal foregå internt i kommunen». Vi har sammen med tilbakemeldingen mottatt lenke til hvor rutiner og rapporteringsskjema ligger.

I den gjennomførte spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om respondentene gjennomførte innkjøp som innebar kontraktsoppfølging. 15 respondenter besvarte spørsmålet, hvor en fjerdedel oppga at de gjennomfører innkjøp som innebærer kontraktsoppfølging.



Det ble videre stilt spørsmål knyttet til hva som sikres gjennom kommunens system for kontraktsoppfølging. Dette spørsmålet gikk kun til de som hadde oppgitt å foreta innkjøp som innebar kontraktsoppfølging. Dette utgjorde 4 personer. To av disse besvarte spørsmålet. Datagrunnlaget er derfor vanskelig å konkludere på. Det var mulighet til å gi mer enn et svaralternativ.



10.3 Revisors vurdering

Basert på det ovennevnte datagrunnlaget har vi følgende vurdering av revisjonskriteriet.


10.3.1 Vurdering av revisjonskriterie 6 – System for kontraktsoppfølging

Kriteriet omhandler om hvorvidt kommunen har et system for kontraktsoppfølging som sikrer:

- At leveransen er i tråd med kontrakt og tilbud.
- God dialog med leverandør i gjennomføringen.
- Dokumentere erfaringer til senere anskaffelser.

Slik revisor vurderer det, så har kommunen gjennom rutinene som er laget av RIIK et system for kontraktsoppfølging. Det er spesielt *Ansvars- og oppgavefordeling for anskaffelser* som det er relevant å vise til. Hvis dokumentet blir fullt ut brukt i kommunen, så vil man ha bedre kontroll på rutinene. Det som mangler er dokumentasjon av erfaringer som man kan benytte seg av ved senere anledninger og som sikrer en god dialog med leverandøren. Vi har ikke mottatt informasjon på at det er interne retningslinjer eller arbeidsmetoder som sikrer at dette bli gjort. Det er i stor grad opp til den enkelte anskaffer å selv sørge for at kontrakten blir oppfylt.

Vi mener at revisjonskriterie 8 er delvis etterlevd.

 Kommunen bør ha et system for kontraktsoppfølging som sikrer:

- At leveransen er i tråd med kontrakt og tilbud.
- God dialog med leverandør i gjennomføringen.
- Dokumentere erfaringer til senere anskaffelser.

10.3.2 Oppsummert vurdering

Kommunen sitt system for kontraktsoppfølging har enkelte av basiselementene på plass. Hvis de tilgjengelige verktøyene blir brukt fullt ut, så vil det bidra til at kontraktens krav kan bli oppfylt. Det som mangler er et bedre system for å sikre god dialog, samt å dokumentere erfaringer for senere anskaffelser.

11 Konklusjon

Forvaltningsrevisjonsprosjektet viser at Sør-Odal har mange rutiner og systemer på plass for å sikre en god gjennomføring av innkjøp. Rutinene er i stor grad laget i samarbeid med RIIK, og er således av god kvalitet. Det mangler en del på den interne opplæringen og kjennskapen til systemene og rutinene som eksisterer. Dette er en feil som også er avdekket i tidligere revisjoner og som derfor synes å være fulgt opp i liten grad i etterkant av revisjonene.

12 Anbefalinger

Basert på rapportens funn har vi følgende anbefalinger til Sør-Odal kommune:

- Kommunen bør sikre at ansatte med innkjøpsmyndighet har tilstrekkelig kompetanse.
- Kommunen bør kartlegge kompetansenivået til ansatte med innkjøpsmyndighet.
- Kommunen bør lage interne rutiner for opplæring.
- Kommunen bør gjøre rutinene knyttet til hvor man søker informasjon om innkjøp bedre kjent i organisasjonen.
- Kommunen bør sikre at erfaringer fra gjennomførte kontraktsoppfølginger blir dokumentert.
- Kommunen bør utarbeide retningslinjer som sikrer god dialog med leverandører.

13 Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektørens uttalelse er mottatt som e-post. Beskrevne korrigeringer er tatt inn i rapporten under angitte punkter.

Kommunedirektøren har følgende kommentarer til rapporten:

Rapporten gir en beskrivelse av situasjonen i dag og kommer med anbefalinger til tiltak, som vi støtter og vil arbeide med å forbedre.

