

# Anskaffelser

Alstahaug kommune



# FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Alstahaug kommunes kontrollutvalg i perioden fra november 2022 til juni 2023.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger<sup>1</sup>.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Johannes O. Nestvold, prosjektmedarbeider Merete Lykken, og Merete M. Montero og Leidulf Skarbø. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Alstahaug kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs<sup>2</sup> standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no)

Steinkjer den 28.08.23

Johannes O. Nestvold /s/

*Oppdragsansvarlig revisor*

---

<sup>1</sup> Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

<sup>2</sup> Norges Kommunerevisorforbund, [www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)

## SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Alstahaug kommune bestilte i sitt møte den den 06.05.2022 et forvaltningsrevisjonsprosjekt innen offentlige anskaffelser. Utvalget godkjente revisors forslag til prosjektplan i sitt møte den 25.11.2022.

**Revisor konkluderer i rapporten med at organiseringen av innkjøpsområdet ikke har fungert etter forutsetningene.**

Dette begrunnes med at organiseringen av kommunens innkjøpsområde, på vesentlige punkter ikke er i tråd med samarbeidsavtalen med Bodø kommune og kommunens eget innkjøpsreglementet. Revisor vurderer at avvik gjelder for fordelingen av roller, aktivitet i møtefora, tilstrekkelig opplæring og bruken av bistandstilbud. Selv om samarbeidsavtalen ble sagt opp av Bodø kommune den 29.12.2022, vil rapportens vurderinger og konklusjoner være et erfaringsgrunnlag med tanke på ny organisering av innkjøpsområdet.

**Det konkluderes videre med at kommunen i noen grad benytter handlingsrommet for lokal handel.**

Fra politisk nivå i kommunen er det signalisert at administrasjonen i større grad bør legge til rette for at lokale aktører er med og konkurrerer om kommunale anskaffelser. Revisor vurderer at kommunen mangler en tilstrekkelig forankring og tydeliggjøring av dette i planverket. Kommunen anses heller ikke å ha tatt en aktiv rolle med å kommunisere forventninger til innkjøpssamarbeidet om hensynet til lokalt næringsliv. Kommunen har gjennomført enkelte tiltak som å arrangere næringslivstreff og inngå lokale rammeavtaler, men gjennomgangen tyder på at ansatte etterspør mer kunnskap om hvordan handlingsrommet ytterligere kan benyttes.

**Til sist konkluderes det med at anskaffelser (under nasjonal terskelverdi), i liten grad er gjennomført i samsvar med gjeldende regelverk.**

I revisors gjennomgang av enkeltanskaffelser innfridde tre av ti saker kravene, dette selv om kommunens rutiner og maler til bruk i anbudsprosessen fremstår som konkrete og tydelige. Gjennomgangen tyder derfor på at kommunen oppnår liten grad av regeletterlevelse for anskaffelser under nasjonal terskelverdi.

Revisor anbefaler derfor rådmannen å vektlegge følgende i forbedringsarbeidet med offentlige anskaffelser:

- Vurdere behovet for en innkjøpsstrategi som tar opp i seg mål for ivaretagelse av lokalt næringsliv ved offentlige anskaffelser.
- I lys av en slik målsetting, vurdere behovet for selvbestemmelse og innflytelse i valget av eventuelt nytt innkjøpssamarbeid.
- Sikre at anskaffelser gjennomføres i henhold til regelverket.

# INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord .....	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse .....	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.2.1 Vedtatte problemstillinger.....	7
1.2.2 Avgrensning av problemstillinger .....	7
1.3 Metode .....	8
1.3.1 Intervju.....	8
1.3.2 Spørsmål på epost.....	8
1.3.3 Spørreundersøkelse .....	8
1.3.4 Dokumentasjon.....	9
1.3.5 Utvalg av anskaffelser.....	9
1.3.6 Samlet vurdering av metode .....	10
2 Organisering av innkjøpsområdet .....	11
2.1 Problemstilling .....	11
2.2 Revisjonskriterier .....	11
2.3 Fakta .....	11
2.3.1 Organisering av innkjøpsområdet i Alstahaug kommune.....	11
2.3.2 Omorganisering av innkjøpssamarbeidet i Bodø kommune .....	13
2.3.3 Omfanget av rammeavtaler i Alstahaug kommune.....	14
2.3.4 Roller og ansvar.....	15
2.3.5 Opplæring og bistand.....	16
2.4 Vurdering.....	17
2.4.1 Roller og ansvar.....	17
2.4.2 Opplæring og bistand.....	18
2.5 Konklusjon.....	19
3 Anskaffelser og lokalt næringsliv .....	20
3.1 Problemstilling .....	20
3.2 Revisjonskriterier.....	20
3.3 Fakta .....	20
3.3.1 Kommunale føringer for lokal handel.....	20
3.3.2 Innkjøpssamarbeidet sin innvirkning på handlingsrommet .....	21
3.3.3 Etterlevelse av lokale og nasjonale føringer .....	22
3.4 Vurdering.....	24
3.4.1 Kommunale føringer for lokal handel.....	24
3.4.2 Innkjøpssamarbeidet sin innvirkning på handlingsrommet .....	24
3.4.3 Etterlevelse av lokale og nasjonale føringer.....	24
3.5 Konklusjon.....	25
4 Regeletterlevelse ved offentlige anskaffelser .....	27

