

Forvaltningsrevisjon 2016

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS

på vegne av kontrollutvalget i

Eidskog kommune

Eidskog Næringservice KF



Hedmark  Revisjon IKS

Postadresse: Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

Hjemmeside: www.hedmark-revisjon.no

E-post: post@hedmark-revisjon.no

Org.nr: 974 644 576 MVA

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet knyttet til Eidskog Næringservice KF. Rapportutkastet har blitt verifisert av foretakets daglige leder, og rapporten er sendt til uttalelse til styret og daglig leder i foretaket. Høringsuttalelsen vil bli lagt ved rapporten. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver, kontrollutvalget i Eidskog kommune.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Lina Kristin Høgås har vært utøvende revisor for prosjektet i oppstarten og frem til februar 2016 og har gjennomført en stor del av datainnsamlingen, forarbeidet og tolkningen på problemstillingen om offentlig anskaffelser. Utvørende forvaltningsrevisor Mathias Grendahl Sem, tok så over prosjektet, fullføre arbeidet og førte rapporten i pennen. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Jo Erik Skjeggestad har medvirket fortløpende gjennom prosjektforløpet, og vært oppdragsansvarlig revisor for dette prosjektet. Han har vært tillagt oppgaven med å kvalitetssikre arbeidet.

Revisjonen ønsker å takke foretaket for nødvendig tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet. Vi vil også takke ansatte i Eidskog kommune for god hjelp i forbindelse med innhenting av bakgrunnsinformasjon om foretaket.

Kongsvinger, den 13. mai 2016



Jo Erik Skjeggestad

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Mathias Grendahl Sem

Utvørende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG	5
1.1	ANBEFALINGER.....	6
2	INNLEDNING	7
2.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	7
2.1.1	<i>Selskapsorganisering.....</i>	7
2.1.2	<i>Offentlige anskaffelser.....</i>	8
2.2	HJEMMEL FOR FORVALTNINGSREVISJON	8
2.3	BESTILLING.....	9
3	FORMÅL.....	9
4	PROBLEMSTILLINGER	9
5	AVGRENSNINGER.....	10
6	METODE.....	10
6.1	METODEVALG	10
6.1.1	<i>Dokumentstudier.....</i>	10
6.1.2	<i>Dybdeintervjuer.....</i>	10
6.2	RELIABILITET OG VALIDITET	10
7	REVISJONSKRITERIER – OVERSIKT	12
7.1	DEMOKRATISK STYRING.....	12
7.2	OFFENTLIGE ANSKAFFELSER	13
7.2.1	<i>Rammeavtaler.....</i>	14
7.3	OPPFLØGNING AV EGNE SELSKAP	15
8	BAKGRUNNSINFORMASJON	16
8.1	INFORMASJON OM REVIDERT ENHET	16
8.1.1	<i>Endringer i ENKF.....</i>	17
8.1.2	<i>Dagens ENKF</i>	22
8.2	INNKJØPSFUNKSJONEN I EIDSKOG NÆRINGSSERVICE KF	23
8.2.1	<i>Hvem kan anskaffe på vegne av foretaket?</i>	23
8.2.2	<i>Nærmere om rammeavtaler i Eidskog kommune herunder Eidskog Næringservice KF.....</i>	23
9	PROBLEMSTILLING 1: DEMOKRATISK STYRING OG KONTROLL I FORETAKET	24
9.1	REVISJONSKRITERIER	24
9.2	METODE.....	24

9.3	REVISJONSKRITERIER	24
9.4	INNHELTEDE DATA.....	24
9.4.1	<i>Styrets sammensetning</i>	24
9.4.2	<i>Rapportering til kommunestyret</i>	24
9.4.3	<i>Annen styring</i>	25
9.5	REVISORS VURDERING	25
10	PROBLEMSTILLING 2: OFFENTLIGE ANSKAFFELSER.....	26
10.1	METODE.....	26
10.2	REVISJONSKRITERIER	26
10.3	INNHELTEDE DATA VEDRØRENDE ANSKAFFELSER	26
10.3.1	<i>Bruken av rammeavtaler</i>	29
10.4	REVISORS VURDERING	29
11	PROBLEMSTILLING 3: OPPFØLGING AV EGNE SELSKAPER	31
11.1	METODE.....	31
11.2	REVISJONSKRITERIER	31
11.3	INNHELTET DATA.....	31
11.3.1	<i>Eierskapsmelding</i>	31
11.3.2	<i>Annen oppfølging</i>	32
11.4	REVISORSVURDERINGER	32
12	KONKLUSJON	33
13	ANBEFALINGER	33
14	SELSKAPETS HØRINGSUTTALELSE.....	34
15	LITTERATUR OG HENVISNINGER	35
16	VEDLEGG A: GRUNNLAG FOR UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER	XXXVI

1 Sammendrag

Kontrollutvalget i Eidskog kommune bestilte i møte den 11.3.2015 en prosjektplan om forvaltningsrevisjon i det kommunale foretaket Eidskog Næringssservice (ENKF). Denne ble levert til møte den 20.5.2015 og prosjektet ble da bestilt. I møte den 2.9.2015 ble det stilt spørsmål om prosjektet skulle gjøres om til en undersøkelse, men det ble vedtatt at det skulle videreføres som en forvaltningsrevisjon.

Rapporten har svart på følgende problemstillinger:

- 1. I hvilken grad ivaretas den demokratiske styring og kontroll i foretaket.**
 - a. Hvilke rutiner er etablert for behandling av saker i kommunestyret.**
- 2. Har foretaket etablert en betryggende intern kontroll slik at regelverket for offentlige anskaffelser følges?**
 - a. Har anskaffelser større enn kroner 100.000,- eks. mva. vært gjenstand for konkurranse og er kravet til dokumentasjon av konkurranse oppfylt?**
 - b. Benytter foretaket rammeavtalene som er inngått i ulike innkjøpssamarbeid?**
- 3. Hvordan følger foretaket opp sine selskaper, og de som de har eierandeler i?**

Grunnet omorganiseringen i ENKF er deler av rapportens problemstillinger ikke lenger aktuelle og en del tiltak har allerede blitt satt i verk. Rapporten har kommet frem til følgende funn:

På problemstilling 1, har vi i hovedsak sett på hvordan den demokratiske styringen og kontrollen er nå. En del av de tidligere rutiner er fremdeles gjeldende, da særlig om hva som skal sendes til kommunestyret for behandling. Kommunestyret har nå en bedre kontroll med ENKF gjennom å ha tre representanter (ordfører + 2 andre) som faste observatører med talerett i alle styremøtene til ENKF. Det er i tillegg jevnlig møter mellom daglig leder, styreleder og ordfører.

Problemstilling 2 omhandler offentlige anskaffelser, og om disse er foretatt i henhold til regelverket. ENKF foretar ikke lenger noen anskaffelser av særlig verdi (nå i hovedsak kontormateriell til eget behov), så det er da kun en beskrivelse av hvordan det var tidligere. Blant de anskaffelser som rapporten har tatt for seg, er det meste i henhold til fastsatte revisjonskriterier. Det er gjort ett funn i en anskaffelse som ikke ble lyst ut på anbud, men det var i det tilfellet en spesiell grunn. Det har i utplukket ikke vært anskaffelser som går på tvers av inngåtte rammeavtaler. Det er heller aktuelt å inngå egne rammeavtaler, blant annet for kjøp av håndverkertjenester.

Problemstilling nummer 3 omhandler hvordan foretaket følger opp sine deleide selskaper. ENKF har per dags dato eierskap i 2 selskaper mindre enn ved rapportstart. Eierskapet følges opp ved deltagelse i alle styrer. Det har ikke vært rutiner for avholdelse av eiermøter tidligere, men det vil nå i mai bli avhold et eiermøte i et av selskapene.

1.1 Anbefalinger

Basert på foretakets nye status finner revisor at det kun er relevant å komme med en anbefaling i tilknytning til rapporten:

- Det kan vurderes å nedfelle rutinene for hva som skal oversendes til kommunestyret skriftlig, for å være bedre rustet ved eventuelle personalendinger.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for prosjektet

2.1.1 Selskapsorganisering

Kommuner kan etablere selskaper. Det er da kommunens ansvar som eier å sikre en selskapsform som er tilpasset virksomhetens formål, markedsmessige forhold, eierstyring og konkurranseregelverket. Plansjen under viser de forskjellige egenskapene i tilknytning til de ulike selskapsformene¹.

	Kommunale foretak	Interkommunale selskap	Aksjeselskap
Eget rettssubjekt	nei	ja	ja
Hvem kan eie	Integrert del av kommunen	Kommuner / IKS	Ingen begrensning
Eiers økonomiske ansvar	Fullt ut ansvarlig for foretaket	Fullt ansvar i henhold til eierandel	Kun for sin del av aksjekapitalen
Operativt eierorgan	Kommunestyret/ fylkestinget	Representantskap	Generalforsamling
Styringsgrunnlag	Vedtekter Kommunestyrevedtak Fylkestingsvedtak	Selskapsavtale Vedtak i representantskapet	Vedtekter og stiftelsesdokument generalforsamlingsvedtak
Styremøter	Lukket, men vedtektene kan bestemme at de skal være åpne	Lukket	Lukket
Tariffavtale	Medlemskap i kommunen gjennom KS eller selvstendig medlemskap i KS Bedrift	Kan velge fritt	Kan velge fritt
Formell arbeidsgiver	Kommunen	Selskapet ved styret	Selskapet ved styret

Grunnlaget for å organisere deler av den kommunale virksomheten i selskaper kan være økonomisk eller ideologisk begrunnet. Det kan ha sammenheng med reformtiltak rettet mot reduisering av offentlig sektor, fristilling og privatisering og konkurranseutsetting. Eller et ønske om mer forretningsmessig og kostnadseffektiv tjenesteproduksjon.