Vi har forslag til korrigering av følgende punkter:

- Pkt 9.3. Det er kun en superbruker av Mercell i Sør-Odal kommune, og det er innkjøpskoordinator.
- Pkt 10.2. Det står «Det er videre ingen egen rutine/sjekkliste for hvordan kontraktsoppfølgingen skal foregå internt i kommunen. I intervju har vi fått opplyst at oppfølgingen nå ikke foregår etter faste punkter eller rutiner. Den er løpende og til dels personavhengig.» Oppfølging av samfunnsansvar i offentlige kontrakter ligger det rutine og rapporteringsskjema for på riik.no/maler. Disse er utarbeidet i etterkant av tilsyn og påfølgende pålegg fra Arbeidstilsynet.

God sommer!

Med vennlig hilsen

Ann Helen Stangnes
Kommunalsjef Samfunnsutvikling
Sør-Odal kommune
Tlf. 62 96 80 28
Mob. 400 23 338

14 Vedlegg A: Revisjonskriterier

1 Om utledningen av revisjonskriterier

I dette vedlegget følger forvaltningsrevisors utledning av revisjonskriterier til prosjektet: *Innkjøp i Sør-Odal kommune*.

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse danner grunnlag for hva innsamlede data skal måles opp mot.

2 Bakgrunn for bestillingen

Kontrollutvalget i Sør-Odal kommune vedtok i møte den 7.9.2020 følgende vedtak:

1. Kontrollutvalget viser til revidert plan for forvaltningsrevisjon (KS-sak 004/19) og bestiller en forvaltningsrevisjon knyttet til Innkjøp.
2. Prosjektet har følgende problemstillinger:
 - 1) **Har Sør-Odal kommune et system for internkontroll som sikrer at lov og forskrift om offentlige anskaffelser følges?**
 - 2) **Har Sør Odal kommune på plass et system for kompetanseforbedring innen anskaffelsesprosesser?**
 - 3) **Har Sør-Odal kommune rutiner og et system for planlegging av innkjøp?**
 - 4) **Har Sør-Odal kommune rutiner og et system for kontraktsoppfølging?**

3 Utledning av revisjonskriterier

3.1 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Problemstilling 1:

Har Sør-Odal kommune et system for internkontroll som sikret at lov og forskrift om offentlige anskaffelser følges?

Kommuneloven § 25-1 omhandler internkontroll i kommunen og legger således de overordnede rammene for hvordan internkontrollen skal innrettes. Paragrafens ordlyd er følgende:

«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.»

Ytterligere utdyping av hvordan internkontrollen bør bygges opp er beskrevet i KS sin veileder «Orden i eget hus. Kommunaldirektørens internkontroll». Der er det listet opp tre forutsetninger/vilkår som bør være tilstede for å ha betryggende kontroll. Vilrårene er som følger:

- *Risikobasert*
 - *Grunnlag for innretning av internkontrollen*
 - *Grunnlag for tiltak og kontrollaktiviteter*
 - *Strategisk nivå og operativt nivå*
- *Formalisering*
 - *Organisering, ansvar og rutiner*
 - *Dokumenter, rutiner og prosedyrer*
 - *Strategisk nivå og operativt nivå*
- *Kontrollaktiviteter*
 - *Gjennom daglig og faglig virksomhet*
 - *Planlagte stikkprøver og faste kontroller*
 - *Avvikshåndtering*

Hva som bør være med i en internkontroll rettet mot innkjøp er ytterligere beskrevet på *anskaffelser.no*, som er statens fagsider om offentlige anskaffelser. Det trekkes frem at det for innkjøp er risiko for feil økonomisk rapportering og risiko for mislighet, korrupsjon og styremaktmisbruk, i tillegg til risiko for manglende etterlevelse av lover og regler.

De har videre utarbeidet en liste over viktige tiltak for å oppnå internkontroll på innkjøpsområdet. Det bør være på plass følgende tiltak:

- Etablering av innkjøpsstrategi med handlingsplan.
- Rolle- og ansvarsfordeling.
- Fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeliggjøre ansvaret mellom ulike typer innkjøp.
- Etablere retningslinjer for innkjøp som skiller mellom rammeavtaler, direkteinnkjøp og avrop på rammeavtaler.
- Kommunisere mål og resultatkrav for virksomheten sine innkjøp og gi nødvendig opplæring.
- Etablere system for oppbevaring og tilgjengeliggjøring av rammeavtaler.
- Etablere system for kontraktsoppfølging og håndtering av endringsordre og tilleggsarbeid.

3.1.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1

Basert på det overnevnte utdrag fra lov og veiledere er det utarbeidet følgende konkrete revisjonskriterier:

- Det skal være etablert et overordnet internkontrollsystem for kommunen.