4.1	Problemstilling .....	27
4.2	Revisjonskriterier .....	27
4.3	Fakta .....	28
4.3.1	Ansattes oppfatning av regeletterlevelse.....	28
4.3.2	Gjennomgang av utvalgte anskaffelser .....	28
4.4	Vurdering.....	29
4.4.1	Ansattes oppfatning og gjennomgang av utvalgte anskaffelser .....	29
4.5	Konklusjon.....	30
5	Rådmannens uttalelse .....	31
6	Konklusjoner og anbefalinger .....	32
6.1	Konklusjon.....	32
6.2	Anbefalinger .....	32
	Kilder .....	33
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	34
	Vedlegg 2 – Rådmannens Uttalelse .....	45

## Tabell

Tabell 1.	Andel saker som tilfredsstill kriterier .....	29
-----------	---	----

## Figurer

Figur 1.	Svarfordeling på påstanden om opplæring .....	16
Figur 2.	Svarfordeling på spørsmål om handlingsrommet for lokal handel.....	23

# 1 INNLEDNING

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

## 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Alstahaug kommune gjorde følgende vedtak i sak 10/2022 den 6. mai 2022: *Kontrollutvalget bestiller et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til temaet offentlige anskaffelser. Utvalget ber om at revisjon Midt-Norge utarbeider forslag til prosjektplan på basis av de signaler som framkom i møtet. Prosjektplanen sendes over til kontrollutvalget til godkjenning.*

Bestillingen kommer opp som følge av «Plan for forvaltningsrevisjon 2020 – 2024» og prioritering av prosjekt innen offentlige anskaffelser. Offentlige anskaffelser omfavner alt fra daglige innkjøp, langsiktige avtaler til større anskaffelser og prosjekter i investeringsregnskapet. Et av forholdene utvalget er opptatt av er om kommunen benytter det handlingsrommet som er der for at lokale leverandører kan være med i en konkurranse. Kontrollutvalget i Alstahaug kommune vedtok revisors forslag til prosjektplan i sitt møte den 25. november 2022, sak 20/2022

## 1.2 Problemstillinger

### 1.2.1 Vedtatte problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

- **Fungerer organiseringen av innkjøpsområdet etter forutsetningene?**
- **I hvilken grad utnytter kommunen handlingsrommet for lokal handel?**
- **Er anskaffer gjennomført i samsvar med gjeldende regelverk?**

### 1.2.2 Avgrensning av problemstillinger

Miljøperspektivet for anskaffelser vil ikke være en del av denne forvaltningsrevisjonsrapporten, da dette er gjennomgått tidligere gjennom revisjonsrapporten «*Klima og miljøhensyn i plan- og anbudsprosesser*» behandlet i Alstahaug kontrollutvalget i november 2022, sak 19/22.

## 1.3 Metode

Problemstillingene i avsnitt 1.2 er avgjørende for hvilke data som skal innhentes og hvilke metoder som blir benyttet.

### 1.3.1 Intervju

Revisor har foretatt intervju med ansatte som har ansvar og oppgaver i tilknytning til innkjøpsområdet. Vi har intervjuet ansatte i Alstahaug kommune, men også en ansatt i Bodø kommune som vertskommune for innkjøpssamarbeidet, Samordnet innkjøp i Nordland (SIIN). Informasjon vi får fra ansatte vil kunne si noe om hvordan det jobbes med temaet, hvilke utfordringer man står ovenfor, samt gi informasjon om kommunens regeletterlevelse.

Vi har intervjuet følgende personer:

- Rådmann i Alstahaug kommune
- Innkjøpskoordinator i Alstahaug kommune
- Innkjøpsrådgiver i Bodø kommune (Samordnet innkjøp i Nordland)

Det er skrevet referat fra alle intervjuer, og samtlige referat er godkjent av de vi har intervjuet.

### 1.3.2 Spørsmål på epost

Det er også sendt spørsmål om anskaffelsesområde til enhetsleder og prosjektleder bygg og eiendom, enhetsleder kommunalteknikk og økonomisjefen i Alstahaug kommune gjennom epost. I tillegg har innkjøpssjef i Bodø kommune fått tilsendt noen spørsmål om innkjøpssamarbeidet gjennom Samordnet innkjøp i Nordland, samt oppfatningen av samarbeidet med Alstahaug kommune. Spørsmål på epost er benyttet da ansatte er bedt om å besvare få og konkrete spørsmål.

### 1.3.3 Spørreundersøkelse

Det er sendt ut en spørreundersøkelse til ledere med innkjøpsansvar for sitt område i kommunen. Ansatte i disse stillingene har blant annet ut fra kommunens innkjøpsstrategi et ansvar for at anskaffelser skjer i samsvar med regelverket, kommunens prosedyrer og rutiner. Dette er bakgrunnen for at denne gruppen ansatte er vurdert som relevante informanter for spørreundersøkelsen. Påstanden som er stilt er knytter seg til organiseringen av innkjøpsområdet, handlingsrommet for lokal handel og regeletterlevelse. Totalt er undersøkelsen sendt ut til 31 ansatte, hvorav 23 har svart. Dette tilsvarer en svarandel på 74 prosent. Svarprosenten må med dette kunne anses som god, og gi grunnlag for vektlegging.



### 1.3.4 Dokumentasjon

Revisor har innhentet skriftlig dokumentasjon fra kommunen, herunder rutiner, reglement, rammeavtaler, vertskommuneavtale og annen relevant dokumentasjon. Dokumentasjonen sier noe om forutsetninger for kommunens organisering og praksis ved innkjøp.

Vi har mottatt følgende dokumentasjon fra kommunen:

- Dokumentasjon i forbindelse med inngåelsen av innkjøpssamarbeidet i 2016
  - o saksutredning samarbeidsavtale
  - o samarbeidsavtalen
  - o protokoll med vedtak om tilslutning til samarbeidsavtalen
- Oppfølging av innkjøpssamarbeidet mai 2020
  - o Presentasjon av innkjøpskoordinator vist i formannskapsmøte 8. mai 2020
  - o Notat rundt innkjøp og innkjøpssamarbeid i Alstahaug kommune
  - o Interpellasjon – kommunen som innkjøper og det lokale næringslivet, Alstahaug Arbeiderparti, kommunestyret den 25.03.20<sup>3</sup>.
- Dokumentasjon tilknyttet samarbeid om ny innkjøpssentral
- Oversikt over inngåtte rammeavtaler (Både gjennom SIIN og eget initiativ i Alstahaug kommune)

### 1.3.5 Utvalg av anskaffelser

Det er foretatt en gjennomgang av utvalgte innkjøp med verdi mellom kr 100 000 og nasjonal terskelverdi på kr 1,3 millioner ekskl. mva. Antallet saker som er plukket ut for gjennomgang er 20, da fra perioden 2021-2022. Anskaffelser under nasjonal terskelverdi er ofte anskaffelser som kommunen selv står ansvarlig for, og hvor det da er mulig å legge vekt på lokalt næringsliv.

Vi har valgt å gjennomføre kontrollen basert på tilfeldig utvalg. For å få gjennomført dette har vi lagt til grunn leverandørreskontro 2021 og 2022 fra kommunens regnskapssystem, og benyttet «tilfeldig utvalg» som er en egen formel i regneark programmet Microsoft Excel. Vi får

---

<sup>3</sup> Ordfører valgte å ikke realitetsbehandle interpellasjonen, men oversende den til formannskapet hvor den koordineres med bestillinger som allerede er meldt inn, jf. protokoll fra kommunestyremøte.

da en liste med utvalg i tilfeldig rekkefølge, og denne listen er lagt til grunn for videre gjennomgang av anskaffelser.

Bakgrunnen for valget å bruke tilfeldig utplukk som metode henger sammen med at vi ønsket et utvalg som er mest mulig tilfeldig, og som ikke er påvirket av kommunen selv, revisor eller andre. Saksgjennomgangen vil si noe om kommunens regeletterlevelse.

### **1.3.6 Samlet vurdering av metode**

Samlet sett vurderer revisor at metodene har vært relevante og pålitelige i dette prosjektet. Det er innhentet et omfattende datagrunnlag gjennom bruk av ulike metoder. Det er foretatt en samlet vurdering av dataene og informasjon som peker i ulike retninger er kommentert. At revisor ikke har innhentet informasjon fra tilbydere og leverandørmarkedet, kan være en svakhet med metoden. Begrunnelsen for at slik informasjon ikke er innhentet er at angitt ressursrammen for prosjektet setter begrensninger for omfanget av datainnsamlingen, samt at private aktører ikke kan forpliktes til å bidra med informasjon i prosjektet.

## 2 ORGANISERING AV INNKJØPSOMRÅDET

Dette kapitlet handler om hvorvidt organiseringen av innkjøpsområdet fungerer etter forutsetningene.

### 2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet *organisering av innkjøpsområdet*:

■ **Fungerer organiseringen av innkjøpsområdet etter forutsetningene?**

### 2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Rådmannen skal utpeke en innkjøpsansvarlig, fortrinnsvis på ledernivå
- Innkjøpsansvarlig skal oppnevne produktansvarlige etter fullmakt fra rådmannen
- Det skal etableres et innkjøpsforum bestående av de innkjøpsansvarlige i deltakerkommunene
- Det skal opprettes en styringsgruppe bestående av rådmennene i de deltagende kommunene
- Ledere med innkjøpsansvar bør få tilstrekkelig opplæring om regelverket
- Kommunen bør benytte seg av de bistandstilbud en har krav på fra vertskommunen

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i *vedlegg 1*.

### 2.3 Fakta

I dette kapitlet presenteres informasjon om kommunens organisering av innkjøpsområdet

#### 2.3.1 Organisering av innkjøpsområdet i Alstahaug kommune

I oppstartsmøte med kommunen opplyses det om at Alstahaug kommune fra 80-tallet har vært med i deler av innkjøpsavtalene til Nordland fylkeskommune (regionalvise avtaler). Innkjøpsavtalene med fylkeskommunen ble gradvis faset ut og ikke fornyet. Fra fylkeskommunen sin side var hovedårsakene til avslutning av samarbeidet kapasitetsproblemer som følge av vansker med rekruttering, samt manglende lojalitet til de inngåtte avtalene fra deltakerkommunene. Alstahaug kommune hadde da som nå ikke egen innkjøpsavdeling, og kommunen startet derfor en prosess med å orientere seg mot andre

etablerte samarbeid innenfor innkjøpsområdet. Alstahaug kommune valgte derfor å bli med i Samordna Innkjøp i Salten (SIIS) i 2016. I realiteten var det ingen alternativer til dette samarbeidet, og saken ble politisk behandlet i kommunestyret 21.09.2016 i sak KS 57/16. Innkjøpssamarbeidet har senere skiftet navn til Samordna Innkjøp I Nordland (SIIN). Samarbeidet har vært organisert som et vertskommunesamarbeid med Bodø kommune som vertskommune, med utgangspunkt i en 10-årig avtale. Hittil har Alstahaug blitt tilsluttet ca. 20-25 rammeavtaler gjennom vertskommuneavtalen. (Antallet avtaler har variert gjennom avtaleperiodens løpetid.)

Ifølge innkjøpsrådgiver i Bodø som vi har snakket med opplyses det at vertskommunesamarbeidet i Bodø var en «grunder» innen innkjøpssamarbeid. Konseptet fikk også nasjonal anerkjennelse med blant annet nominasjoner i forbindelse med digitalisering, og var det første innkjøpssamarbeidet hvor alle kommuner var knyttet til e-handelsplattform.

I oppstartsmøte med Alstahaug kommune opplyses det at kommunen etter hvert opplevde utfordringer med innkjøpssamarbeidet. De forteller også at andre deltakerkommuner har uttalt seg om utfordringene med innkjøpssamarbeidet, uten å nevne hvilke kommuner dette gjelder. Utfordringene kan blant annet konkretiseres i fravær og høy turnover blant de ansatte ved innkjøpskontoret i Bodø. Videre gikk avtaler ut uten at de ble fornyet, og man opplevde lang responstid ved henvendelser til innkjøpskontoret. Inntrykket er at utfordringene allerede oppstod som oppstartsproblemer i 2016 og har fortsatt frem til i dag.

Enhetsleder kommunalteknisk i Alstahaug kommune peker også på at Samordnet innkjøp i Nordland har hatt utfordringer med å levere sine tjenester, da både med tanke på fremdrift og det å besitte tilstrekkelig innkjøpsfaglig kompetanse. Innkjøpskoordinator i Alstahaug kommune bekrefter at Alstahaug kommune har signalisert misnøye med samarbeidet. Det er også sendt brev både fra Alstahaug kommune (Tilbakemelding på vertskommunesamarbeidet med Bodø kommune/SIIS, datert 24.11.17) og brev på vegne av HALD<sup>4</sup> kommunene (Tilbakemelding på utkast til innkjøpssentral SIIN, datert 15.07.22) hvor det er gitt uttrykk for utfordringer i samarbeidet. Revisor har fått kopi av denne korrespondansen.

Innkjøpsrådgiver i Bodø bekrefter at det har vært en del utskiftninger ved kontoret, men at det var stabilitet helt frem til høsten 2018. Etter dette har det vært flere utskiftninger ved kontoret, med blant annet ny leder sommer 2019. Det uttales imidlertid at innkjøpskontoret til tross for dette har ytet service til kommunen gjennom blant annet å dele nødvendig dokumenter og maler for konkurranser, samt gi rådgivning i ulike sammenhenger.

---

<sup>4</sup> HALD er en forkortelse for kommunen Hærøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna.

Innkjøpssjef i Bodø kommune uttaler at det i senere år har vært utfordrende å få samarbeidet til å fungere som tiltenkt ettersom det har vært knapphet på ressurser i deltakerkommunene og vertskommunen, som i sin tur har forsinket anskaffelsesprosesser. For eksempel så var vertskommunen avhengig av respons fra deltakerkommunene blant annet når det gjaldt påmelding på anskaffelser, estimer av volum i den enkelte anskaffelse og innspill til anskaffelsesdokumenter. Vertskommunen har hatt problemer med å få tilbakemeldinger innen oppgitte frister fra deltakerkommunene, hvilket bidro til å forsinke eller stanse anskaffelser. I noen tilfeller medførte dette at avtaler gikk ut før den nye avtalen var signert og implementert. I andre tilfeller har det vært klageprosesser fra tilbydere som har forsinket ny avtale. Bildet er komplekst, og det er ifølge innkjøpssjef i Bodø kommune ikke en enkeltvirkende årsak til problemene som Alstahaug kommune belyser.

I spørreundersøkelsen til ledere med innkjøpsansvar i kommunen har vi oppstilt påstanden; «Jeg har et godt inntrykk av innkjøpssamarbeidet, Samordnet innkjøp i Nordland». Her svarer 38 prosent at de er litt enig i denne påstanden, mens bare 12 prosent er helt enig. 8 prosent har svar at de er helt uenig i denne påstanden, mens 21 prosent har svart verken eller. 21 prosent av respondentene har svart «vet ikke».

Innkjøpssjef i Bodø kommune har ikke noe å anmerke på Alstahaug kommune. Innkjøpssjefen i Bodø uttaler videre at innkjøpskoordinator i Alstahaug kommune har vært imøtekommende, hyggelig og profesjonell. Vedkommende har også vært til stede som fast representant for Alstahaug i innkjøpssjefen i Bodø sin tid, og Alstahaug har derfor bidratt til en stabilitet som må anses som en fordel i et kommunesamarbeid.

### **2.3.2 Omorganisering av innkjøpssamarbeidet i Bodø kommune**

I følge opplysninger i oppstartsmøte med Alstahaug kommunen har Bodø kommune hatt et ønske om å endre samarbeidsavtalen for innkjøpssamarbeidet, og tok i starten av 2022 initiativ til en omorganisering av innkjøpssamarbeidet. En av årsakene til dette var at vertskommuneavtalene til de opprinnelige samarbeidskommunene (Saltens-kommuner) var utløpt, og Bodø kommune ønsket å få alle kommunene over på et ensartet avtaledokument. Ytterligere var oppfatningen at vertskommunen hadde utfordringer med å få med deltakerkommunen aktivt i samarbeidet. Dette er noe av bakgrunnen for at Bodø nå omgjør samarbeidet til en innkjøpssentral, som er hjemlet i Forskrift om offentlige anskaffelser § 7-8. Samarbeidsavtalen ble ifølge innkjøpskoordinator i Alstahaug kommune sagt opp av Bodø kommune i desember 2022.

Innkjøpssjef i Bodø kommune uttaler at det har vært et behov for en ny modell da erfaringene tilsa at vertskommunemodellen ikke hadde fungert optimalt. Det er et behov for å tenke nytt,

og å profesjonalisere samhandlingen i større grad. Innkjøpssjefen forteller at Bodø kommune ikke er i mål med alle detaljer for innkjøpssentralen, ettersom enkelte deltakerkommuner fortsatt er inne i oppsigelsestiden for Samordnet innkjøp i Nordland, og ikke har bestemt seg for veien videre.

Innkjøpsrådgiver i Bodø kommune uttaler at en vesentlig forskjell er at vertskommunesamarbeid etter kommuneloven skal være et toveis samarbeide, noe som ikke er et krav for en innkjøpssentral. Alstahaug og andre kommuner skal i et vertskommunesamarbeid være bidragsyttere, noe som oppleves som en utfordring. Innkjøpsrådgiver sin oppfatning er at vertskommunesamarbeidet har vært en gunstig økonomisk løsning for deltakerkommunene. En innkjøpssentral vil bli en mer forretningsorientert modell enn vertskommunesamarbeidet, og det blir mindre sannsynlig at det blir rom for lokale tilpasninger.

I brev av 15.07.22 fra HALD kommunene til Bodø kommune på tilbakemelding på utkast til avtale for ny innkjøpssentral gis det uttrykk for at «*Det fremlagte forslag til avtale skisserer at muligheter for deltakerkommunene til å påvirke avtaler og konkurransevilkår er redusert til et minimum. Fokus på kompetanseheving hos deltakerkommunene er fjernet og de økonomiske betingelsene er betydelig endret i deltaker-kommunenes disfavør*».

Revisor har stilt spørsmål til innkjøpskoordinator i Alstahaug kommune om hvilke alternativer de har for samarbeid på innkjøpsområdet. Innkjøpskoordinator kjenner til at andre kommuner i regionen har sett på muligheten for å starte et nytt samarbeid med tanke på innkjøpsområdet. Innkjøpskoordinator viser blant annet til at Vefsn kommune har gått sammen med Hattfjelldal og Grane kommune og dannet et samarbeid for innkjøp. Innkjøpskoordinator vurderer også at det ligger en mulighet i å samarbeide med kommuner geografisk lengre unna, men at det anses fordelaktig med geografisk nærhet.

### **2.3.3 Omfanget av rammeavtaler i Alstahaug kommune**

Revisor har mottatt en oversikt over de rammeavtaler som er inngått gjennom vertskommunesamarbeidet SIIN, og de rammeavtaler som kommunen på eget initiativ har inngått.

Per 31.12.2022 deltok Alstahaug kommune i 17 rammeavtaler gjennom SIIN, hvorav en av leverandørene har lokalisering i Alstahaug kommune.

Per 31.12.2022 har kommunen på eget initiativ inngått 20 rammeavtaler, hvorav 16 av leverandørene har lokalisering i Alstahaug kommune.

I oppstartmøte med kommunen uttales det at det ikke finnes rammeavtaler som passer for alle kommunale innkjøp, slik at innkjøp også skjer utenfor begge disse avtaleporteføljene. Innkjøpskoordinator uttaler at Alstahaug kommune har hatt god nytte av de ulike rammeavtalene gjennom SIIN.

### 2.3.4 Roller og ansvar

I sin uttalelse til rapporten presiserer rådmannen at kommunen ikke har opprettet en stilling som «innkjøpsansvarlig», men «innkjøpskoordinator». Det er rådgiver økonomi i kommunen som er tildelt rollen som innkjøpskoordinator. Stillingen innebærer ifølge rådmannen å ha et veiledningsansvar innen anskaffelser i Alstahaug kommune, men ikke budsjettansvar.

I spørreundersøkelsen har vi spurt om ledere med innkjøpsansvar har kjennskap til hvem som er innkjøpskoordinator i kommunen. Her svarer 2/3 at de kjenner til hvem dette er.

Flertallet av de spurte opplyser at de henvender seg til innkjøpskoordinator ved usikkerhet knyttet til anskaffelser. De fleste av respondentene opplever også at de får god hjelp når de henvender seg med sine spørsmål. Et mindretall har besvart disse to påstandene med «vet ikke»

På spørsmål til rådmannen om hvem som er tildelt rollen som «produktansvarlig», er inntrykket at ingen har fått denne rollen i noen av deltakerkommunene. Dette bekreftes også av innkjøpskoordinator i Alstahaug kommune. Innkjøpsrådgiver i Bodø uttaler at ingen av deltakerkommunene utnevnte egne produktansvarlige, men at det var kommuner som opprettet faggrupper til de enkelte anskaffelser. Faggruppene skulle gi innspill til hva som burde hensyntas i en konkurranse. Det var også kommuner som ikke opprettet faggrupper per anskaffelsesprosess, dette gjelder spesielt de litt mindre kommunene i samarbeidet. Man så etter hvert at flere kommuner hadde lite ressurser og fagkunnskap på området, og innkjøpskontoret fikk en forståelse for at kommunene ikke var så forskjellige når det gjelder ordinære forbruksmateriell.

Ifølge samarbeidsavtalen for SIIS skal rådmennene/kommunedirektørene i deltakerkommunene utgjøre en styringsgruppe. Rådmannen forteller at det ikke har vært aktivitet i denne gruppen, kun at han selv har tatt kontakt med kommunedirektøren i Bodø dersom det har vært ønske om å drøfte forhold det var knyttet uklarhet til i avtalen. Styringsgruppa sitt mandat anses heller ikke omtalt i avtalen. Rådmann i Alstahaug sin oppfatning er at det å samle rådmennene til å diskutere fagfeltet, ikke vil gi mye tilbake da de ikke har tilstrekkelig fagkompetanse på anskaffelsesområdet. Innkjøpsrådgiver i Bodø kommune uttaler at «styringsgruppa» var en ordning som ble praktisert i starten av

innkjøpssamarbeidet, men at det etter hvert ble styrt av Bodø kommune til en dialog direkte til rådmenn i den enkelte kommune.

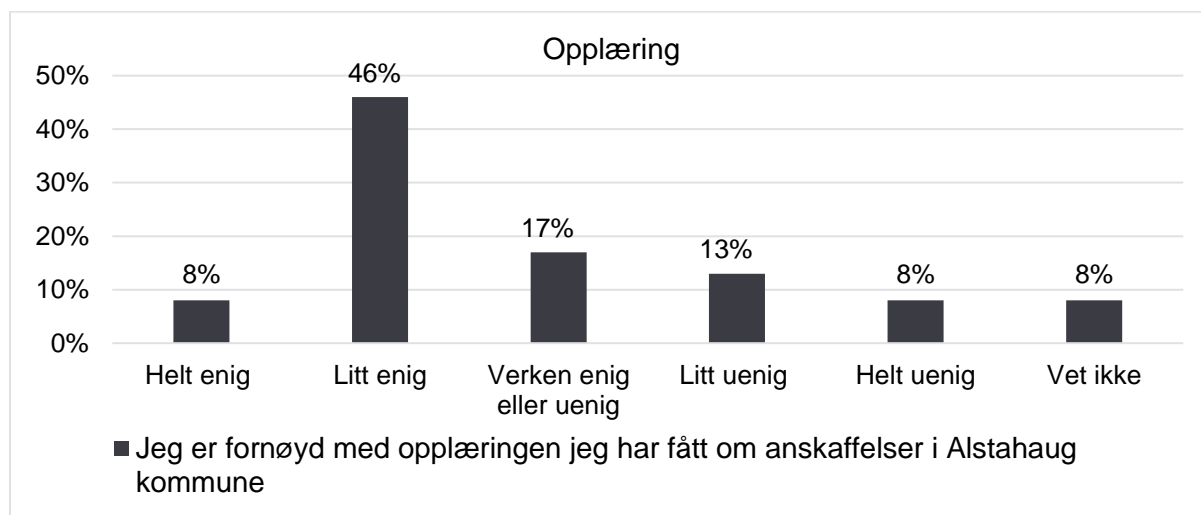
Ifølge innkjøpsrådgiver i Bodø kommune ble det etablert et felles «innkjøpsforum» som alle kommunene ble invitert til. Innkjøpsforumet ble planlagt avholdt to ganger årlig, men viste seg å være utforende å få til samtidig for alle parter. Det endte med at det var cirka en samling i året frem til pandemien. Det var også perioder da Bodø besøkte kommuner for å bidra med opplæring for å få prosessene til å fungere.

Ifølge opplysninger i oppstartsmøtet har den daglige dialogen blitt opprettholdt mellom innkjøpskontoret i Bodø kommune og den enkelte innkjøpskoordinator. Vedkommende er obligatorisk medlem av innkjøpsforumet. Det har også hendt at rådmenn har inviterte seg med inn i innkjøpsforumet. Hensikten bak et «innkjøpsforum» har vært å bygge relasjoner. Innkjøpsforumet består av en innkjøpskoordinator fra hver deltakerkommune, og ambisjonen var at hver innkjøpskoordinator i deltakerkommunene skulle ha minimum en årlig felles samling med fag, leverandørpresentasjoner, kompetansedeling og nettverksbygging. Det har vært to samlinger i perioden fram til i dag, og kapasitetsutfordringer hos vertskommunen pekes på som en av årsaken til at det ikke har blitt flere samlinger.

### 2.3.5 Opplæring og bistand

På påstanden om at ansatte har god kjennskap til innkjøpsreglementet i spørreundersøkelsen, svarer 29 prosent at de er litt enig i dette, mens 54 prosent svarer helt enig.