Kommunale foretak er en organisasjonsform som søker å legge til rette for en balanse mellom folkevalgt styring på en side og frihet for styre og daglig ledelse på den andre. Kommunestyret er

¹ Merk at plansjen er noe utdatert. Styremøter i foretak er etter ending i kommunelovens § 29 nr. 4, jf. § 30 nå åpne.

foretakets øverste organ, og fastsetter rammene for styres virksomhet gjennom budsjett, vedtekter, økonomiplan og godkjenning av foretakets regnskap. En kartlegging gjennomført av IRIS² i 2012 fant at det var 139 kommuner og fylkeskommuner som hadde opprettet i alt 224 foretak.

2.1.2. Offentlige anskaffelser

I Norge foretok offentlig sektor innkjøp for om lag 398 milliarder kroner i 2011³.

Kommuneforvaltningens innkjøp ble anslått til drøyt 145 milliarder kroner i 2011, noe som tilsvarer en økning på mer enn 50 prosent siden 2006. Regelverket for offentlige anskaffelser (dette dreier seg i første rekke om lov om offentlige anskaffelser⁴ heretter LOA og forskrift om offentlige anskaffelser heretter FOA⁵) skal sikre at midlene utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive og samfunnstjenlige innkjøp. Regelverket for offentlige anskaffelser regulerer imidlertid hovedsakelig kun én av fem faser i anskaffelsesprosessen, nemlig gjennomføringen av konkurransen. Anskaffelsesreglene skal i hovedsak ivareta hensynet til rettssikkerhet for potensielle leverandører.

De ulike fasene i en anskaffelsesprosess kan illustreres slik:



Kilde: www.difi.no

Regelverket for offentlige anskaffelser er omfattende og til dels komplisert, og manglende kunnskap vil hindre gode og riktige innkjøp. Likevel er anskaffelsesregelverket for anskaffelser mellom kroner 100.000,- og kroner 500.000,- ganske klart, men krever at de som foretar innkjøp er kjent med reglene.

Anskaffelsesregelverket gir ingen anvisninger på hvordan oppdragsgiver skal forholde seg i *kontraktsoppfølgingsfasen*, som kommer etter at leverandør er valgt og kontrakt er signert. Hovedformålet i denne fasen er å følge opp at kommunen får levert det den har krav på etter avtalen. Denne fasen er således også av vesentlig betydning for at anskaffelsen skal bli effektiv og samfunnstjenlig. Det hjelper ikke med en god avtale dersom denne ikke følges av partene eller oppdragsgiver ikke benytter seg av avtalen.

2.2 Hjemmel for forvaltningsrevisjon

Kommuneloven § 77 fjerde ledd fastslår at kontrollutvalget skal påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen.

² International Research Institute of Stavanger

³ <http://www.ssb.no/offinnkj/>

⁴ Lov om offentlige anskaffelser av 16. juni 1999 nr. 69

⁵ Forskrift om offentlige anskaffelser av 7.april 2006 nr. 402

Videre fastslås det i § 7 første ledd i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner at forvaltningsrevisjon innebærer «å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.» I bestemmelsens litra c nevnes det eksplisitt at vurderinger av hvorvidt regelverk etterleves, omfattes av forskriftens definisjon av forvaltningsrevisjon.

2.3 Bestilling

Bestillingen til dette prosjektet har vært en lenger seanse som begynte på kontrollutvalgsmøte den 11.3.2015 med sak 22/2015, bestilling av forvaltningsrevisjon. Opprinnelig var det foreslått 3 andre prosjekter, men med bakgrunn i kommunestyre sak 130/14 pkt 17 ble det foreslått å gjennomføre et prosjekt om Eidskog Næringservice KF (heretter ENKF). Prosjektplan ble bestilt med levering i neste kontrollutvalgsmøte.

I møte den 20.5.2015 ble prosjektplan lagt frem og prosjektet bestilt under sak 34/2015, prosjektplan forvaltningsrevisjon i foretaket.

Siste del av bestillingen ble gjort i kontrollutvalgsmøte den 2.9.2015 under sak 47/2015, omgjøring av forvaltningsrevisjon til undersøkelse (foretaket). Etter redegjørelse fra daværende utøvende forvaltningsrevisjon, Lina Kristin Høgås ble det bestemt å opprettholde bestillingen som en forvaltningsrevisjon. Det hadde da vært en del usikkerhet rundt prosjektet grunnet det omorganiseringsprosjektet som ENKF var en del av.

3 Formål

Ut fra vurderinger og diskusjon i kontrollutvalget har vi fått i oppdrag å undersøke hvordan foretaket følger opp sine selskaper, som de har eierandeler i. Forvaltningsrevisjonen skal også kartlegge hvilke roller foretaket har, i forhold til de ulike selskapene og hvordan disse utøves.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har videre vært å kartlegge og vurdere om ENKF etterlever regelverket for offentlige anskaffelser, herunder å undersøke hvordan foretaket forholder seg til kommunens inngåtte rammeavtaler.

4 Problemstillinger

Prosjektet arbeider ut ifra følgende 3 problemstillinger:

4. I hvilken grad ivaretas den demokratiske styring og kontroll i foretaket.
 - a. Hvilke rutiner er etablert for behandling av saker i kommunestyret.
5. Har foretaket etablert en betryggende intern kontroll slik at regelverket for offentlige anskaffelser følges?
 - a. Har anskaffelser større enn kroner 100.000,- eks. mva. vært gjenstand for konkurranse og er kravet til dokumentasjon av konkurranse oppfylt?
 - b. Benytter foretaket rammeavtalene som er inngått i ulike innkjøpssamarbeid?
6. Hvordan følger foretaket opp sine selskaper, og de som de har eierandeler i?

5 Avgrensninger

Undersøkelsen er avgrenset i henhold til det som fremgår i kontrollutvalgets bestilling.

Undersøkelsen er videre avgrenset til innkjøp foretatt i perioden 1. januar 2014 tom 31. desember 2014.

6 Metode

6.1 Metodevalg

Denne rapporten er gjennomført ved hjelp av følgende metoder:

- Dokumentstudier
- Dybdeintervjuer

De benyttete metodene befinner seg alle under den grenen av samfunnsvitenskapelige metoder som betegnes kvalitative metoder. I de kvalitative metoder er det, kort forklart, et fokus på å opparbeide seg mye data om et lite utvalg, mens det i kvantitative metoder et fokus på lite data, men et stort utvalg. Det er problemstillingene som avgjør hvilken metode man bør velge. I denne forvaltningsrevisjonen var det et ønsket å finne informasjon på en begrenset del av Eidskogs kommunens virke og det var da naturlig for revisor å benytte seg av kvalitative metoder.

6.1.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier er ikke-påtrengende metoder. Det vil si at det ikke involverer informanter. Metoden brukes til å studere eksisterende materiale, og er mye brukt for anskaffelse av bakgrunnsinformasjon⁶.

6.1.2 Dybdeintervjuer

I et dybdeintervju er målet å skape en intervjusituasjon som ligner på en fri samtale. Informanten blir oppfordret til å snakke fritt rundt et forhåndsbestemt tema. God tid til intervjuet og en lite rigid intervjuguide er nyttig for å få et maksimalt utbytte av denne typen intervjuer⁷.

6.2 Reliabilitet og validitet

I RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 31 er det presisert at revisor i valg av metode skal sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) i forhold til problemstillingene. Videre skal revisor sikre at datainnsamlingen gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet).

Reliabilitet sier noe om dataenes pålitelighet, det vil si i hvor stor grad resultatene fra en målemetode blir påvirket av tilfeldigheter, eller hvor sikkert og presist vi måler det vi faktisk søker å

⁶ Tjora, Aksel (2010:162f) Kvalitative forskningsmetoder i praksis.

⁷ Tjora, Aksel (2010:104f) Kvalitative forskningsmetoder i praksis.

måle.⁸ Betegnelsen sikter til nøyaktigheten i de ulike operasjonene i denne prosessen, herunder utformingen av undersøkelsesopplegget og hvordan datainnsamlingen er blitt gjennomført. Høy reliabilitet betyr at uavhengige målinger skal gi et tilnærmet identisk resultat om en gjennomfører en identisk undersøkelse flere ganger.

Reliabilitet har en noe annen betydning for innsamling av de mer kvalitative data. Her er troverdighet en mer hensiktsmessig betegnelse⁹. Troverdighet er knyttet opp mot om undersøkelsen er utført på en tillitsvekkende måte. De kvalitative data i undersøkelsen er innhentet ved en grundig gjennomgang av dokumentasjonen og intervjuer av flere personer i foretaket. Etter vår oppfatning er dataenes troverdighet høy da det har vært tydelig for intervjuobjektene hva datamaterialet skulle brukes til. De har i tillegg hatt muligheten til å verifisere referater fra intervjuene. Det kommer også klart frem i rapporten hva som er datagrunnlaget og hva som er revisor sine vurderinger. Dette virker styrkende på dataens reliabilitet.

Validitet sier noe om hvor treffende eller relevante dataene er for det vi har tenkt å undersøke. For en forvaltningsrevisjon referer begrepet til datamaterialets gyldighet i forhold til de problemstillinger som skal belyses, og forutsetter at det er samsvar mellom problemstillinger, revisjonskriterier, data og dataanalyse. En enkel vurdering av validitet tilsier, at den er tilfredsstillende dersom det er åpenbart at de innsamlede data er gode og treffende i forhold til undersøkelsens intensjoner¹⁰.

I denne rapporten er det benyttet dokumentasjon som etter revisors vurderinger kommer fra troverdige og seriøse kilder. Informantene er valgt ut på grunnlag av deres posisjon i ENKF. Med dette anser revisor at rapportens data tilfredsstiller kravene til validitet.

Henvisningen til krav om samsvar mellom revisjonskriterier og data, viser til det man i samfunnsvitenskapelig metode betegner som begrepsvaliditet eller definisjonsmessig validitet. Denne formen for validitet er knyttet til hvorvidt undersøkelsen måler det den har til hensikt å måle. En forutsetning for dette er at begrepene man bruker er klarlagt.