- Systemet skal være skriftlig, kjent blant kommunens ansatte.
- Det bør være etablert et eget system rettet mot innkjøpsområdet som omfatter de underpunkter som DFØ anser som viktige tiltak.

3.2 Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 2

Problemstilling 2:

Har Sør-Odal kommune på plass et system for kompetanseforbedring innen anskaffelsesprosesser?

Kommuneloven § 1, slår fast at loven skal «bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige».

For at en kommune skal være effektiv må den inneha den riktige kompetansen. God kompetanse i alle ledd som utfører anskaffelser kan bidra til bedre kontroll på området. DFØ har i sine anbefalinger tilknyttet internkontroll for innkjøp, som beskrevet i forrige kapittel, trukket frem at det er viktig å sikre nødvendig opplæring.

Viktigheten av å ha riktig kompetanse er en del av kommunens anskaffelsesstrategi som ble vedtak av kommunestyret den 13.6.2019. Strategiens kapittel 2.1 har følgende mål:

«Kommunenes anskaffelser skal organiseres effektivt, gjennomføres profesjonelt med høy kompetanse og ha høy brukermedvirkning»

Et av tiltakene for å nå målet er: *«Informasjon og opplæring internt i kommunene»*

Nødvendig opplæring innen innkjøp kan eksempelvis bli gitt gjennom sertifiseringsordning for offentlige anskaffelser, SOA. Dette er den eneste offentlige sertifiseringen innenfor anskaffelser, og er med det et naturlig siktemål for en kommune.

3.2.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2

Basert på det overnevnte utdrag fra lov og veiledere er det utarbeidet følgende konkrete revisjonskriterier:

- Kommunen bør sikre at ansatte som foretar større anskaffelser innehar den riktige kompetanse, og da gjerne dokumentert gjennom SOA.
- Kommunen bør ha rutiner for intern opplæring

3.3 Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 3

Problemstilling 3:

Har Sør-Odal kommune rutiner og system for planlegging av innkjøp?

Som i forrige kapittel, er det naturlig å gå til kommuneloven § 1, hvor det fremgår at loven skal bidra til at kommunene er effektive, tillitsskapende og bærekraftige. DFØ utyper på sine fagsider hva en god innkjøpsfunksjon bør inneholde og setter et fokus på anskaffelsesstrategi, effektiviseringsarbeid og samordning av innkjøp. En anskaffelsesstrategi viser virksomhetens overordnede veivalg og satsinger for anskaffelser. Den prioriterer endringer som virksomheten bør gjennomføre for å nå sine overordnede og langsiktige mål.

3.3.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 3

Basert på det overnevnte utdrag fra lov og veiledere er det utarbeidet følgende konkrete revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha en anskaffelsesstrategi som viser overordnede veivalg og satsninger for anskaffelser.

3.4 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 4

Problemstilling 4:

Har Sør-Odal kommune rutiner og system for kontraktsoppfølging?

Som i foregående kapitler er det igjen aktuelt å vise til kommuneloven § 1, om effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner.

Som tatt opp i [kapittel 3.1](#), er det anbefalt fra DFØ å etablere et system for kontraktsoppfølging som en del av internkontrollen rettet mot innkjøp. DFØ trekker frem at kontraktsoppfølging bidrar til å sikre bedre måloppnåelse. Omfanget og ikke minst lengden på kontraktsoppfølgingen varierer fra kontrakt til kontrakt.

Gjennom kontraktsoppfølgingen sikrer man at de ytelsene man har avtalt faktisk blir levert. I tillegg bidrar kontraktsoppfølgingen til et godt samarbeid med leverandøren og å avverge mulige misforståelser og konflikter.

DFØ har laget et skjema for kontraktsoppfølging, som har til hensikt å bidra til bedre leveranser. Dette gjøres gjennom:

1. Vurdering av om leveransen er i tråd med kontrakt og tilbud.
2. Forbedring av dialogen med leverandør i gjennomføringen.
3. Bidrag til økt læring hos begge parter og forbedrede anskaffelsesprosesser.
4. Dokumentasjon av erfaringer til senere anskaffelser.

3.4.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 4

Basert på det overnevnte utdrag fra lov og veiledere er det utarbeidet følgende konkrete revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha et system for kontraktsoppfølging som sikrer:
 - At leveransen er i tråd med kontrakt og tilbud.
 - God dialog med leverandør i gjennomføringen.
 - Dokumentere erfaringer til senere anskaffelser.

4 Referanser

Kommuneloven

Anskaffelser.no DFØ fagsider om offentlige anskaffelser.

KS «Orden i eget hus. Kommunaldirektørens internkontroll»

Anskaffelsesstrategi for Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen.