

Forvaltningsrevisjon 2021.

Utarbeidet av Revisjon Øst IKS
etter oppdrag fra kontrollutvalget
i Åsnes kommune.

Offentlige anskaffelser i Åsnes kommune

-Konkurransen, protokollføring, rammeavtalelojalitet, opplæring-



Revisjon  Øst IKS

Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

<https://www.revisjon-ost.no>

E-post: post@rev-ost.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet. *Offentlige anskaffelser i Åsnes kommune*. Rapportutkastet har vært sendt kommunedirektøren i Åsnes til uttalelse, og direktørens uttalelse fremkommer av rapporten. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver; kontrollutvalget i Åsnes kommune.

Forvaltningsrevisor Kjetil Kalager har vært utøvende revisor for prosjektet og har ført rapporten i pennen. Lina Kristin Høgås-Olsen har vært oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor for prosjektet og har vært tillagt oppgaven med å kvalitetssikre arbeidet. Regnskapsrevisor Tove Brattli har bistått med å fremskaffe innkjøpsdata til forvaltningsrevisjonen.

Revisjonen ønsker å takke kommunens administrasjon for god tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet.

Revisjon Øst IKS takker kontrollutvalget i Åsnes kommune for oppdraget.

Løten, den 15. oktober 2021

Lina Kristin Høgås-Olsen

-Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor-

Kjetil Kalager

-Utøvende forvaltningsrevisor-

Forsidebilder: Freedigitalphotos.net

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
INNHOLDSFORTEGNELSE	3
SAMMENDRAG	5
1 INNLEDNING	7
1.1 BESTILLING OG HJEMMEL FOR FORVALTNINGSREVISJON	7
1.2 KOMMUNIKASJON MED KOMMUNEDIREKTØREN / REVIDERT ENHET	7
1.3 RAPPORTENS VIDERE STRUKTURELLE OPPBYGGING.....	7
2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	9
2.1 FORMÅL	9
2.2 PROBLEMSTILLINGER	9
2.3 AVGRENSNING	9
3 REVISJONSKRITERIER	10
3.1 VALG AV REVISJONSKRITERIER	10
4 METODE FOR REVISJONEN	11
4.1 OM METODEVALGET	11
4.2 UTVALG.....	11
5 INNHENTENDE DATA OG ANALYSE	14
5.1 PROBLEMSTILLING I: VEDR. ETTERLEVELSE AV ANSKAFFELSESGELVERKET	14
5.1.1 <i>Innhentede data</i>	14
5.1.2 <i>Revisors vurdering</i>	17
5.2 PROBLEMSTILLING II: VEDR. LOJALITET MOT RAMMEAVTALER.....	19
5.2.1 <i>Innhentede data</i>	19
5.2.2 <i>Revisors vurdering</i>	20
5.3 PROBLEMSTILLING III: VEDR. OPPLÆRING INNEN ANSKAFFELSESMRÅDET.....	21
5.3.1 <i>Innhentede data</i>	21
5.3.2 <i>Revisors vurdering</i>	22
5.4 REVISORS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	23
6 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE TIL RAPPORTEN	24
7 KILDER	25
8 VEDLEGG A: SAMMENFATNING AV PROBLEMSTILLINGER, REVISJONSKRITERIER OG METODE	I
9 VEDLEGG B: UTLEDEDE REVISJONSKRITERIER	II

9.1	REVISJONSKRITERIENE OG PROBLEMSTILLINGENE	II
9.1.1	<i>Problemstilling I: Vedr. etterlevelse av anskaffelsesregelverket</i>	<i>ii</i>
9.1.2	<i>Problemstilling II: Vedr. lojalitet mot rammeavtaler.....</i>	<i>iv</i>
9.1.3	<i>Problemstilling III: Vedr. opplæring innen anskaffelsesområdet.....</i>	<i>iv</i>
10	VEDLEGG C: RELIABILITET OG VALIDITET	VI
10.1	RELIABILITET OG VALIDITET	VI
10.1.1	<i>Reliabilitet</i>	<i>vi</i>
10.1.2	<i>Validitet.....</i>	<i>vii</i>
11	VEDLEGG D: ANSKAFFELSESPROTOKOLL (UNDER EØS-TERSKELVERDI)	IX
12	VEDLEGG E: ANSKAFFELSESPROTOKOLL (F.O.M. EØS-TERSKELVERDIENE)	X
13	VEDLEGG F: INTERVJUGUIDE	XI

Sammendrag

Kontrollutvalget i Åsnes kommune fattet i møte den 21. oktober 2020, jf. sak 52/20, vedtak om at det, med bakgrunn i utarbeidet prosjektplan, skulle gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot offentlige anskaffelser i kommunen. Dette inngår som et tema i kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon (2019-2020).

Problemstillinger og metode

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om kommunale anskaffelser er foretatt i henhold til anskaffelsesregelverket og rammeavtaler. Videre settes det fokus på om ansatte sikres tilstrekkelig opplæring innen området. Følgende problemstillinger er satt opp for forvaltningsrevisjonsprosjektet:

- I. I hvilken grad følger Åsnes kommune lov om offentlige anskaffelser mv. ved innkjøp?
- II. I hvilken grad følger Åsnes kommune egne rammeavtaler ved innkjøp?
- III. I hvilken grad har Åsnes kommune sikret opplæring overfor ansatte med innkjøpsansvar i organisasjonen?

I undersøkelsen er det benyttet kvalitative intervjuer samt dokument- og regnskapsanalyse. Forvaltningsrevisjonens innhentede data er vurdert opp mot utledede revisjonskriterier, herunder kriterier fra følgende kilder:

- Lov om offentlige anskaffelser
- Forskrift om offentlige anskaffelser
- Kommuneloven

Hovedkonklusjon og anbefalinger

Med bakgrunn i de vurderinger som er foretatt i relasjon til hver problemstilling, er revisors samlede konklusjon at Åsnes kommune har etterlevd de fastsatte revisjonskriteriene på en primært tilfredsstillende måte. Revisor fremmer samtidig enkelte anbefalinger:

- Undersøkelsen viser at kommunen i de fleste tilfeller, har fulgt de kontrollerte kravene til konkurranse og protokollføring. Det anbefales imidlertid at kommunen søker å sikre økt etterlevelse innen området for fremtiden.

- Kommunen anbefales å vurdere behovet for noe mer kurs og opplæring innen anskaffelsesområdet.

1 Innledning

1.1 Bestilling og hjemmel for forvaltningsrevisjon

I henhold til kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, skal kontrollutvalget påse at kommunens virksomhet blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalg i Åsnes kommune fattet i møte den 21. oktober 2020, jf. sak 52/20, vedtak om at det, med bakgrunn i utarbeidet prosjektplan, skulle gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot offentlige anskaffelser i kommunen. Dette inngår som et tema i kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon (2019-2020).

1.2 Kommunikasjon med kommunedirektøren / revidert enhet

Den 16. desember 2020 sendte revisor oppstartsbrief til kommunedirektøren hvor det ble informert om igangsettelsen av inneværende forvaltningsrevisjon mv. Revisor mottok svarbrief med oppnevning av kommunens kontaktpersoner den 21. desember 2020. Det ble avholdt et oppstartsmøte med kommunen den 25. februar 2021.