Etter revisors vurderinger er det i denne rapporten en lav grad av tvetydige begreper. Utleddningene av revisjonskriterier tilsier at det som blir målt i rapporten blir målt opp mot autoritative kilder. Dette er, slik revisor ser det, med på å styrke rapportens begrepsvaliditet.

Metode for datainnsamling for de ulike problemstillingene er nærmere beskrevet innledningsvis i det enkelte datakapittel.

⁸ Andersen, Laastad, Songstad og Ølnes (2006:102) *Veileder i forvaltningsrevisjon*

⁹ Andersen, Laastad, Songstad og Ølnes (2006:102) *Veileder i forvaltningsrevisjon*

¹⁰ Andersen, Laastad, Songstad og Ølnes (2006:102) *Veileder i forvaltningsrevisjon*

7 Revisjonskriterier – oversikt

På bakgrunn av de ovennevnte problemstillinger skal det etableres revisjonskriterier. Disse danner grunnlaget for hva innsamlede data skal vurderes opp mot.

Kriteriene 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/effektivt.¹¹

I dette prosjektet er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner av 25.9.1992 nr.107
- Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69
- Forskrift om offentlige anskaffelser gjeldende fra 1.1.2007.
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, Fornying- og administrasjonsdepartementet, november 2006
- Vedtekter for Eidskog Næringssservice KF, vedtatt av kommunestyret sak 037/01, den 29.3.1, revidert vinter 2016.
- Ansvar og fullmakter i Eidskog Næringssservice KF, vedtatt av styret 21.2.2013
- Økonomi- og finansreglement for Eidskog kommune, vedtatt av kommunestyret i 2009
- Retningslinjer for samhandling mellom kommunalt foretak og basisorganisasjonen i Eidskog kommune, vedtatt av kommunestyret 11.2.2009
- KS Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll
- God selskapsstyring i Eidskog kommune, vedtatt av kommunestyre 30.4.2009

Hvilke kilder og særskilte bestemmelser som vil bli lagt til grunn for undersøkelse av den enkelte problemstilling, vil bli gjort nærmere rede for, nedenfor.

7.1 Demokratisk styring

Som utgangspunkt for revisjonskriterier om demokratisk styring og kontroll i foretaket sees det til Kommunelovens kapittel 11, Kommunalt og fylkeskommunalt foretak. Paragraf 67 om styrets myndigheter. I paragrafens første ledd står det følgende:

«Foretaket ledes av styret, som har myndighet til å treffe avgjørelse i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Styret påser at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens eller fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyre eller fylkesting».

Det vil si at styret har et ansvar for at kommunestyrets bestemmelser blir fulgt.

¹¹ Rsk 001 Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 23 og 24.

I paragraf 71. daglig leders myndighet står det at:

«Daglig leder forestår den daglige ledelse av foretaket. Daglig leder er direkte underordnet styret og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret gir.

Daglig leder skal sørge for at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at det er gjenstand for betryggende kontroll».

Det vil si at det er daglig leders ansvar å sørge for at den daglige driften er i henhold til vedtektene og styrets bestemmelser.

Til slutt er § 72, forholdet til kommunens øvrige administrasjon aktuell med sitt andre ledd:

«Før styret treffer vedtak i sak som skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget, skal administrasjonssjefen være gitt anledning til å uttale seg om saken. Administrasjonssjefens uttalelse skal legges frem for styret ved dets behandling av saken»

Andre aktuelle dokumenter for revisjonskriterier er vedtektene til foretaket. I vedtektene som ble oppdatert i forbindelse med omorganiseringen av ENKF står det under § 2, formål at «Salg og kjøp av selskaper skal godkjennes av kommunestyret/Styret i ENKF». I § 4 står det at «Kommunestyret skal vedta budsjett, økonomiplan, godkjenne årsrapport og regnskap for foretaket». Under § 9, om styremøter står det «Kommunestyret, medlemmer av styret og daglig leder kan kreve at styret sammenkalles».

Det er tidligere utarbeidet et dokument som tar for seg samhandlingen mellom ENKF og Eidskog kommune. Retningslinjer for samhandling mellom kommunalt foretak og basisorganisasjonen i Eidskog kommune ble vedtatt av kommunestyret i 2009. Der står det under kapittel 3.6 Eiermøter at:

«For å lette styringsdialogen avholdes årlige eiermøter mellom formannskapet og foretaket».

Med bakgrunn i de overnevnte lovtekster og dokumenter har revisor utledet følgende konkrete revisjonskriterier:

- **Foretakets budsjett, økonomiplan og årsrapport skal oversendes kommunestyret for godkjenning**
- **Det skal avholdes årlige eiermøter mellom foretak og formannskap.**

7.2 Offentlige anskaffelser

Hovedkildene til revisjonskriterier er lov og forskrift om offentlige anskaffelser. De materielle bestemmelsene finnes først og fremst i forskriften.

Lov om offentlige anskaffelser gjelder alle anskaffelser uavhengig av verdi. Forskrift om offentlige anskaffelser er imidlertid inndelt i tre hoveddeler, hvis anvendelsesområde hovedsakelig beror på den anslåtte verdien for den angjeldende kontrakten.

- Del I gjelder for alle anskaffelser som omfattes av forskriften, uavhengig av art og verdi, jfr. foa. § 2-1 første ledd.

- Del II kommer hovedsakelig til anvendelse for anskaffelser med en anslått verdi på mellom kr. 500.000,- og EØS-terskelverdiene¹², jfr. foa. § 2-1 annet ledd
- Del III kommer hovedsakelig til anvendelse for anskaffelser med en anslått verdi som overstiger EØS-terskelverdiene¹⁰, jfr. foa. § 2-1 fjerde ledd.

Generelt kan det bemerkes at forskriftens del I inneholder langt færre detaljerte krav til hvordan anskaffelsen skal gjennomføres enn forskriftens del II og III. Ved anskaffelser som gjennomføres kun etter del I, har oppdragsgiver dermed større fleksibilitet til selv å bestemme hvordan anskaffelsene skal gjennomføres.

Lov- og forskriftsbestemmelsene som er vurdert er:

- Loa. § 5: Grunnleggende krav
- Foa. § 2-3: Beregning av anskaffelsens anslåtte verdi
- Foa. § 3-1: Grunnleggende krav for alle anskaffelser
- Foa. § 3-2: Protokollføring
- Foa. § 3-3: Skatteattest
- Foa. § 3-4: HMS-erklæring

En redegjørelse for de enkelte bestemmelsenes innhold er inntatt i vedlegg A til rapporten. På bakgrunn av denne redegjørelsen har vi utledet følgende konkrete revisjonskriterier fra de nevnte bestemmelsene:

- 1. Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Oppdragsgiver bør som hovedregel ta kontakt med minst tre leverandører.**
- 2. Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk og bør ved kjøp over kr. 300.000,-, og i tilfeller hvor leverandørene har brukt mye tid på utarbeidelse av tilbud, gi de øvrige deltakerne i konkurransen beskjed om hvilken leverandør som ble valgt, samt begrunne dette.**
- 3. Tildeling av kontrakt skal skje på grunnlag av objektive kriterier og ikke-diskriminerende kriterier.**
- 4. Oppdragsgiver skal føre protokoll i samsvar med foa. vedlegg 3 for alle anskaffelser mellom kr. 100.000,- og kr. 500.000,- eks. mva.**

7.2.1 Rammeavtaler

I henhold til forskrift om offentlige anskaffelser § 4-2 Prosedyrer, er rammeavtaler omhandlet i form av en definisjon; *"avtaler...som har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode..."*. Bestemmelsen omtaler i første rekke konkurranseformer, men definisjonen av rammeavtale er likevel inntatt her. Rammeavtaler er først og fremst en avtale, og ikke en spesiell konkurranseform. Rammeavtalen vil inneholde de sentrale vilkårene som skal gjelde mellom partene. Rammeavtaler er kontrakter, men begrepet "kontrakter" i

¹² EØS-terskelverdiene: kr. 1,6 millioner eks. mva for vare- og tjenestekontrakter, kr. 40 millioner eks. mva for bygge- og anleggskontrakter, jfr. foa. § 2-2 første ledd.

rammeavtalesammenheng er snevrere enn kontraktsbegrepet ellers, kontrakter betyr her rett og slett bestillinger. I praksis kalles det også ofte for avrop. Poenget er at rammeavtaler samler flere sammenlignbare enkeltansaffelser. På den måten kan oppdragsgiver gjennomføre én konkurranse for alle, i stedet for å ha konkurranse hver gang det skal gjøres et enkeltkjøp.

Hverken lov om offentlige anskaffelser eller tilhørende forskrift, 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 i seg selv inneholder en kjøpe- eller leveringsplikt, beror på en tolking av den angjeldende avtalen.¹³ Utgangspunktet for denne vurderingen må således tas i **forhold til** alminnelig kontraktsrett. Rammeavtalen vil inneholde de sentrale vilkårene som skal gjelde mellom partene for de ulike enkeltansaffelsene.

På bakgrunn av ovennevnte kan vi utlede følgende konkrete revisjonskriterium for undersøkelsen av problemstilling 2b:

- **Ved kjøp av varer eller tjenester som omfattes av en av kommunens rammeavtaler, skal rammeavtalen benyttes med mindre noe annet er avtalt i den aktuelle rammeavtalen.**

7.3 Oppfølging av egne selskap

Dokumentet «God selskapsstyring» er vedtatt av Eidskog kommune i kommunestyremøte den 30.4.2009. Dokumentet tar for seg hvordan selskapsstyring bør utføres for å få til et profesjonelt eierskap. For denne problemstillingen er kapittel 2.3 Aksjeselskap aktuelt. Der står det at det øverste styringsorganet i et aksjeselskap er generalforsamlingen. Deltagelse der er da en naturlig måte å følge opp selskapet på.

KS har kommet med 21 anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Anbefaling nummer 6, eiermøter, omhandler mulighetene til å gjennomføre jevnlige eiermøter. I et eiermøte møtes representanter fra kommunen, styret og daglig leder for selskapet. I et slikt møte kan det diskuteres strategier i et uformelt fora, der det ikke er nødvendig med bindende beslutninger. Ordlyden i anbefalingen er følgende:

«KS anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet. Et eiermøte er et møte mellom representanter fra kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet»

Med bakgrunn i de to overnevnte dokumenter er det utledet følgende konkrete revisjonskriterier:

- **Foretaket bør følge opp sine hel og deleide selskaper gjennom deltagelse på generalforsamling.**
- **Det bør gjennomføres eiermøter i selskaper som blir sett på som strategisk viktige for fylkeskommunen.**

¹³ Veileder s. 105

8 Bakgrunnsinformasjon

8.1 Informasjon om revidert enhet

Det vil i denne delen bli gitt en innføring i den reviderte enheten, da det har blitt gjennomført store endringer i løpet av rapportens virkeperiode. Det blir først gitt informasjon om hva Eidskog Næringssservice KF var når rapporten ble bestilt. Så **gis** det informasjon om den endringsprosessen som har blitt gjennomført. Til slutt kommer det informasjon om hva som i dag er igjen av ENKF.

ENKF ble stiftet 29.3.2001, som et kommunalt foretak etter kommunelovens kapittel 11. ENKF er en del av kommunens juridiske enhet og med det en del av den kommunale forvaltningen. Foretaket skulle etter intensjonen dekke den delen innen kommunal virksomhet som ikke bør/kan organiseres som aksjeselskap og der det heller ikke er hensiktsmessig med en organisering innenfor den sentrale kommunale forvaltning. Et kommunalt foretak bidrar til å balansere behovet for kommunal styring og kontroll på den ene siden, og frihet for foretakets ledelse på den andre.

ENKF sine vedtektsfestede formål var følgende:

- Å ivareta næringspolitiske tiltaksarbeid, herunder:
 - Førstelinjetjeneste for næringslivet
 - Sekretariat for kommunens næringsfond
- Forretningsdrift for øvrig i tråd med foretakets strategiplan godkjent av kommunestyret.
- Foretaket kan delta på eiersiden i andre selskaper når det ligger innenfor foretakets formål og de rammer kommuneloven og eventuelt andre lover/forskrifter angir for kommunal deltakelse i selskaper og forretningsdrift.
- Salg og kjøp av eiendom og selskaper som ikke går frem av strategiplanen skal godkjennes av kommunestyret
- Foretaket kan påta seg andre oppgaver som kommunestyret pålegger foretaket.

ENKF hadde ved behandling av eierskapsmelding for Eidskog Næringssservice KF den 17.11.2015 i kommunestyret eierandeler i følgende selskaper:

Tabell 1. Selskaper der ENKF har eierandeler. Per 17.11.2015

Selskap	Eierandel
Siva Magnor Eiendom AS	33,33 %
Bruksgården AS	100 %
Eidskog – Stangeskovene AS	50 %
EDAB AS	10,2 %
Magnorgården AS	1,0 %
Bramiljø AS	100 %
Magnor Næringshage AS	24 %
Vestmarka i Utvikling AS	22,83 %
Eidskog Energi AS	25 %

ENKF hadde i 2015 29,47 årsverk.

8.1.1 Endringer i ENKF

Arbeidet med en omorganisering av ENKF startet i forbindelse med behandlingen av kommunens budsjett 2015- økonomiplan/ kommuneplanens handlingsdel 2016-2018. Saken ble behandlet av formannskapet den 27.11.2014 og kommunestyre den 11.12.2014. Under formannskapets behandling ble det lagt til et punkt nummer 17. som sier følgende: «*Rådmannen gis i oppdrag å starte en prosess der:*

- *Tjenesteproduksjonen i ENKF vurderes flyttet tilbake til rådmannskommunen*
- *Næringsutvikling, jord og skogbruk samordnes*
- *Innkjøp av varer og tjenester analyseres og vurderes tilbakeført til kommunen*
- *Ansatte og tillitsvalgte involveres i prosessen*
- *Eidskog kommune ønsker ikke å konkurransen utsette disse tjenestene.*

Kommunestyre får en sak om ny organisasjonsstruktur, i løpet av 2015, som senest skal gjelde fra 1.1.2016.

Forslaget ble vedtatt med 5 mot 2 stemmer.

Under avstemmingen i kommunestyret den 11.12.2014 ble forslaget fra formannskapet vedtatt med samme ordlyd med 28 mot 1 stemme. Vedtaket blir siden omtalt som **K-130 14 PKT 17**.

Neste steg ble tatt i forbindelse med kommunestyremøte den 16.6.2015. Prosessen med å følge opp kommunestyrevedtak **K-130 14 PKT 17** ble videreført gjennom bestilling av en rapport fra KS konsulent. Økonomiske midler til rapporten ble bevilget fra fylkesmannen. Samtidig bestilte ENKF en rapport fra KPMG. Det blir ikke presentert noe nærmere om innholdet i rapportene. Kommunestyret vedtok i møte følgende 10 punkter vedrørende ENKF.

1. *Vaktmester og renholdstjenestene tilbakeføres rådmannskommunen. Tjenestene organiseres som egen avdeling eller del av avdeling innenfor enheten Samfunn*

2. *Det legges frem en egen sak om vaskeriets framtidige organisatoriske tilknytning. Her må blant annet mulighet for eksternt salg, samarbeid med Bra Miljø AS og videreføring av arbeidsplasser tas med i vurdering av framtidig organisatorisk plassering.*
3. *Næringsutvikling jord- og skogbruk samordnes med rådmannskommunen*
4. *Eidskog kommuneskoger tilbakeføres til rådmannskommunen. Det velges et skogfaglig råd med nødvendig faglig og forretningsmessig kompetanse, på 3 representanter og en representant fra ansatte*
5. *Det skogfaglige rådet skal bla:*
 - a. *Uttale seg i alle saker angående Kommuneskogen*
 - b. *Ha et langsiktig forvaltningsperspektiv av skogen*
 - c. *Fullverdig instruks for rådet utarbeides senere*
6. *a) Tilbudsplikten til kommuneskogen til ESAS opprettholdes.*
b) Kortreist tømmer er reduserte transportkostnader for ESAS. Kommunens eierandel i ESAS er 50 %. Det er viktig med videreforedling av tømmeret i Eidskog. Det bevarer arbeidsplasser, skatteinntekter og ikke minst sikrer varmesentralen billig brennstoff, som igjen varmer opp store deler av kommunens bygningsmasse til en rimelig kostnad.
7. *a) Avtalen med RIIG sies opp så snart avtaleverket åpner opp for det og avtalepartnere er varslet.*
b) Arbeidet med innkjøp organiseres innen enhet Stab.
c) Nytt innkjøpsreglement legges frem for kommunestyret senest 1.12.2015. I tillegg til pris må kommunen være seg bevist sin rolle som innkjøper og i så stor grad som mulig benytte seg av lokale leverandører der disse er konkurransedyktig på pris og kvalitet, som for eksempel apotekjeneste.
8. *Formannskapet utnevner en tverrpolitisk arbeidsgruppe som i samarbeid med rådmann og ENKF får i oppdrag å legge frem en helhetlig sak KS anbefaling om tilbakeføring av eiendomsforvaltningen til rådmannskommunen gjennomføres. Det legges frem en samlet sak om*
-Hvilken eiendomsmasse som pga tilhørighet til næringsutvikling fortsatt skal tilligge ENKF
-Sett i lys av punkt 1 foretas en vurdering av varmesentralens fremtidige organisatoriske tilknytning, der kommunens beredskapsordninger samordnes
-ENKF videre rolle og videre drift inkludert løpende forpliktelser
9. *Planlegging av prosess for tilbakeføring startes omgående, iverksetting fra 1.1.2016. De tillitsvalgte involveres i de organisatoriske endringsprosessene.*

10. Det forutsettes at de ansattes rettigheter blir ivaretatt i henhold til lov og avtaleverk.

Den tverrpolitiske gruppen (TPG) gjennomførte fem møter med det formålet å skaffe til veie tilstrekkelig informasjon til å kunne komme med gode anbefalinger på følgende fire oppgaver:

1. Vaskeriets fremtidige organisatoriske tilknytning.
2. Eiendomsforvaltning- hvilken eiendomsmasse som skal tilligge ENKF.
3. Vurdering av varmesentralens fremtidige organisatoriske tilknytning.
4. ENKF videre rolle og drift inkludert løpende forpliktelser.

Gruppens arbeid munnet ut i et dokument som kom med 13 anbefalinger. Dokumentet ble ferdigstilt den 24.11.2015 og behandlet i kommunestyre den 8.12.2015. Anbefalingene var følgende:

1.
 - *Vaskeriet overføres fra ENKF til Eidskog kommune fra 1.1.16.*
 - *Anleggsmidlene beregnes fra bokført verdi og lån overføres EK lik bokført verdi*
 - *Virksomheten organiseres under enhet Samfunn*
 - *Utviklingen av virksomheten i hht næringsutvikling i ENKF, pkt 8 i saken*
 - *Virksomheten evalueres etter 1 år*
2. *Eiendomsmasse med bokført verdi **kr. 20. 068 025,** - overføres fra ENKF til EK fra 1.1.16.*
Det overføres samtidig lån fra ENKF til EK for tilsvarende beløp. Følgende eiendommer er med i denne overføringen:

<i>Bebyggd eiendom</i>		
<i>F101 PU-bolig Borgen</i>		<i>953 112</i>
<i>F102 PU-Bolig Hagtun</i>		<i>965 720</i>
<i>F103 PU-Bolig Aspen</i>		<i>965 720</i>
<i>F105 Parkveien 12</i>		<i>1 489 853</i>
<i>F106 Seljeveien 2A</i>		<i>839 548</i>
<i>G401 Biblioteket</i>		<i>12 707 296</i>
<i>H101 Sjøli veggarsje</i>		<i>530 976</i>
<i>H103 Brannstasjon</i>		<i>1 615 800</i>
<i>Enderudhytta</i>		<i>-</i>
<i>Bokført Verdi per 31.12.15</i>		<i>20 068 025</i>

3. *Anleggsmidler til en verdi av **kr. 1.790,707,-** overføres fra ENKF til EK. Det overføres samtidig lån fra ENKF til EK for tilsvarende beløp.*
4. *Løpende forpliktelser i ENKF, vedtatt av kommunestyret til:*
 - *Magnor Næringshage (300 000)*
 - *Destinasjon Sør-Hedmark (82 000)*
 - *Morokulien Turistinfo (450 000)*
 - *Placment/ innbyggerrekruttering (50 000)*
 - *Tollefsbøl skole (350 000)*
 - *Ubebygd eiendom (180 000)*

Disse forpliktelses tas opp som egne saker i Eidskog kommunestyre så rask som mulig. Med de overføringer som nå vil finne sted, har ikke ENKF nok egne midler til å håndtere dette etter 1.1.16

5. *Bruksgården AS avvikles som aksjeselskap og bygget overføres til Eidskog kommune per 1.1.16 som formålsbygg. Det er innkalt til ekstraordinær generalforsamling.*
6. *Varmesentralen anbefales plassert i ENKF inntil videre. ESAS kontaktes for å drøfte utvikling og fremtidig driftsform. Eidskog formannskap i samarbeid med styret i ENKF bes vurdere på hvilken måte en slik sak best kan fremmes og av hvem, raskes mulig.*
7. *Fra 1.1.16 skal ENKF hovedoppgave være næringsutvikling:*

Ivareta næringspolitiske tiltaksarbeid herunder:

 - *Ivareta førstelinjetjeneste for næringslivet*
 - *Foretaket kan delta på eiersiden i andre selskaper når det ligger innenfor foretakets formål og de rammer kommuneloven og eventuelt andre lover/ forskrifter angir for kommunal deltakelse i selskaper og forretningsdrift*
 - *Sekretariat for kommunens næringsfond*
 - *Forvaltning av selskaper jf. Eierskapsmeldingen*
 - *Forvalte tomteområder og næringseiendommer*
 - *Bistå Bramiljø vask og rens med deres utvikling og vekst*
 - *Samarbeid med næringsutvikling jord og skog*
 - *Er særlig ansvar for å følge opp turistnæringen*
8. *Det velges et styre på 3 medlemmer som fortrinnsvis har næringsrelatert kompetanse. I tillegg skal ordfører og to formannskapsmedlemmer tiltre styret med tale og forslagsrett. I vedtektene må det framgå at styret i ENKF legger fram alle næringssaker for formannskapet, før de går til kommunestyret.*

9. Dersom kommunestyret velger en annen løsning for Sjøliprosjektet enn det som ENKF tilrår, anbefaler **TPG** at HEAS bygget overføres kommunen som formålsbygg, for å huse plass for virksomhetene renhold, vaktmestrer og skogen.
10. Styret i ENKF skal innen 7.12.15 framlegge en sak om Kanalskogen hyttefelt. Det skal særlig legges vekt på en økonomisk oversikt og status i prosjektet for øvrig.
11. Alle verdier og forpliktelser ved ESAE inkludert aksjene og eiendom overføres fra ENKF til EK med virkning fra 1.1.16, dersom dette er regnskapsmessig kurant.
12. **TPG** forutsetter at de ansattes muligheter er ivaretatt i hht lov og avtaleverk jf. K060/15 pkt 10.
13. Det foretas debitorskifte fra ENKF til EK for lån med en samlet sum på det beløp som kommunalsjef stab, har beregnet i saksfremlegget til kommunestyret.

Etter behandling i formannskapet den 1.12.2015 og kommunestyre den 8.12.2015 ble innstillingen fra den tverrpolitiske arbeidsgruppen vedtatt med følgende endringer. Punkt 9 og punkt 5 endret navn. Det ble også lagt til et nytt punkt under punkt 9 som lyder «Alle aksjene i bruksgården AS overføres fra ENKF til EK 8.12.15». For punkt 7. Fra 1.1.16 skal ENKF hovedoppgave være næringsutvikling, ble det lagt til noen oppgaver slik at den fullstendige listen ble:

- Ivareta næringspolitiske tiltaksarbeid herunder:
- Ivareta førstelinjetjeneste for næringslivet
- Samarbeide med Magnor næringshage
- Tilpasse tjenesten i forhold til utviklingen i Byregionprosjektet
- Foretaket kan delta på eiersiden i andre selskaper når det ligger innenfor foretakets formål og de rammer kommuneloven og eventuelt andre lover/ forskrifter angir for kommunal deltakelse i selskaper og forretningsdrift
- Sekretariat for kommunens næringsfond
- Forvaltning av selskaper jf. Eierskapsmeldingen
- Forvalte tomteområder og næringseiendommer
- Bistå Bramiljø vask og rens med deres utvikling og vekst
- Samarbeid med næringsutvikling jord og skog
- Er særlig ansvar for å følge opp turistnæringen

Punkt 13 ble utvidet til nå også å inneholde to nye punkter.

- a. *Alle balanseverdier per 31.12.15, med unntak av driftsbankkonto, balanseposter for offentlig avgifter og lønnsbalansekontaer, overføres fra Eidskog Næringservice KF til Eidskog kommune 1.1.2016*
- b. *Det utarbeides driftsavtaler mellom ENKF og Rådmannen for tjenester som skal utføres i 2016.*

Til slutt ble det vedtatt et nytt punkt 14. «ENKF tas opp til evaluering i løpet av 2016.

8.1.2 Dagens ENKF

Som følge av de store endringene beskrevet over er det et annet ENKF nå, enn det som eksisterte for ett år siden. Det er nå bare to ansatte i foretaket, daglig leder og kontorleder. Oppgavene til ENKF er nå i hovedsak kun å drive med næringsutvikling. De drifter også varmesentralen, som er eid av kommunen. Andre oppgaver er salg av hyttetomter på Kanalskogen, og oppfølging av drift og markedsføring for Bramiljø AS og Morokulien infosenter.

Det vedtektsfestede formålet er noe endret for å tilpasse den nye situasjonen og lyder nå slik:

- *Å ivareta næringspolitiske tiltaksarbeid, herunder:*
 - *Førstelinjetjeneste for næringslivet*
 - *Sekretariat for kommunens næringsfond*
- *Forretningsdrift for øvrig i tråd med foretakets strategiplan godkjent av kommunestyret*
- Foretaket kan delta på eiersiden i andre selskaper når det ligger innenfor foretakets formål og de rammer kommuneloven og eventuelt andre lover/forskrifter angir for kommunal deltagelse i selskaper og forretningsdrift.
- Slag og kjøp av eiendom og selskaper som ikke går fram av strategiplanen skal godkjennes av kommunestyret
- Foretaket kan påta seg andre oppgaver som kommunestyret pålegger foretaket
- Bistå Bramiljø vask og rens med deres utvikling og vekst
- Samarbeid med næringsutvikling jord og skog.

ENKF har nå mistet eierskapet i to selskaper. Dette er nå de aktive selskapene der ENKF er eiere:

Tabell 2. Selskaper der ENKF har eierandeler. Per 15.4.2016

Selskap	Eierandel
Siva Magnor Eiendom AS	33,33 %
EDAB AS	10,2 %
Magnorgården AS	1,0 %
Bramiljø AS	100 %
Magnor Næringshage AS	24 %
Eidskog Energi AS	25 %

Det foreligger videre planer om å selge seg ned i Siva Magnor Eiendom AS (SAPA) og EDAB AS.

8.2 Innkjøpsfunksjonen i Eidskog Næringservice KF

ENKF foretar etter den nevnte omorganiseringen ikke lenger noen innkjøp av betydning. Det vil si at all videre informasjon om organisering av innkjøp er en beskrivelse av hvordan det var tidligere.

8.2.1 Hvem kan anskaffe på vegne av foretaket?

I henhold til dokumentet ansvar og fullmakter i Eidskog Næringservice KF, som ble vedtatt i styremøte den 21.2.2013, var det i ENKF fire beslutningsnivåer, med styre på toppen, så daglig leder, avdelingsledere/kontorleder og på nederste nivå de resterende ansatte. Dokumentet sier videre at for anskaffelser så forutsetter det at Eidskogs kommune sitt anskaffelsesreglement, kontraktsformularer og rutiner følges, i tillegg til andre retningslinjer for offentlig anskaffelser.

Bestillingsmyndighet til hver avdelingsleder var satt til en fast sum som varierte fra ansatt til ansatt, fra 50.000 til 500.000. En oversikt over hvem som hadde myndighet til hva, kom frem av «Oversikt for fullmakter».

8.2.2 Nærmere om rammeavtaler i Eidskog kommune herunder Eidskog Næringservice KF

Eidskog kommune deltar i det interkommunale innkjøpssamarbeidet Regionalt innkjøp i Glåmdal (RIIG) sammen med kommunene Kongsvinger, Nord-Odal, Eidskog, Grue, Åsnes og Våler, jf. riig.no. Intensjonen er at kommunene "skal så langt det er praktisk mulig søke samarbeid for så vidt gjelder inngåelse av leverandøravtaler for varer og tjenester".

RIIG forestår rammeavtaler og har en rådgivningsfunksjon ovenfor kommunene. Eidskog kommune avgjør selv om kommunen vil inngå eller stå utenfor den enkelte framforhandlede avtale. Det er Eidskog kommune som foretar avrop på rammeavtalene og dermed utfører de konkrete innkjøp som belastes kommunes regnskap.

Avtalen med RIIG, ble sagt opp etter kommunestyremøte den 16.6.2015. Vedtaket var følgende:

- a) «Avtalen med RIIG sies opp så snart avtaleverket åpner opp for det og avtalepartnerne er varslet
- b) Arbeidet med innkjøp organiseres innen enhet for stab
- c) Nytt innkjøpsreglement legges frem for kommunestyre senest 1.12.2015. I tillegg til pris må kommunen være seg bevisst sin rolle som innkjøper og i så stor grad som mulig benytte seg av lokale leverandører der disse er konkurransedyktige på pris og kavitet, som for eksempel apotekertjenester.»

9 Problemstilling 1: Demokratisk styring og kontroll i foretaket

Problemstilling 1:

1. I hvilken grad ivaretas den demokratiske styring og kontroll i foretaket.
 - a. Hvilke rutiner er etablert for behandling av saker i kommunestyret.

9.2 Metode

Datamaterialet for å besvare problemstillingen er innhentet gjennom dokumentanalyse av kommunale møtereferater og intervjuer med sentrale personer i ENKF.

9.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i kommuneloven, vedtekter for ENKF og dokumentet retningslinjer for samhandling mellom kommunalt foretak og basisorganisasjonen i Eidskog kommune.

- **Foretakets budsjett, økonomiplan og årsrapport skal oversendes kommunestyret for godkjenning**
- **Det skal avholdes årlige eiermøter mellom foretak og formannskap.**

9.4 Innhentede data

Det har siden prosjektet startet opp skjedd store forandringer med foretaket. Dette har derimot ikke i særlig stor grad spilt inn på de rapporteringsrutinene som eksisterte.

9.4.1 Styrets sammensetning

Siden oppstarten av prosjektet er det kommet en endring i hvordan styret er satt sammen. Styret har alltid blitt valgt av kommunestyret i Eidskog kommune. Dette er fremdeles gjeldende. Tidligere besto styret av 7 medlemmer, der et av medlemmene var valgt av og blant de ansatte. Det ble avholdt mellom 6-7 styremøter årlig. Ordfører og rådmann hadde møterett.

Det nye styret skal ha tre medlemmer. Det er ikke lenger en ansatt representant, men begge ENKF sine ansatte møter på styremøtene. Der møter også 3 observatører fra kommunestyret som har møte og talerett. Det er ordfører, en representant fra SP og en fra H.

Saker som skal behandles i styret settes opp av daglig leder i samhandling med styreleder. Møteinnkalling og protokoll skal sendes til kommunestyret ved politisk sekretær.

9.4.2 Rapportering til kommunestyret

ENKF hadde for 2015 et årshjul som tok for seg når viktige oppgaver innen driften av ENKF skulle være ferdigstilt. Årshjulet inneholder datoer for rapportering og når budsjettet skal behandles i kommunestyret. Informasjon fra utførte intervjuer viser at det i hovedsak har blitt rapportert gjennom tertialrapporter tidligere. Tertialrapportene har vært veldig økonomifokusert, men det er nå utarbeidet en ny mal, der det også var meningen å ta med andre saker, som sykefravær.

I kommunestyret er tertialrapporter, årsrapport og budsjett fra ENKF obligatoriske saker. I 2013 ble det kun levert tertialrapport da vedkommende som sørget for oversendelse av saker til kommunestyret var lånt ut til Eidskog kommune som politisk sekretær. I 2014 ble det igjen rapportert fast på de nevnte saker.

Det finnes ingen skriftlige rutiner for hvilke saker som skal oversendes kommunestyret, men praksisen er godt innarbeidet.

9.4.3 Annen styring

Eiermøter mellom Eidskog kommune og ENKF skulle i følge dokumentet «Retningslinjer for samhandling mellom kommunalt foretak og basisorganisasjonen i Eidskog kommune» avholdes årlig. Dette har etter revisors kjennskap ikke blitt gjort.

Det er derimot nå kommet rutiner for jevnlige møter mellom daglig leder, styreleder og ordfører. Til nå har slike møter blitt gjennomført omtrent hver tredje måned.

9.5 Revisors vurdering

Etter omorganiseringen er styringen og kontrollen med ENKF strammet inn. Tre politikere med både møte og talerett til styremøter sikrer en god tilstedeværelse fra det politiske plan. Jevnlige møter mellom daglig leder, styreleder og ordfører sikrer også god informasjonsflyt.

Når det gjelder revisjonskriteriene så er kriterie nummer 1, om behandling av foretakets budsjett, økonomiplan og årsrapport i kommunestyret oppfylt, da dette blir utført årlig. Kriterie nummer 2, om årlige eiermøter er ikke oppfylt, da det etter revisors kjennskap ikke er avholdt eiermøter.

10 Problemstilling 2: Offentlige anskaffelser

Problemstilling 2:

1. Har foretaket etablert en betryggende intern kontroll slik at regelverket for offentlige anskaffelser følges?
 - a. Har anskaffelser større enn kroner 100.000,- eks. mva. vært gjenstand for konkurranse og er kravet til dokumentasjon av konkurranse oppfylt?
 - b. Benytter foretaket rammeavtalene som er inngått i ulike innkjøpsamarbeid?

10.1 Metode

Problemstillingen er besvart ved gjennomgang av et utplukk av anskaffelser og en videre gjennomgang av dokumenter om de forskjellige anskaffelser. Det er også innhentet utfyllende informasjon gjennom intervjuer.

10.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i lov om offentlige anskaffelser.

1. **Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Oppdragsgiver bør som hovedregel ta kontakt med minst tre leverandører.**
2. **Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk og bør ved kjøp over kr. 300.000,-, og i tilfeller hvor leverandørene har brukt mye tid på utarbeidelse av tilbud, gi de øvrige deltakerne i konkurransen beskjed om hvilken leverandør som ble valgt, samt begrunne dette.**
3. **Tildeling av kontrakt skal skje på grunnlag av objektive kriterier og ikke-diskriminerende kriterier.**
4. **Oppdragsgiver skal føre protokoll i samsvar med foa. vedlegg 3 for alle anskaffelser mellom kr. 100.000,- og kr. 500.000,- eks. mva.**
5. **Ved kjøp av varer eller tjenester som omfattes av en av kommunens rammeavtaler, skal rammeavtalen benyttes med mindre noe annet er avtalt i den aktuelle rammeavtalen.**

10.3 Innhentede data vedrørende anskaffelser

Gjennomgangen har, ut fra prosjektets ressurser, vært stikkprøvebasert. Revisjonen har ved gjennomgang av leverandørreskontro plukket ut kjøp fra leverandører der total sum for anskaffelser i løpet av 2013 og 2014 har vært over kroner 100.000,-. Vi har valgt ut kjøp fra leverandører, enten det dreier seg om enkeltanskaffelser eller gjentatte anskaffelser som i gjennom året overstiger terskelverdien på kroner 100.000,-.

Det er gjennomgått 16. anskaffelser med et verdispenn fra 159 000 til 6 millioner. Anskaffelsene er så blitt gjennomgått for å se om kravet til dokumentasjon av konkurranse er oppfylt

Tabell 3. Oversikt over gjennomgåtte anskaffelser.

Leverandør	Kommentarer til anskaffelsen	Beløp fra leverandør - totalt i 2013	Beløp fra leverandør - totalt i 2014
Melby Maskin As	Anskaffelser fra leverandør knyttet til Hyttefelt Kanalskogen – vann/veg/avløp	819 356,-	6 089 344,-
Glåmdal Skogservice AS	Anskaffelser fra leverandør knyttet til «Avvirkning i Eidskog»	2 781 822,-	2 102 398,-
Wito AS	Anskaffelser tilknyttet ombygging av eksisterende enmannsbolig i Parkvegen 12 på Magnor.	0	903 597,-
Bruksgården AS	Anskaffelser fra kommunens heleide AS – som driver med kjøp, drift, utleie, utvikling og salg av fast eiendom.	679 957	737 459,-
Moderno AS	Anskaffelser fra leverandør knyttet til rammeavtale – arkitekttjenester	178 822,-	438 634,-
Adecco Norge AS	Direkteanskaffelse.	654 324,-	348 431,-
Electrolux AS	Anskaffelser av vaskemaskin.	318 537,-	320 942,-
Stema Rådgivning AS	Anskaffelser fra leverandør knyttet til «Prosjektleder – Infrastruktur Kanalskogen»	235 502,-	260 845,-
Sulzer Pumps Wastewater Norway AS	Anskaffelser av pumpestasjon til Kanalskogen.	0,-	257 058,-
Vic Kemi Norsk avdeling	Anskaffelse til Bramiljø vask og rens.	181 906,-	236 127,-
Cowi AS	Prosjektering av Kanalskogen renseanlegg.	194 330,-	71 409,-
Tore Fløitmoen	Snømåking, skraping mm. i	204 644,-	99 632,-
Odd Hagerud AS	Anskaffelse knyttet til nødlys og brannvarslingsanlegg.	159 594,-	174 155,-
Amedia Salg og Marked AS	Annonsering i Glåmdalen.	103 105,-	169 206,-
Monsen Sverre W. AS	Kjøp av Arbeidstøy.	47 986,-	124 256,-
Kjell Trandem AS	Rørlegger – Skotterud	163 133,-	42 970,-

Under foreligger en kort gjennomgang av hver enkel anskaffelse.

Melby Maskin AS. Anskaffelsen ble gjort i forbindelse med hyttefeltet på Kanalskogen, for vann/veg/avløp. Tilbudet ble annonsert på Doffin 31.10.2013 og ved fristens utløp var det kommet inn 3 tilbud fra ulike aktører. Leverandørenes tilbud ble så vektet mot hverandre etter gitte tildelingskriterier satt i konkurransegrunnlaget. Melby Maskin AS, fikk tilslaget med det billigste tilbudet. Tilbakemelding om vinner av anbudet ble sendt til alle aktører.

Glåmdal Skogservice AS. Anskaffelsen i tilknytning til Avvirking i Eidskog. Ble kunngjort på Doffin 31.10.2013. Det kom inn to tilbud. Revisjonen mottok muntlig informasjon om anskaffelsen.

Wito AS. Anskaffelse i tilknytning til ombygning av eksisterende enmannsbolig i Parkveien 12 på Magnor. Prisforespørsel gikk ut til tre aktører. To av disse valgte å sende inn tilbud.

Bruksgården AS. Anskaffelse fra kommunens heleide AS. Anskaffelsen går på husleie, og er da ikke omfattet av lovverket for offentlige anskaffelser.