Utkastet til forvaltningsrevisjonens revisjonskriterier ble sendt kommunedirektøren til uttalelse den 14. mai 2021. Den 19. mai 2021 mottok revisor tilbakemelding fra kommunedirektøren. Det ble tilkjennegitt at kommunen anså kriteriene som relevante for prosjektet.

Forvaltningsrevisjonsrapporten ble sendt kommunedirektøren til uttalelse den 24. september 2021. Den 13. oktober 2021 mottok revisor kommunedirektørens uttalelse som er inntatt i rapportens kapittel 6.

1.3 Rapportens videre strukturelle oppbygging

I kapittel 2 gis det en beskrivelse av prosjektets formål og av prosjektets problemstillinger.

Prosjektets kilder til revisjonskriterier presenteres i kapittel 3.

Kapittel 4 utgjør rapportens metodekapittel. Her presenteres undersøkelsens metodiske fremgangsmåte.

Data innhentet i forbindelse med undersøkelsen presenteres i kapittel 5 og analyseres med henblikk på revisjonskriteriene. Her fremkommer revisors vurderinger, anbefalinger og samlede konklusjon knyttet til analysen.

Kommunedirektørens uttalelse til rapporten fremkommer av kapittel 6.

2 Formål og problemstillinger

Prosjektets formål og problemstillinger er basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger som er trukket opp i plan for forvaltningsrevisjon (2019-2020).

2.1 Formål

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om kommunale anskaffelser er foretatt i henhold til anskaffelsesregelverket og rammeavtaler. Videre settes det fokus på om ansatte sikres tilstrekkelig opplæring innen området.

2.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er satt opp for forvaltningsrevisjonsprosjektet:

- I. I hvilken grad følger Åsnes kommune lov om offentlige anskaffelser mv. ved innkjøp?
- II. I hvilken grad følger Åsnes kommune egne rammeavtaler ved innkjøp?
- III. I hvilken grad har Åsnes kommune sikret opplæring overfor ansatte med innkjøpsansvar i organisasjonen?

2.3 Avgrensning

Av ressurs hensyn er problemstilling I avgrenset til å undersøke etterlevelse av krav om konkurranse og protokollføring.

3 Revisjonskriterier

3.1 Valg av revisjonskriterier

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/formålstjenlig/effektivt¹.

Revisjonskriteriene velges ut med bakgrunn i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innhentede data vurderes opp mot. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvorledes tilstanden bør være på området, er kriteriene også med på å danne utgangspunktet for revisors anbefalinger.

I dette prosjektet benyttes revisjonskriterier fra følgende kilder:

- *Lov om offentlige anskaffelser (2016).*
- *Forskrift om offentlige anskaffelser (2016).*
- *Kommuneloven (2018).*
- *Klagenemnda for offentlige anskaffelser: KOFA-sak nr. 2010/253.*
- *Nærings- og fiskeridepartementet (2018): Veileder til reglene om offentlige anskaffelser.*
- *Åsnes kommune (2011): Økonomireglement for Åsnes kommune².*
- *KS (2020): Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll.*
- *KS (2021): Hovedtariffavtalen (2020-2022).*
- *COSO (2005): Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk.*

For nærmere utledelse av revisjonskriterier vises det til vedlegg B.

¹ Norges Kommunerevisorforbund (2020): *RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon.*

² Dette økonomireglementet gjelder for de undersøkte anskaffelsene i forvaltningsrevisjonen. I juni 2021 vedtok Åsnes kommunestyre nytt økonomireglement, jf. sak 072/21.

4 Metode for revisjonen

4.1 Om metodevalget

Det er hva problemstillingen ønsker å undersøke som bør avgjøre metodevalget (Holme og Solvang: 1996). Valget av metodetilnærming bør således avgjøres etter en pragmatisk vurdering.

Etter en samlet vurdering har det blitt gjennomført dokument- og regnskapsanalyse i relasjon til problemstilling I og problemstilling II. Mens problemstilling I fokuserer på i hvilken grad kommunen følger anskaffelsesregelverket (krav om konkurranse og protokollføring), setter problemstilling II fokus på om kommunen er lojal mot inngåtte rammeavtaler.

Dokument- og regnskapsanalyse vurderes som godt egnede metoder til å besvare problemstilling I og II, da det stilles strenge lovmessige krav til etterprøvnbarhet og dokumentasjon av den enkelte anskaffelse. I denne forbindelse vises det til § 4 i lov om offentlige anskaffelser samt § 7-1 første ledd i forskrift om offentlige anskaffelser.

Problemstilling III fokuserer på i hvilken grad kommunen sikrer opplæring overfor ansatte med innkjøpsansvar. I relasjon til problemstillingen er det gjennomført kvalitative intervjuer med utvalgte ansatte i kommunen. Kvalitative intervjuer vurderes som egnet til å besvare problemstilling III, da metoden er velegnet til å oppnå dybde og detaljrikdom (Ryen: 2002, Jacobsen: 2005). Således kan det stilles utdypende spørsmål knyttet til kompetanse og opplæringsaktivitet innen anskaffelsesområdet.

4.2 Utvalg

Av ressurs hensyn har det vært nødvendig å avgrense utvalget av kontrollerte anskaffelser og rammeavtaler mv. I relasjon til problemstilling I er det valgt ut 18 drifts- og investeringsanskaffelser overstigende kr. 100 000 ekskl. mva. Anskaffelsene er utvalgt med bakgrunn i regnskapet for 2019 og/eller 2020. For å sikre en viss spredning er anskaffelsene fordelt på kommunens ulike sektorer³ og kommunedirektørens stab.

³ Sektor for oppvekst, sektor for samfunnsutvikling, samt sektor for helse, omsorg og velferd.

Når det gjelder problemstilling II, er syv konti kontrollert opp mot relaterte rammeavtaler for fjerde kvartal 2020. Av omfangshensyn er det valgt ut forholdsvis entydige konti som kan henføres direkte til rammeavtaler. Følgende konti er undersøkt:

- Konto 1100 – Kontorrekvisita⁴
- Konto 1110 og 1111 – Medisinsk forbruksmateriell⁵
- Konto 1112 – Inkontinensartikler⁶
- Konto 1114 – Medikamenter⁷
- Konto 1126 – Kjemikaler og analyse⁸
- Konto 1128 – Renholdsmateriell – papir og plast⁹

I forbindelse med problemstilling III er det gjennomført individuelle intervjuer med seks kommuneansatte. Følgende representanter er intervjuet:

- Spesialrådgiver i kommunedirektørens stab / innkjøpsansvarlig i kommunen
- Konsulent ved Åsnes ungdomsskole (sektor for oppvekst)
- Enhetsleder for eiendom (sektor for samfunnsutvikling)
- Ingeniør i enhet for tekniske tjenester (sektor for samfunnsutvikling)
- Avdelingsleder i stab for koordinering, fag og forvaltning – tildelerenheten (sektor for helse, omsorg og velferd)
- Avdelingsleder i virksomhet for tilpassede tjenester (sektor for helse, omsorg og velferd)

Det er et bevisst valg å intervju representanter fra ulike sektorer og avdelinger. Utgangspunktet er at disse personene innehar ulike posisjoner og roller. I rolleteorien

⁴ Kontrolleres mot rammeavtale for kontorrekvisita.

⁵ Kontrolleres mot rammeavtaler for medisinsk forbruksmateriell.

⁶ Kontrolleres mot rammeavtaler for medisinsk forbruksmateriell.

⁷ Kontrolleres mot rammeavtale for medisiner.

⁸ Kontrolleres mot rammeavtaler for kjemikalier – vann- og avløpsanlegg.

⁹ Kontrolleres mot rammeavtale for renholdsprodukter.

forklares atferd som en konsekvens av forventninger. Rolleteorien bygger på begrepet posisjon i organisasjonen (hierarkiet) (Andersen, J. A.: 1995). Til den som innehar en bestemt posisjon finnes det forventninger fra andre, for eksempel fra kollegaer, samarbeidspartnere og offentligheten, om hvorledes vedkommende skal skjøtte sitt arbeid. Den som innehar posisjonen har dessuten sine egne forventninger til hvorledes han eller hun bør fylle sin rolle og løse oppgavene. Informasjonen som det enkelte intervjuobjekt gir vil svært ofte være påvirket av posisjonen og dermed også rollen som det enkelte intervjuobjekt innehar.

For angivelse av undersøkelsens reliabilitet og validitet vises det til vedlegg C.

5 Innhentende data og analyse

I dette kapittelet fremkommer undersøkelsens innhentede data, som igjen analyseres med henblikk på revisjonskriteriene og angis i form av revisors vurderinger. Deretter angis revisors samlede konklusjon og anbefalinger for det gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjektet.

5.1 Problemstilling I: Vedr. etterlevelse av anskaffelsesregelverket

Problemstilling I, jf. punkt 2.2, fokuserer på i hvilken grad Åsnes kommune følger lov om offentlige anskaffelser mv. ved innkjøp. Av punkt 9.1.1 i vedlegg B går det frem at revisor legger til grunn følgende oppsummerte revisjonskriterier for problemstilling I:

- Det er innhentet tilbud fra minst tre leverandører for anskaffelser som er lik eller overstiger kr. 100 000 ekskl. mva., men som er under kr. 1 300 000 ekskl. mva. Konkurranskravet kan også ivaretas ved frivillig kunngjøring i database for offentlige anskaffelser (Doffin).
- Anskaffelser med en anslått verdi på minst kr. 1 300 000 ekskl. mva. har blitt underlagt konkurranse ved kunngjøring i database for offentlige anskaffelser (Doffin).
- Det er ført anskaffelsesprotokoll for gjennomføring av anskaffelse som er lik eller overstiger kr. 100 000 ekskl. mva. Protokollen tilfredsstiller de innholdsmessige minimumskravene som følger av forskrift om offentlige anskaffelser (FOA).

5.1.1 Innhentede data

I det følgende presenteres innhentede data knyttet til de 18 utvalgte anskaffelsene, jf. punkt 4.2. De utvalgte anskaffelsene er nummerert fortløpende.

Investeringsområdet

Nr.	Beskrivelse	Bokført beløp i 2019/2020 (ekskl. mva.)	Vedrørende konkurranse og dokumentasjon
(1)	Ladestasjoner for elbil	1 136 120,98	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.

(2)	Grillhytte i Myrsnipa barnehage	439 542,25	Det er foretatt tilbudsforespørsel til tre aktuelle leverandører for anskaffelse av grillhytte, og det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA. For oppføring av grillhytten mv. er det benyttet tre Doffin-utlyste rammeavtaler for områdene bygg/tømrer, elektro og entreprenør-tjenester. I forbindelse med rammeavtalekonkurransene er det ført protokoller etter innholdspunktene i FOA.
(3)	Påbygg ved Åsnes legesenter	21 697 002,42	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin for ulike fagområder. Det er ført protokoller etter innholdspunktene i FOA.
(4)	Kjøp av buss til hjemmebasert omsorg	330 000,00	Det er foretatt tilbudsforespørsel til fire aktuelle leverandører, og det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(5)	Oppføring av omsorgsboliger på Nedre Kjølen	106 151 310,42	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(6)	Inventar og utstyr til omsorgsboliger på Nedre Kjølen	1 974 596,57	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(7)	Oppføring av høydebasseng ved Skalbukilen	5 186 693,20	Anskaffelsen ble lyst ut i Doffin to ganger, men uten at det innkom tilbud. Kommunen gjennomførte derfor forhandlinger med en leverandør og inngikk deretter kontrakt. Dette i medhold av FOA § 5-2 første ledd bokstav e.

(8)	Kjøp av oppmålingsutstyr (GPS)	232 435,00	Det er foretatt tilbudsforespørsel til tre aktuelle leverandører. To leverandører leverte inn tilbud, men kommunen har ikke utferdiget protokoll.
(9)	Sønsterud gård, brannsikring	692 210,00	Anskaffelsen er lyst ut i Doffin. Det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.

Driftsområdet

Nr.	Beskrivelse	Bokført beløp i 2020 (ekskl. mva.)	Vedrørende konkurranse og dokumentasjon
(10)	ENØK-tiltak på rådhuset	290 303,20	Anskaffelsen er gjennomført med bakgrunn i Doffin-utlyst rammeavtale for bygg/tømrer. I forbindelse med rammeavtalekonkurransen er det ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(11)	Vedlikehold av gatelys	137 453,41	Kommunens vedlikeholdsentreprenør for gatelys gikk uventet konkurs våren 2019. For å opprettholde det løpende driftsansvaret, inngikk kommunen en midlertidig avtale med ny entreprenør. Dette i medhold av FOA § 5-2 første ledd bokstav c (hasteanskaffelse). Kommunen opplyser at Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen (RIIK) vil fremforhandle en ny ordinær rammeavtale innen området.
(12)	Malearbeid	234 200,00	Det er foretatt tilbudsforespørsel til to aktuelle leverandører. Kommunen har ikke utferdiget protokoll.

(13)	Ventilasjonsarbeid i Åsnes svømmehall	137 160,00	Det er foretatt tilbudsforespørsel til tre aktuelle leverandører, og det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(14)	Tiltak knyttet til avløpsrensing	241 800,00	Kommunen har foretatt tilbudsforespørsel til tre aktuelle leverandører. Det foreligger en skriftlig vurdering av de ulike tilbudene, men kommunen har ikke utferdiget protokoll.
(15)	Konsulenttjenester innen barnevern	205 753,30	Det er ikke gjennomført konkurranse om anskaffelsen eller utferdiget protokoll. Kommunen opplyser at det er faglige vurderinger som har påvirket valg av leverandør.
(16)	Kjøp av veisalt	109 466,85	Anskaffelsen er gjennomført med bakgrunn i Doffin-utlyst rammeavtale. Ved rammeavtaleinngåelsen er det ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.
(17)	Kjøp av smittevernutstyr i forbindelse med koronapandemien	169 680,00	Innkjøpet ble gjennomført som hasteanskaffelse for å sikre tilstrekkelig og nødvendig smittevernutstyr til pleiepersonellet ved sykehjemmet. Dette i medhold av FOA § 5-2 første ledd bokstav c (hasteanskaffelse).
(18)	Tilstandsvurdering av skole- og barnehagebygg	180 000,00	Det er foretatt tilbudsforespørsel til tre aktuelle leverandører, og det er ført protokoll etter innholdspunktene i FOA.