Moderno AS. Omhandlet inngåelse av rammeavtale for arkitekttjenester. Er sendt ut brev til 4 leverandører med forespørsel om tilbud. 2 leverte et tilbud. Ble så sendt ut informasjon om hvem som vant med opplysninger om hvordan vektingen var foretatt. Anskaffelsesprotokoll foreligger.

Adecco Norge AS. Var en direkte anskaffelse. Anskaffelsen ble foretatt i forbindelse med at en ansatt fra foretaket ble lånt ut til kommunen som politisk sekretær. Foretaket hadde da behov for en erstatte. Adecco hadde en person med ønsket kvalifikasjon tilgjengelig. Det ble ikke foretatt en anbudsrunde.

Electrolux AS. Anskaffelse av vaskemaskin. Prisforespørsel ble sendt ut til tre tilbydere. Alle tre leverte tilbud. Anskaffelsesprotokoll foreligger.

Stema Rådgivning AS. Anskaffelse av leverandør knyttet til «Prosjektleder – infrastruktur Kanalskogen». Innbydelse til konkurranse ble sendt ut til 3 aktører. Anskaffelsesprotokoll foreligger, med begrunnelse for hvorfor den ene av to tilbud ble valgt.

Sulzer Pumps Wastewater Norway AS. Anskaffelser av pumpestasjon til Kanalskogen. Utlyst på Doffin 31.10.2013. To tilbud kom inn. Anskaffelsesprotokoll foreligger med begrunnelse for vinner.

Vic Kemi Norsk avdeling. Anskaffelse av doseringsutstyr til Bramiljø vask og rens. Anbud sendt ut til de to leverandørene som kunne levere ønsket anlegg. Tilbud mottatt fra begge, men kun en av dem kunne levere det ønskede materiell.

Cowi AS. Anskaffelse i forbindelse med prosjektering av Kanalskogen renseanlegg. Anbud ble sendt ut til fem leverandører. Kun en leverte tilbud. Anskaffelsesprotokoll foreligger.

Tore Fløitmoen. Anskaffelse i forbindelse med snømåking, skraping mm. Revisjonen mottok muntlig informasjon om. Leverandør benyttes ikke lenger.

Odd Hagerud AS. Anskaffelse av nødlis og brannvarslingsanlegg. Innhenting av tilbud foretatt i 2012, kun en som kunne levere. Var planer om ny konkurranse med utlysning på Doffin i løpet av 2016.

Amedia Salg og Marked AS. Anskaffelse av annonsering i Glåmdalen.

Monsen Sverre W.AS. Anskaffelse av arbeidstøy. Anskaffelsen ble foretatt på en tidligere rammeavtale som ikke er fornyet, eller inngått på nytt fra RIIG sin side.

Kjell Trandem AS. Anskaffelser av rørlegger tjenester. Løpende tjenester som foretaket hadde behov for. Anskaffelsen er utført utenom rammeavtale, da det ikke fantes rammeavtale for denne typen tjenester gjennom RIIG.

10.3.1 Bruken av rammeavtaler

Blant de gjennomgåtte anskaffelsene er det ingen som er foretatt gjennom eksisterende rammeavtaler. En er foretatt på en rammeavtale som ikke er blitt fornyet. Det finnes videre et par tilfeller der man kunne vurdert å opprette rammeavtaler. Dette gjelder innleie av vikarer og anskaffelse av rørlegger tjenester.

10.4 Revisors vurdering

I utplukket av anskaffelser er det ingen store brudd på regelverket. De aller fleste anskaffelsene er riktig utført og godt dokumentert. Det er etterstrebet å få flest mulig potensielle aktører med i en anbudsrunde. I seks av de aktuelle anskaffelsene er det sendt ut forespørsel til tre eller flere tilbydere. Revisjonskriteriet nummer 1, om sikring av konkurranse gjennom kontakt med flere tilbydere, er med dette oppfylt.

I utplukket er det tre anskaffelser som er på over 300 000. Revisjonskriterie nummer 2 sier at det bør gis tilbakemelding til tapende part i anbudskonkurransene. Revisor har sett dokumentasjon på at dette er gjort i to av de tre tilfellene. Revisjonskriteriet er i hovedsak oppfylt.

Revisjonskriteriet nummer 3, sier at tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive vurderinger. I de utplukkede anskaffelsene har revisor sett dokumentasjon på tildelingskriterier for 6 av anskaffelsene. Det bemerkes at det for noen anskaffelser ikke er relevant med kriterier, da det kun er en leverandør som har kunnet levere det ønskede materiell. For 2 av anskaffelsene er det benyttet ekstern hjelp av COWI i arbeidet med anbudsrunder og vurdering av innkomne anbud. Revisjonskriteriet vurderes som oppfylt.

Revisjonskriterie nummer 4 sier at oppdragsgivere må føre protokoll for alle anskaffelser mellom 100 000 og 500 000. Blant de gjennomgåtte anskaffelser er alle 15 på mer enn 100 000. Fire av de femten anskaffelsene er på mer enn 500 000 og faller med det utenfor det aktuelle revisjonskriteriet. Av de øvrige 11 anskaffelsene har revisor fått seg forelagt anskaffelsesprotokoll for 5.

Det burde ha vært fremvist anskaffelsesprotokoll på flere av anskaffelsene. En hver anskaffelse over 100 000 skal ha med en anskaffelsesprotokoll. Dette gjelder også de for de med en verdi på over 500 000. Revisor har da ikke blitt fremlagt anskaffelsesprotokoll for 6 anskaffelser. Av disse er det en direkteanskaffelse der det ikke har vært en anbudsrunde. For de øvrige fem er en foretatt på en

gammel rammeavtale, en burde vært tilknyttet anbudsavtale, men for de tre resterende burde det vært fremvist anskaffelsesprotokoll hvis det hadde eksister. Revisor vurderer på tross av dette revisjonskriteriet er i hovedsak oppfylt, da det har blitt fremvist anskaffelsesprotokoll på de største anskaffelsene innenfor den oppgitte verdispenn.

Revisjonskriteriet nummer 5 tar for seg rammeavtaler og at rammeavtaler skal bli brukt der det er mulig. Blant de aktuelle anskaffelsene er det ingen som er foretatt i strid med eksisterende rammeavtaler. Det er avdekket kjøp på et par områder der man kunne vurdere å lyse ut rammeavtaler, dette gjelder kjøp av håndverkertjenester og vikartjenester. Revisjonskriteriet anses oppfylt.

Oppsummert mener revisor at ENKF har hatt tilfredsstillende kontroll med sine offentlige anskaffelser. Regelverket ser ut til å ha blitt fulgt ved hovedtyngden av anskaffelsene. Unntaket er Adecco Norge AS, der de gikk til en direkteanskaffelse for å sikre seg ønsket personell. Regnskapsrevisor skriver i sitt årsavslutningsbrev for 2014 under tema offentlige anskaffelser at utført kontroll viser at *«anskaffelser hovedsakelig foregår gjennom kommunens rammeavtaler eller på annen måte har vært gjenstand for konkurranse»*.

11 Problemstilling 3: Oppfølging av egne selskaper

Problemstilling 3:

3. Hvordan følger foretaket opp sine selskaper, og de som de har eierandeler i?

11.1 Metode

Problemstillingen er besvart gjennom informasjon innhentet ved intervju av ledelsen i ENKF.

11.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er utledet med bakgrunn i Eidskog kommune sitt reglement for god selskapsstyring og KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll:

- 1. Foretaket bør følge opp sine hel og deleide selskaper gjennom deltagelse på generalforsamling.**
- 2. Det bør gjennomføres eiermøter i selskaper som blir sett på som strategisk viktige for fylkeskommunen.**

11.3 Innhentet data

Som nevnt i kapittel 8.1.2 om revidert enhet har det som følge av omorganiseringen i ENKF også inntruffet endringer rundt hvilke selskaper som de har eierandeler i. Oppdatert oversikt per 15.4.2016 er følgende:

Tabell 4. Oversikt over selskaper som ENKF har eierandeler i per 15.4.2016.

Selskap	Eierandel
Siva Magnor Eiendom AS	33,33 %
EDAB AS	10,2 %
Magnorgården AS	1,0 %
Bramiljø AS	100 %
Magnor Næringshage AS	24 %
Eidskog Energi AS	25 %

Som nevnt er det også planer om å selge seg ned i Siva Magnor Eiendom AS (SAPA) og EDAB AS.

11.3.1 Eierskapsmelding

ENKF utarbeider årlig en eierskapsmelding om de selskaper som foretaket har eierandeler i. Eierskapsmeldingen har i sitt vedlegg 1 med en oversikt over de aktuelle selskaper og en del nøkkelinformasjon om hvert enkelt selskap. Det blir gitt informasjon om selskapets formål, en beskrivelse av virksomheten, nøkkeltall, hva som er styringsdokumenter, den fremtidige eierstrategien i selskapet og styrets sammensetning.

I alle de aktuelle selskapene sitter daglig leder av ENKF enten som styremedlem eller som styreleder. Foretaket mottar med dette alle innkallinger og protokoller fra styremøtene.

11.3.2 Annen oppfølging

Det er ingen faste rutiner rundt arrangering av eiermøter. Det har tidligere ikke vært avholdt noen eiermøter, men i mai 2016, vil et slik møte bli arrangert i Eidskog Energi AS.

11.4 Revisorsvurderinger

ENKF oppfyller revisjonskriterie nummer 1 om deltagelse i generalforsamlinger gjennom daglig leder, som har en formell rolle i alle styrer. Kriterie nummer 2, om eiermøter, har til nå ikke vært tatt i bruk, men vil bli benyttet i et selskap som har noen særlige utfordringer.

12 Konklusjon

Rapporten har svart på 3 problemstillinger i tilknytning til Eidskog næringssservice KF. I løpet av rapportens arbeidsperiode har det vært gjennomført store endringer i foretaket. Foretakets omfang er nå betraktelig redusert, i bemanning, arbeidsoppgaver og eiendommer. Det er derfor utfordrende å komme med bastante konklusjoner. Slik foretaket fremstår i dag, er det en høy grad av demokratisk styring og kontroll. Det er ikke etablert skriftlige rutiner rundt hva som skal sendes til kommunestyret for behandling, men rutinene er godt innarbeidet.

Når det gjelder anskaffelser, så er dette ikke lenger relevant for foretakets videre drift. Rapporten har vist at de anskaffelser som ble gjennomført tidligere i hovedsak oppfyller regelverket for offentlige anskaffelser.

Foretaket har fremdeles eierandeler i en del selskaper selv om noen er overført til Eidskog kommune. De aktuelle selskaper blir fulgt opp gjennom styreverv og med deltakelse i viktige møter.

13 Anbefalinger

Basert på foretakets nye status finner revisor at det kun er relevant å komme med en anbefaling i tilknytning til rapporten:

- Det kan vurderes å nedfelle rutinene for hva som skal oversendes til kommunestyret skriftlig, for å være bedre rustet ved eventuelle personalendringer.

14 Selskapets høringsuttalelse

15 Litteratur og henvisninger

- Andersen, Kari Merete, Laastad, Bodil, Songstad, Stein Ove og Ølnes, Anna (2006) *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Orkanger: NKRF
- Doffin. Database for offentlige innkjøp (<http://www.doffin.no>)
- Dragsten Marianne H. (2006) *Håndbok om offentlige anskaffelser*
- Eidskog kommune (2009) *God selskapsstyring i Eidskog kommune*
- Eidskog kommune (2009) *Retningslinjer for samhandling mellom kommunalt foretak og basisorganisasjonen i Eidskog kommune*
- Eidskog kommune (2016) *Vedtekter for Eidskog kommunale foretak*
- Eidskog kommune *Økonomireglement*
- Eidskog Næringssservice KF (2015) *Eierskapsmelding Vedlegg 1*.
- Eidskog Næringssservice KF (2014) *Årsbudsjett 2015. Økonomiplan 2016-2018*
- Eidskog Næringssservice KF (2015) *Årsbudsjett 2016. Økonomiplan 2017-2019*
- *Forskrift om offentlige anskaffelser* gjeldende fra 1.1.2007.
- Fornyings- og administrasjons og kirkedepartementet (2012) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*
- KOFA. Klagenemnd for offentlige anskaffelser
- *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 1992*
- *Lov om offentlige anskaffelser* av 16. juli 1999 nr. 69
- *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*: NKRF (2011)
- Tjora, Aksel (2010) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal

16 Vedlegg A: Grunnlag for utledning av revisjonskriterier

Grunnleggende krav, jfr. loa. § 5 og foa. § 3-1

De grunnleggende kravene til offentlig anskaffelsesvirksomhet og gjennomføring av konkurransen fremgår av loa. § 5 og foa. § 3-1.

Stikkordsmessig stiller bestemmelsene krav om

1. forholdsmessighet
2. konkurranse
3. god forretningsskikk
4. likebehandling og ikke-diskriminering
5. forutberegnelighet
6. gjennomsiktighet og etterprøvbarehet

Kravene har hovedsakelig to funksjoner.¹⁴ For anskaffelser som kun reguleres av forskriftens del I, er kravene ment å gi *føringer* for hvordan en anskaffelse skal gjennomføres. Kravene har imidlertid også en funksjon som *tolkningsmoment* ved anvendelse av forskriftens mer detaljerte prosedyrekrav. I det følgende skal gis en nærmere redegjørelse for innholdet i kravene.

Forholdsmessighet

I henhold til foa § 3-1 femte ledd, skal oppdragsgiver «gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsen.» Det følger av dette at kravene til fremgangsmåte øker proporsjonalt med anskaffelsens verdi.¹⁵ Prinsippet kommer først og fremst inn ved fortolkningen av de øvrige grunnleggende prinsippene.

Krav til konkurranse

Det følger av loa. § 5 annet ledd og foa. § 3-1 første ledd at enhver anskaffelse «så langt det er mulig» skal være basert på konkurranse. Dette gjelder uavhengig av anskaffelsens art og verdi.

For anskaffelser under kr. 500.000,- ekskl. mva, har Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) lagt til grunn at konkurransekravet innebærer at oppdragsgiver som hovedregel må ta kontakt med tre leverandører, men at dette ikke kan gjelde absolutt. Avgjørende er en konkret vurdering av hva som skal anskaffes, anskaffelsens verdi (forholdsmessighet), betydningen av anskaffelsen, samt eventuelle mothensyn mot å undergi anskaffelsen konkurranse.¹⁶ På bakgrunn av disse momentene, vil man i enkelte tilfeller kunne konkludere med at direktekjøp kan benyttes. Det fremgår av departementets veileder og KOFA-praksis at dette vil kunne være tilfelle hvor det kun er én leverandør i markedet, eller anskaffelsen gjelder et ubetydelig beløp.¹⁷

¹⁴ Departementets veileder, (2012), kap. 5.1.1.

¹⁵ Departementets veileder, (2012), kap. 5.1.2

¹⁶ KOFA sak nr. 6/2009 og sak nr. 253/2010

¹⁷ KOFA sak nr. 253/2010 og departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.3

Dersom anskaffelsen har betydning for samhandelen i EØS-området, mener EU-kommisjonen at oppdragsgiver må offentliggjøre konkurransen. Det er ifølge kommisjonen ikke tilstrekkelig å kontakte et visst antall leverandører. Momenter ved vurderingen av hvordan offentliggjøringen skal gjøres, vil blant annet være hvor relevant anskaffelsen er for leverandører i andre EU/EØS-land, hva som skal anskaffes, anskaffelsens verdi og praksis i det aktuelle markedet.¹⁸ Fornyings- og administrasjonsdepartementet mener imidlertid at det er usikkert hvorvidt anskaffelser under kr. 500.000,- vil kunne ha tilstrekkelig betydning for samhandelen i EØS til at det er nødvendig å følge den fremgangsmåten kommisjonen gir anvisning på.

For anskaffelser uten betydning for samhandelen vil oppdragsgiver kunne velge mellom annonsering gjennom Doffin og TED-databasene, annen offentliggjøring eller å invitere leverandører til å delta i en konkurranse.¹⁹

God forretningsskikk

I henhold til loa. § 5 første ledd og foa. § 3-1 sjette ledd, skal oppdragsgiver opptre i samsvar med god forretningsskikk. Dette kravet innebærer at oppdragsgiver må forholde seg slik en aktsom profesjonell aktør ville gjort på alle stadier av anskaffelsesprosessen.²⁰

Flere av lovens og forskriftens øvrige regler må anses som konkretisering av kravet til god forretningsskikk. Eksempelvis kan det nevnes at det i loa. § 5 første ledd også stilles et krav om at oppdragsgiver skal «sikre høy forretningsetisk standard». Videre kreves det i foa. § 3-1 sjette ledd at konkurransen også gjennomføres i samsvar med «god anbudsskikk.» Begge de nevnte kravene må anses som utslag av hovedkravet om god forretningsskikk.

I et eksempel i FADs veileder, fremgår det at kravet til god forretningsskikk tilsier at oppdragsgiver i en konkurranse om bygge- og anleggsarbeider til en verdi av kr. 300.000,-, må gi alle deltakerne i konkurransen beskjed om hvilken leverandør som ble valgt, med en begrunnelse for dette.²¹

Likebehandling og ikke-diskriminering

I henhold til loa. § 5 første ledd skal oppdragsgiver sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. Det ligger i dette at oppdragsgiver må sørge for at leverandørene behandles likt gjennom hele anskaffelsesprosessen.

I likhet med kravet til god forretningsskikk, er kravet til likebehandling konkretisert og utdypet i flere av lovens og forskriftens øvrige regler.

Eksempelvis fremgår det av loa. § 5 femte ledd litra a og foa. § 3-1 annet ledd at kravet til likebehandling gjelder uavhengig av nasjonalitet og at det ikke er tillatt å diskriminere leverandører på grunn av nasjonalitet eller lokal tilhørighet.

¹⁸ Departementets veileder, (2012), pkt. 14.2.2.

¹⁹ Departementets veileder, (2012), pkt. 14.2.4.

²⁰ Departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.4

²¹ Departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.4.

Videre fremgår det av loa. § 5 fjerde ledd at utvelgelse av anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Forutberegnelighet

Det følger av loa. § 5 tredje ledd og foa. § 3-1 fjerde ledd at oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Kravet til forutberegnelighet innebærer at anskaffelsesprosessen skal være forutsigbar for leverandørene.²² I forskriftsbestemmelsen er kravet formulert som et krav om at leverandørene skal gis mulighet til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltagelse og tildeling av kontrakt.

Gjennomsiktighet og etterprøvbarhet

I henhold til loa. § 5 tredje ledd skal oppdragsgiver sikre at hensynet til gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Dette innebærer at oppdragsgiver må kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen.²³

Det samme følger av foa. § 3-1 syvende ledd hvor det er presisert at dette innebærer et krav om at vurderinger og dokumentasjon av betydning for konkurransen må være skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet. I dette ligger det også et krav til at den angjeldende dokumentasjonen må være klar og utfyllende.

Regelen om protokollplikt som skal behandles nedenfor, må anses som et utslag av kravene til etterprøvbarhet og gjennomsiktighet.

Detaljerte prosedyrekrav i forskriftens del I

Protokoll, jfr. foa. § 3-2

Det fremgår av foa. § 3-2 første ledd at det skal føres anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelser som overstiger kr. 100.000,-.

I henhold til bestemmelsens annet ledd skal protokollen beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Forskriftens vedlegg 3 og 4 stiller minimumskrav til protokollens innhold. Vedlegg 3 angir minimumskravene til protokollen for anskaffelser mellom kr 100.000,- og kr. 500.000,- eks. mva. Vedlegget er inntatt som vedlegg D til nærværende rapport.

²² Departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.6.

²³ Departementets veileder, (2012), pkt. 5.1.7