5.1.2 Revisors vurdering

Når det gjelder de kontrollerte anskaffelsene, er revisors vurdering at Åsnes kommune i de fleste tilfeller, har etterlevd de ovennevnte revisjonskriteriene: Det vil si at:

- Det er innhentet tilbud fra minst tre leverandører for anskaffelser som er lik eller overstiger kr. 100 000 ekskl. mva., men som er under kr. 1 300 000 ekskl. mva.

Konkurranskravet kan også ivaretas ved frivillig kunngjøring i database for offentlige anskaffelser (Doffin).

- Anskaffelser med en anslått verdi på minst kr. 1 300 000 ekskl. mva. har blitt underlagt konkurranse ved kunngjøring i database for offentlige anskaffelser (Doffin).
- Det er ført anskaffelsesprotokoll for gjennomføring av anskaffelse som er lik eller overstiger kr. 100 000 ekskl. mva. Protokollen tilfredsstillende de innholdsmessige minimumskravene som følger av forskrift om offentlige anskaffelser (FOA).

Til tross for at kommunen i de fleste tilfeller, vurderes å ha etterlevd ovennevnte krav, påviser undersøkelsen noen mangler knyttet til konkurranse og protokollføring. I denne forbindelse vises det til følgende anskaffelser:

- Anskaffelse (8) – Kjøp av oppmålingsutstyr (GPS)

Det er foretatt tilbudsforespørsel til tre aktuelle leverandører. To leverandører leverte inn tilbud, men kommunen har ikke utferdiget protokoll.

- Anskaffelse (12) – Malearbeid

Det er foretatt tilbudsforespørsel til to aktuelle leverandører. Kommunen har ikke utferdiget protokoll.

- Anskaffelse (14) – Tiltak knyttet til avløpsrensing

Kommunen har foretatt tilbudsforespørsel til tre aktuelle leverandører. Det foreligger en skriftlig vurdering av de ulike tilbudene, men kommunen har ikke utferdiget protokoll.

- Anskaffelse (15) – Konsulent tjenester innen barnevern

Det er ikke gjennomført konkurranse om anskaffelsen eller utferdiget protokoll.

Etter revisors vurdering bør kommunen, med bakgrunn i de ovennevnte manglende, søke å sikre økt etterlevelse innen området for fremtiden.

- Anskaffelse (7) – Oppføring av høydebasseng ved Skalbukilen
Anskaffelsen ble lyst ut i Doffin to ganger, men uten at det innkom tilbud. Kommunen gjennomførte derfor forhandlinger med en leverandør og inngikk deretter kontrakt, jf. FOA § 5-2 første ledd bokstav e. Revisor aksepterer denne begrunnelsen.
- Anskaffelse (11) – Vedlikehold av gatelys
Kommunens vedlikeholdsentreprenør for gatelys gikk uventet konkurs våren 2019. For å opprettholde det løpende driftsansvaret, inngikk kommunen en midlertidig avtale med ny entreprenør, jf. FOA § 5-2 første ledd bokstav c. Revisor aksepterer denne begrunnelsen, men forutsetter at ny ordinær rammeavtale utlyses i det nærmeste.
- Anskaffelse (17) – Kjøp av smittevernutstyr i forbindelse med koronapandemien
Innkjøpet ble gjennomført som hasteanskaffelse for å sikre tilstrekkelig og nødvendig smittevernutstyr til pleiepersonellet ved sykehjemmet, jf. FOA § 5-2 første ledd bokstav c. Revisor aksepterer denne begrunnelsen.

5.2 Problemstilling II: Vedr. lojalitet mot rammeavtaler

Problemstilling II, jf. punkt 2.2, fokuserer på i hvilken grad Åsnes kommune følger egne rammeavtaler ved innkjøp. Av punkt 9.1.2 i vedlegg B går det frem at revisor legger til grunn følgende oppsummerte revisjonskriterium for problemstilling II:

- Kommunen skal anskaffe ytelser hos de leverandører som har rammeavtale med kommunen på området kjøpet gjelder.

5.2.1 Innhentede data

Revisor har kontrollert syv konti opp mot relaterte rammeavtaler for fjerde kvartal 2020. Følgende konti er undersøkt:

- Konto 1100 – Kontorrekvisita (kontrollert mot rammeavtale for kontorrekvisita).
- Konto 1110 og 1111 – Medisinsk forbruksmateriell (kontrollert mot rammeavtaler for medisinsk forbruksmateriell).
- Konto 1112 – Inkontinensartikler (kontrollert mot rammeavtaler for medisinsk forbruksmateriell).

- Konto 1114 – Medikamenter (kontrollert mot rammeavtale for medikamenter).
- Konto 1126 – Kjemikaler og analyse (kontrollert mot rammeavtaler for kjemikalier – vann- og avløpsanlegg).
- Konto 1128 – Renholdsmateriell – papir og plast (kontrollert mot rammeavtale for renholdsprodukter).

Revisor har kontrollert de ovennevnte kontiene for å undersøke hvorvidt det var mulig å avdekke om det var foretatt kjøp av tilsvarende ytelser fra andre leverandører enn dem som var omfattet av de enkelte rammeavtalene. I denne forbindelse fremkommer det et avvik knyttet til vannverkskjemikaliet «krystazil». Dette kjemikaliet er innkjøpt fra en annen leverandør enn den kommunen hadde rammeavtale med, og som kunne levere kjemikaliet rimeligere enn rammeavtaleleverandøren. I fjerde kvartal 2020 beløp innkjøpet av «krystazil» seg til kr. 55 326,00 ekskl. mva.

Når det gjelder rammeavtalen for kontorrekvisita utløp denne pr. 1. juni 2020. Det fremkommer at RIIK¹⁰ har forlenget denne avtalen med leverandøren, selv om det ikke var juridisk grunnlag for dette etter anskaffelsesregelverket¹¹. I fjerde kvartal 2020 kjøpte kommunen inn ytelser fra forannevnte rammeavtale på kr. 46 965,69 ekskl. mva. (konto 1100).

5.2.2 Revisors vurdering

Revisor vurderer at Åsnes kommune har etterlevd ovennevnte revisjonskriterium på en primært tilfredsstillende måte. Som begrunnelse for dette vil revisor anføre følgende funn:

- Undersøkelsen påviser at kommunen generelt er lojal mot de kontrollerte rammeavtalene. Det fremkommer et avvik knyttet til kjemikaliet «krystazil». Dette kjemikaliet er kjøpt inn fra en annen leverandør enn den kommunen hadde rammeavtale med, noe som undergraver avtalelojaliteten i dette tilfellet.

¹⁰ Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen.

¹¹ Ny rammeavtale for kontorrekvisita ble etter utlysning i Doffin, gjort gjeldende fra 1. september 2021.

- Når det gjelder rammeavtalen for kontorrekvisita, har kommunen benyttet avtalen selv om den formelt var utløpt etter anskaffelsesregelverket.

5.3 Problemstilling III: Vedr. opplæring innen anskaffelsesområdet

Problemstilling III, jf. punkt 2.2, fokuserer på i hvilken grad Åsnes kommune sikrer opplæring overfor ansatte med innkjøpsansvar. Av punkt 9.1.3 i vedlegg B går det frem at revisor legger til grunn følgende oppsummerte revisjonskriterium for problemstilling III:

- Kommunen sikrer tilstrekkelig kompetanse og opplæringstiltak innen anskaffelsesområdet.

5.3.1 Innhentede data

I intervjuene gir samtlige respondenter uttrykk for at de opplever egen kompetanse som tilstrekkelig innen anskaffelsesområdet, men det blir også tilkjennegitt at kompetansen kunne ha vært bedre i noen tilfeller.

Det fremkommer at det er kommunens enhetsledere som har det formelle ansvaret for innkjøpene, men i praksis blir de fleste innkjøpene gjennomført av andre medarbeidere i enhetene, særlig når det gjelder løpende innkjøp. Ved større innkjøp er det mer vanlig at enhetsleder deltar eller blir konsultert. Det blir forøvrig tilkjennegitt at innkjøpskompetansen til enhetslederne kan være varierende.

I intervjuene gir flere respondenter uttrykk for at det kunne ha vært tjenlig med noe mer kurs og opplæring innen anskaffelsesområdet, herunder «oppfriskningskurs». Det fremkommer at kommunen i de senere år, ikke har gjennomført noen særskilt bred kursvirksomhet innen anskaffelsesområdet. Våren 2020 arrangerte imidlertid RIIK et innkjøpskurs der en håndfull sentrale personer i kommunens innkjøpsarbeid deltok. En respondent forteller forøvrig at han på egen initiativ, har gjennomført et todagers kurs i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Dette med bakgrunn i at han arbeider med en rekke større anskaffelser. Han opplyser samtidig at det er vanlig at kollegaene foretar uformell drøfting i aktuelle innkjøpssaker.

Det blir tilkjennegitt at behovet for innkjøpskurs mv. vil variere ut ifra hvilken funksjon den enkelte ansatte har i innkjøpsarbeidet. En ansatt som utelukkende bestiller direkte fra inngått rammeavtale, har kanskje ikke behov for særskilt innsikt i forskrift om offentlige

anskaffelser mv. En rekke rammeavtaleleverandører pleier forøvrig å tilby kommuneansatte en viss opplæring ved inngåelse av nye avtaler, eksempelvis knyttet til bestillingsrutiner og produktkatalog.

Det fremkommer at RIIK og kommunens innkjøpsansvarlig mottar en del spørsmål fra kommunens medarbeidere i ulike innkjøpssaker. Dette beskrives som en god ordning der respondentene er fornøyd med kompetansenivået og servicen. En sentral oppgave for innkjøpsansvarlig er å sende ut informasjonsskriv på e-post til kommunens enheter. Dette kan blant annet være knyttet til endringer i regelverk, nye rammeavtaler etc. Videre publiserer innkjøpsansvarlig aktuelt fagstoff på kommunens intranett og lagrer sentrale innkjøpsdokumenter og prosedyrer i kommunens kvalitetssystem.

5.3.2 Revisors vurdering

Revisor vurdering er at Åsnes kommune har etterlevd ovennevnte revisjonskriterium på en jevnt over tilfredsstillende måte. Som begrunnelse for dette vil revisor anføre følgende funn:

- I intervjuene gir samtlige respondenter uttrykk for at de opplever egen kompetanse som tilstrekkelig innen innkjøpsområdet, men det blir også tilkjennegitt at kompetansen kunne ha vært bedre i noen tilfeller.
- Det fremkommer at kommunen i de senere år, ikke har gjennomført noen særskilt bred kursvirksomhet innen anskaffelsesområdet. Behovet for kurs mv. vil samtidig kunne variere ut ifra hvilken funksjon den enkelte ansatte har i innkjøpsarbeidet. I intervjuene gir flere respondenter uttrykk for at det kunne ha vært tjenlig med noe mer kurs og opplæring innen anskaffelsesområdet. Etter revisors vurdering bør kommunen vurdere behovet nærmere.
- Det fremkommer at RIIK og kommunens innkjøpsansvarlig mottar en del spørsmål fra kommunens medarbeidere i ulike innkjøpssaker. Dette beskrives som en god ordning der respondentene er fornøyd med kompetansenivået og servicen.

5.4 Revisors konklusjon og anbefalinger

Følgende problemstillinger er satt opp for forvaltningsrevisjonsprosjektet:

- I. I hvilken grad følger Åsnes kommune lov om offentlige anskaffelser mv. ved innkjøp?
- II. I hvilken grad følger Åsnes kommune egne rammeavtaler ved innkjøp?
- III. I hvilken grad har Åsnes kommune sikret opplæring overfor ansatte med innkjøpsansvar i organisasjonen?

Med bakgrunn i de vurderinger som er foretatt i relasjon til hver problemstilling (jf. pkt. 5.1.2, 5.2.2 og 5.3.2), er revisors samlede konklusjon at Åsnes kommune har etterlevd de fastsatte revisjonskriteriene på en primært tilfredsstillende måte. Revisor fremmer samtidig følgende anbefalinger:

- Undersøkelsen viser at kommunen i de fleste tilfeller, har fulgt de kontrollerte kravene til konkurranse og protokollføring. Det anbefales imidlertid at kommunen søker å sikre økt etterlevelse innen området for fremtiden.
- Kommunen anbefales å vurdere behovet for noe mer kurs og opplæring innen anskaffelsesområdet.

6 Kommunedirektørens uttalelse til rapporten

Unntatt offentlighet § 5a/§13



ÅSNES KOMMUNE

Rådhusgata 1, 2270 Flisa
post@asnes.kommune.no
62 95 66 00
asnes.kommune.no

Revisjon Øst lks
Postboks 84
2341 LØTEN

Flisa 12.10.2021
Vår ref.: 20/836-14/NBL
Arkiv: K1-216, K1-601
Deres ref.:

Høring - foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport - offentlige anskaffelser i Åsnes kommune

Vi viser til foreløpig revisjonsrapport og tillegg i e-post av 29.09.2021.

Vi forutsetter at rapporten a jourføres med de opplysningene som er sendt vedrørende rammeavtaler.

Vedlagt følger tre nye anskaffelsesprotokoller.

Vi har ut over dette ikke kommentarer til metodikken for revisjonsrapporten eller de funn som er avdekket.

Med vennlig hilsen

Nils Lindeberg

Dette brevet er godkjent elektronisk og sendes uten signatur.



7 Kilder

Andersen, Jon Aarum (1995): *Ledelse og ledelsesteorier. Om hvilke svar ledelsesforskningen kan gi*. Oslo: Bedriftsøkonomens forlag.

Andersen, Kari Merete, Bodhild Laastad, Stein Ove Songstad og Anna Ølnes (2006): *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Oslo: Norges Kommunerevisorforbund.

COSO (2005): *Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk*. Oslo: Norges Interne Revisorers Forening.

Eriksen, Frits A., Ole Kr. Rogndokken og Stein Ove Songstad (2000): *Veileder forvaltningsrevisjon*. Oslo: Norges kommunerevisorforbund.

Forskrift om offentlige anskaffelser (2016).

Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1996): *Metodevalg og metodebruk*. 3. utgave. Oslo: Tano.

Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser: *KOFA-sak nr. 2010/253*.

Kommuneloven (2018).

KS (2020): *Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll*.

KS (2021): *Hovedtariffavtalen (2020-2022)*. Oslo: Kommuneforlaget.

Larsen, Ann Kristin (2007): *En enklere metode. Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Lov om offentlige anskaffelser (2016).

Norges Kommunerevisorforbund (2020): *RSK 001. Standard for forvaltningsrevisjon*. Oslo: Norges Kommunerevisorforbund.

Nærings- og fiskeridepartementet (2018): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Ryen, Anne (2002): *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.

Thagaard, Tove (1998): *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget

Åsnes kommune (2011): *Økonomireglement for Åsnes kommune*.

8 Vedlegg A: Sammenfatning av problemstillinger, revisjonskriterier og metode

Mens revisjonskriteriene utvelges med bakgrunn i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innhentede dataene skal vurderes opp mot, danner metoden grunnlaget for hvordan de nødvendige dataene skal kunne hentes inn. Det kan fastslås at forvaltningsrevisjon er en dynamisk prosess (Andersen, K.M. m.fl.: 2006).

Problemstillinger	Revisjonskriterier	Metode
<p>Følgende problemstillinger er satt opp for forvaltningsrevisjonsprosjektet:</p> <ol style="list-style-type: none">I. I hvilken grad følger Åsnes kommune lov om offentlige anskaffelser mv. ved innkjøp?II. I hvilken grad følger Åsnes kommune egne rammeavtaler ved innkjøp?III. I hvilken grad har Åsnes kommune sikret opplæring overfor ansatte med innkjøpsansvar i organisasjonen?	<p>Kilder til revisjonskriterier:</p> <ul style="list-style-type: none">• Lov om offentlige anskaffelser• Forskrift om offentlige anskaffelser• Kommuneloven• KOFA-sak 2010/253• Åsnes kommunes økonomireglement• Hovedtariffavtalen (2020-2022)• Nærings- og fiskeri-departementets veileder til offentlige anskaffelser (2018)• COSO-rammeverket• Veileder fra KS om kommunedirektørens internkontroll (2020)	<p>Dokument- og regnskapsanalyse</p> <p>Kvalitative intervjuer</p>

9 Vedlegg B: Utlede revisjonskriterier

9.1 Revisjonskriteriene og problemstillingene

I det følgende utledes det revisjonskriterier i relasjon til problemstillingene, jf. punkt 2.2.

9.1.1 Problemstilling I: Vedr. etterlevelse av anskaffelsesregelverket

Understående revisjonskriterier relaterer seg til problemstilling I, jf. punkt 2.2. Problemstillingen fokuserer på i hvilken grad Åsnes kommune følger lov om offentlige anskaffelser (LOA) mv.

I LOA § 4 nevnes konkurranse som et grunnleggende prinsipp. Kravet til konkurranse innebærer at oppdragsgiver må ha særskilt hjemmel for å foreta en anskaffelse direkte fra leverandør uten konkurranse. Eksempelvis er ikke anskaffelser under kr. 100 000 ekskl. mva. omfattet av anskaffelsesregelverket. Dette følger av § 1-1 i forskrift om offentlige anskaffelser (FOA).

Anskaffelser med en anslått verdi på minst kr. 1 300 000 ekskl. mva. skal som hovedregel kunngjøres i database for offentlige anskaffelser (Doffin), jf. FOA §§ 8-17 første ledd og 21-1 første ledd. Anskaffelser under terskelverdien (men over kr. 100 000 ekskl. mva.) skal også baseres på konkurranse, men her foreligger det ikke krav om kunngjøring i Doffin. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har tidligere lagt til grunn at konkurransekravet innebærer at oppdragsgiver som hovedregel må ta kontakt med minst tre leverandører, jf. KOFA-sak 2010/253. Konkurransekravet kan også ivaretas ved frivillig kunngjøring i Doffin.

Det foreligger flere unntak fra konkurransekravet, blant annet dersom ytelsen kun kan leveres av en leverandør i markedet, jf. FOA § 5-2 første ledd bokstav a. Et annet unntak er hasteanskaffelser som ikke kan utsettes i påvente av konkurranse, jf. FOA § 5-2 første ledd bokstav c. Videre er oppdragsgiver fritatt fra reglene i forskriftens del II der kontrakten inngås etter en mislykket åpen eller begrenset tilbudskonkurranse, jf. FOA § 5-2 første ledd bokstav e. En mislykket åpen eller begrenset anbudskonkurranse vil blant annet foreligge der det ikke forekommer tilbud, der de mottatte tilbudene skal eller kan avvises etter § FOA 9-5, eller der de mottatte tilbudene er uakseptable, for eksempel ved at de ikke oppfyller oppdragsgiverens behov (departementets veileder til anskaffelsesregelverket: 2018).

I henhold til LOA § 4 skal oppdragsgiver sikre at hensynet til etterprøvbarehet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Dette innebærer at oppdragsgiver må kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen (departementets veileder til anskaffelsesregelverket: 2018). Det samme følger av FOA § 7-1 første ledd hvor det er presisert at oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Regelen om protokollplikt som skal behandles nedenfor, må anses som et utslag av kravet til etterprøvbarehet.

Det fremgår av FOA § 10-5 første ledd at det skal føres anskaffelsesprotokoll for gjennomføringen av anskaffelsen. Kravet om protokollplikt gjelder for anskaffelse som er lik eller overstiger kr. 100 000 ekskl. mva. Mens FOA § 10-5 annet ledd angir de innholdsmessige minimumskravene til protokoll for anskaffelse som er lik eller overstiger kr. 100 000 ekskl. mva., men som er under EØS-terskelverdi¹², inneholder FOA § 25-5 annet ledd de innholdsmessige minimumskravene til protokoll for anskaffelse som er lik eller overstiger EØS-terskelverdi. I vedlegg D og E følger en oversikt med de fastsatte kravene til protokoll.

Oppsummerte revisjonskriterier

- Det er innhentet tilbud fra minst tre leverandører for anskaffelser som er lik eller overstiger kr. 100 000 ekskl. mva., men som er under kr. 1 300 000 ekskl. mva. Konkurranskravet kan også ivaretas ved frivillig kunngjøring i database for offentlige anskaffelser (Doffin).
- Anskaffelser med en anslått verdi på minst kr. 1 300 000 ekskl. mva. har blitt underlagt konkurranse ved kunngjøring i database for offentlige anskaffelser (Doffin).

¹² EØS-terskelverdier:

- 2,05 millioner kroner ekskl. mva. for vare- og tjenestekontrakter og plan- og designkonkurranser.
- 51.5 millioner kroner ekskl. mva. for bygge- og anleggskontrakter.

- Det er ført anskaffelsesprotokoll for gjennomføring av anskaffelse som er lik eller overstiger kr. 100 000 ekskl. mva. Protokollen tilfredsstillende de innholdsmessige minimumskravene som følger av forskrift om offentlige anskaffelser (FOA).

9.1.2 Problemstilling II: Vedr. lojalitet mot rammeavtaler

Understående revisjonskriterier relaterer seg til problemstilling II, jf. punkt 2.2. Problemstillingen fokuserer på i hvilken grad Åsnes kommune følger egne rammeavtaler ved innkjøp.

Hverken lov eller forskrift om offentlige anskaffelser inneholder noen bestemmelser vedrørende oppdragsgivers plikt til å være lojal mot inngåtte rammeavtaler. Oppdragsgiver i en rammeavtale påtar seg ikke nødvendigvis noen forpliktelse til rent faktisk å benytte avtalen. Hvorvidt rammeavtalen inneholder en kjøpe- eller leveringsplikt, beror på en tolking av den angjeldende avtalen.

I kommunens økonomireglement (2011)¹³ fremgår imidlertid følgende i pkt. 7.2:

«Når rammeavtaler eksisterer vil videre innkjøp av denne typen varer og tjenester falle inn under leveranse innenfor rammeavtaler».

Etter sin ordlyd, må bestemmelsen i økonomireglementet anses å innebærer en plikt for kommunen til å være lojal mot de inngåtte rammeavtalene uavhengig av hvorvidt rammeavtalen innebærer noen kjøpeplikt for kommunen.

Oppsummert revisjonskriterium

- Kommunen skal anskaffe ytelser hos de leverandører som har rammeavtale med kommunen på området kjøpet gjelder.

9.1.3 Problemstilling III: Vedr. opplæring innen anskaffelsesområdet

Understående revisjonskriterier relaterer seg til problemstilling III, jf. punkt 2.2. Problemstillingen fokuserer på i hvilken grad Åsnes kommune sikrer opplæring overfor ansatte med innkjøpsansvar.

¹³ Dette økonomireglementet gjelder for de undersøkte anskaffelsene i forvaltningsrevisjonen. I juni 2021 vedtok Åsnes kommunestyre nytt økonomireglement, jf. sak 072/21.

Som et overordnet krav til kommunen, fastslår kommuneloven § 25-1 at administrasjonen skal være gjenstand for internkontroll. En side ved internkontrollen vil være å sikre at kommunen besitter nødvendig kompetanse innen tjenesteområdene, herunder i forbindelse med offentlige anskaffelser (KS: 2020).

Hovedtariffavtalen for KS-området inneholder i punkt 3.3, flere bestemmelser om kompetanse og kompetanseutvikling. I avtalen heter det at kompetanseområdet har stor betydning for den enkelte ansatte, kommunen og samfunnet som helhet. Hovedtariffavtalen understreker viktigheten av at kommunen arbeider målrettet og planmessig med opplæring og utvikling av arbeidstakerne gjennom interne og/eller eksterne tiltak. Dette kan eksempelvis være i form av kurs eller kompetansedeling.

At organisasjonen og de ansatte innehar tilstrekkelig kompetanse, herunder at det tilbys mulighet for oppdatering, vil normalt ha betydning for kvaliteten på arbeidsoppgavene som utføres. Med dette som bakgrunn vil det være et strategisk ledelsesansvar å veie kommunens kompetansebehov opp mot kostnad (COSO: 2005).

I inneværende forvaltningsrevisjon vil det bli satt fokus på om ansatte besitter tilstrekkelig kompetanse innen anskaffelsesområdet, samt på om det tilbys nødvendig med opplæringstiltak. Revisor legger til grunn at det vil være sentralt med god kompetanse innen nevnte område, da offentlige anskaffelser er regulert av et komplekst regelverk. Videre innbefatter mange offentlige anskaffelser store økonomiske verdier.

Oppsummert revisjonskriterium

- Kommunen sikrer tilstrekkelig kompetanse og opplæringstiltak innen anskaffelsesområdet.

10 Vedlegg C: Reliabilitet og validitet

10.1 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet er sentrale begreper i kvalitetssikringen av undersøkelser. I det følgende angis sider ved undersøkelsens reliabilitet og validitet.

10.1.1 Reliabilitet

En undersøkelses reliabilitet bestemmes av hvordan målingene er gjort og hvor nøyaktig en er i den videre behandlingen av dataene (Holme og Solvang: 1996). For å sikre at respondentene «kjenner seg igjen» i de nedtegnede intervjudataene forelegges de sine respektive intervjureferater til verifisering.

Jacobsen (2005) fremhever at respondentene kan bli utsatt for en undersøkelseeffekt. Det er ikke uvanlig at en undersøkelsessituasjon kan oppfattes som kunstig og unaturlig. Dette kan få intervjuobjektene til å opptre noe annerledes enn de ellers ville ha gjort. Enkelte kan for eksempel bli reserverte med å svare på kritiske spørsmål. Som et ledd i å forhindre noe av dette forsøkes det i størst mulig grad å behandle respondentene anonymt. I rapporten henføres for eksempel ikke innhentede data direkte til enkeltrespondenter.

For at intervjusituasjonen skal oppleves så naturlig som mulig vektlegges det at intervjuene skal foregå i rolige omgivelser og at respondentene skal få snakke relativt fritt. En fordel med de kvalitative intervjuene er nettopp muligheten til å snakke relativt fritt. Imidlertid er det nødvendig med en viss struktur på intervjuene. Derfor utvikles det en intervjuguide med de sentrale temaene og spørsmålene for undersøkelsen (jf. vedlegg F). På denne måten unngås det i større grad at sentrale spørsmål kan utebli, foruten at det også forenkler analysearbeidet. Når det stilles spørsmål om bestemte temaer, blir det enklere å kategorisere og tolke dataene ut ifra dette. Hvilke spørsmål som stilles til hver enkelt respondent vil imidlertid variere noe. Dette kommer av deres ulike posisjoner og roller (jf. punkt 4.2). Fleksibilitet er som Thagaard (1998) fremhever, viktig for å knytte spørsmålene til den enkelte respondents forutsetninger.

Videre har det vært fokus på å sikre at rapportens opplysninger stemmer overens med mottatte opplysninger og innhentede dokumenter. Derfor har forvaltnings-

revisjonsrapporten blitt underlagt intern kvalitetssikring i henhold til Revisjon Øst sine rutiner for intern kvalitetskontroll av forvaltningsrevisjonsprosjekter. Rapportens grunnlag har i denne forbindelse blitt kontrollert flere ganger.

Ved å være allment kildekritisk kan en styrke dataenes reliabilitet (Ringdal: 2007). Reliabiliteten vil påvirkes av den kvalitetsmessige kontrollen av data: Søking etter feil og retting av disse. En kan for eksempel undersøke om ulike kilder, som søker å beskrive det samme fenomenet, stemmer overens. Når kommunen for eksempel har opplyst at det er gjennomført konkurranse om en anskaffelse, har revisor kontrollert om dette faktisk kan dokumenteres skriftlig.

10.1.2 Validitet

Validiteten sier noe om hvor gyldige eller relevante dataene er for det en søker å undersøke (Eriksen m.fl.: 2000). Av forskrift om offentlige anskaffelser § 7-1 første ledd går det frem at oppdragsgiveren skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Dette skal sikre at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet. Det omfattende dokumentasjonskravet kan således styrke forvaltningsrevisjonens validitet.

En fordel med den kvalitative intervjuundersøkelsen er at den sikrer høy begrepsvaliditet, hvilket omhandler at en faktisk måler det en søker å måle. Det er nemlig intervjuobjektene som i stor grad definerer hva som er den «riktige» forståelsen av fenomenet (Jacobsen: 2005). Det kvalitative intervjuet påtvinger ikke respondentene faste svaralternativer som et kvantitativt spørreskjema. Ved å stille utdypende spørsmål kan man således styrke muligheten for å avklare eventuelle misforståelser (Larsen: 2007). For å forenkle analyse- og kategoriseringsarbeidet har det imidlertid blitt valgt å strukturere intervjuene noe (jf. punkt 10.1.1). Intervjuene «flyter således ikke helt fritt».

For å styrke undersøkelsens validitet har det videre blitt trukket inn sentral litteratur og regelverk som berører forvaltningsrevisjonens problemområde (jf. kapittel 3 og litteraturlisten). Dette har dannet basis for utledelsen av revisjonskriteriene (jf. vedlegg B) og vil bidra til at det gis større visshet om at undersøkelsen og funnene er relevante.

Intervjuundersøkelsen og dokument-/regnskapsanalysen er ikke basert på generaliserbare data, idet et representativt utvalg ville ha krevd et større utvalg av respondenter og anskaffelser mv. Revisor anser imidlertid den valgte metodetilnærmingen som velegnet til å kunne fremskaffe nyanserte data i relasjon til problemstillingenes karakter (jf. punkt 4.1).

11 Vedlegg D: Anskaffelsesprotokoll (under EØS-terskelverdi)

Det skal føres en særskilt anskaffelsesprotokoll for anskaffelse som er lik eller overstiger kr. 100 000 ekskl. mva., men som er under EØS-terskelverdi. Protokollen skal inneholde følgende opplysninger i den utstrekning de er relevante:

Oppdragsgiverens navn og adresse

En beskrivelse av hva som skal anskaffes, og den anslåtte verdien av anskaffelsen

Begrunnelsen for å bruke unntak fra kravet om bruk av elektronisk kommunikasjon ved mottak av tilbud

Navnet på leverandørene som har levert forespørsel om å delta i konkurransen

Navnet på leverandørene som er valgt ut i en konkurranse hvor det settes en grense for antallet deltakere, og begrunnelsen for utvelgelsen

Navnet på leverandørene som er avvist, og begrunnelsen for å avvise deres forespørsel om å delta i konkurransen eller deres tilbud

Begrunnelsen for å fravike opplysningene i anskaffelsesdokumentene om planlagt dialog

Navnet på leverandørene som oppdragsgiveren velger å ha dialog med, og en kort begrunnelse for utvelgelsen

Opplysninger om tilfeller av inhabilitet eller konkurransevridning som følge av dialog med leverandørene, og eventuelle avhjelpende tiltak som er gjennomført

Navnet på den valgte leverandøren, begrunnelsen for valget og kontraktens verdi

Hvilke deler av kontrakten den valgte leverandøren planlegger at underleverandører skal utføre, og underleverandørens navn, forutsatt at opplysningene er kjent

Begrunnelsen for at oppdragsgiveren avlyser konkurransen

Begrunnelsen for å reservere konkurransen ved kjøp av helse- og sosialtjenester for ideelle organisasjoner

Andre vesentlige forhold

12 Vedlegg E: Anskaffelsesprotokoll (f.o.m. EØS-terskelverdiene)

Det skal føres en særskilt anskaffelsesprotokoll for anskaffelse som er lik eller overstiger EØS-terskelverdi. Protokollen skal inneholde følgende opplysninger i den utstrekning de er relevante:

Oppdragsgiverens navn og adresse

En beskrivelse av hva som skal anskaffes, og den anslåtte verdien av anskaffelsen

Begrunnelsen for å ikke dele opp kontrakten

Begrunnelsen for å bruke konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring eller konkurransepreget dialog

Begrunnelsen for å bruke konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring eller anskaffelse uten konkurranse

Begrunnelsen for å bruke unntak fra kravet om bruk av elektronisk kommunikasjon ved mottak av tilbud

Navnet på leverandørene som har levert forespørsel om å delta i konkurransen

Navnet på leverandørene som er valgt ut i en konkurranse hvor det settes en grense for antallet deltakere, og begrunnelsen for utvelgelsen

Navnet på leverandørene som har levert tilbud

Navnet på leverandørene som er avvist, og begrunnelsen for å avvise deres forespørsel om å delta i konkurransen eller deres tilbud

Navnet på leverandørene som har fått sine tilbud forkastet, og begrunnelsen for reduksjonen

Opplysninger om tilfeller av inhabilitet eller konkurransevridding som følge av dialog med leverandører og eventuelle avhjelpende tiltak som er gjennomført

Navnet på den valgte leverandøren, begrunnelsen for valget og kontraktens verdi

Hvilke deler av kontrakten den valgte leverandøren planlegger at underleverandører skal utføre, og underleverandørenes navn, forutsatt at opplysningene er kjent

Begrunnelsen for at oppdragsgiveren avlyser konkurransen

Andre vesentlige forhold

13 Vedlegg F: Intervjuguide

Innledning

–Presentasjon av møtedeltakerne.

–Orientering om hva forvaltningsrevisjon er i sitt vesen.

–Orientering om bakgrunnen for prosjektet samt om prosjektets tidsplan. Det orienteres samtidig om at det skrives et referat fra intervjuet som sendes respondenten for godkjenning i etterkant.

–Ev. spørsmål ifra møtedeltakerne.

Hoveddel

- Organisering og ansvarsfordeling innen det undersøkte området.
- Enkeltanskaffelser og rammeavtaler.
- Kompetanse og opplæringstiltak innen anskaffelsesområdet.
- Samarbeid med Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen (RIIK).

–Risikoforhold / suksesskriterier / forbedringspotensial knyttet til problemområdet.

–Ev. spørsmål ifra møtedeltakerne.

Avslutning

–Kort oppsummering.

–Ev. spørsmål ifra møtedeltakerne.

–Takke for samtalen – ser frem til videre samarbeid og tar kontakt ved behov.