**Figur 1. Svarfordeling på påstanden om opplæring**



Figuren ovenfor viser at flertallet av respondentene er litt enig i at de er fornøyd med opplæringen de har fått. Et mindretall er i varierende grad uenig i at de er fornøyd med opplæringen. Innkjøpskoordinator sitt inntrykk av dette resultatet er at om lag halvparten av de



som har svart også etterspør mer opplæring om anskaffelser. Innkjøpskoordinator uttaler at hun ikke har deltatt i noen enhetsledermøter og bidratt med opplæring i slike fora.

På påstanden om at ansatte har god kjennskap til regelverket for offentlige anskaffelser svarer 59 prosent at de er litt enig i dette, mens 21 prosent er helt enig.

Økonomisjefen i Alstahaug kommune forteller at kapasiteten på det overordnede, koordinerende og kompetansegivende området burde vært høyere, og minimum i en hundre prosent stilling. Forøvrig er økonomisjefen enig i at innkjøpsansvaret bør følge budsjettansvaret. Enhetsleder og prosjektleder for bygg og eiendom gir uttrykk for at det burde vært en hovedansvarlig innkjøpsleder som ble involvert i alle saker, som hadde vært oppdatert på alt av lover, endringer og muligheter.

Ifølge innkjøpsrådgiver i Bodø kommune har Alstahaug, på lik linje med andre kommuner, fått intern oppfølging og har benyttet seg av rådgivning<sup>5</sup>. Det er gjennom SIIN avholdt foredrag om anskaffelser i kommunen, det er gitt bistand i forbindelse med implementeringen av innkjøpsordningssystemet, og arrangert et næringslivstreff på kantinen på kommunehuset i Alstahaug. Innkjøpskoordinator i Alstahaug kommunen uttaler at kommunen ikke har etterspurt mer opplæring fra SIIN, slik avtalen innbyr til.

## 2.4 Vurdering

I dette kapitlet presenteres vurderinger av kommunens organisering av innkjøpsområdet, hvor faktagrunnlaget i 2.3 vurderes opp mot revisjonskriteriene i 2.2.

### 2.4.1 Roller og ansvar

Revisor konstaterer at rådmannen ikke har utpekt en innkjøpsansvarlig i kommunen, men en innkjøpskoordinator. Det er rådgiver økonomi i Alstahaug kommune som besitter stillingen som innkjøpskoordinator. Vedkommende har ikke en stilling på ledernivå, slik som anbefalt i samarbeidsavtalen. Ut fra resultatene på vår spørreundersøkelse til ansatte med tilknytning til innkjøpsområdet, ser vi imidlertid at ikke alle har kjennskap til hvem som er utpekt som innkjøpskoordinator i kommunen. Dette kan ha innvirkning på muligheten til å gi bistand og rettleiding i spørsmål om anskaffelser. Flertallet av de som henvender seg til innkjøpskoordinator med spørsmål om anskaffelser, opplyser at de får god hjelp. Innkjøpssjef i Bodø kommune vurderer også samarbeidet man har hatt med innkjøpskoordinator i Alstahaug kommune som godt.

---

<sup>5</sup> Se også om «innkjøpsforum» i avsnitt 2.3.4

Det er videre revisors vurdering at det ikke er oppnevnt produktansvarlige i henhold til samarbeidsavtalen. Dette har også vært tilfelle for flere deltakerkommuner. I henhold til avtalen var en rekke oppgaver lagt til rollen som produktansvarlig, blant annet å sørge for at brukerperspektivet og behovet for anskaffelsene ble ivaretatt. Det er derfor en risiko for at disse oppgavene ikke har blitt prioritert, eller prioritert i mindre grad, da ingen er tildelt rollen som produktansvarlig.

Revisor konstaterer at det er etablert et innkjøpsforum for innkjøpsansvarlige i deltakerkommunene. Det vurderes at møtefrekvensen ikke har blitt ivaretatt som tiltenkt. Dette kan derfor ha hatt negativ innvirkning på intensjonen om utvikling av faget, kompetansedeling og nettverksbyggingen.

Det vurderes videre at en styringsgruppe for deltagerkommunene ble opprettet, men at det ikke har vært aktivitet i gruppen etter de innledende møtene under oppstarten av innkjøpssamarbeidet. Hensikten fremstår for revisor å ha vært å involvere rådmenn/kommunedirektører i innkjøpssamarbeidet. Revisor vurderer at styringsgruppen kunne vært et fora for rådmenn/kommunedirektørene til å påvirke innkjøpssamarbeidet i samsvar med den enkelte kommune sine interesser, eksempelvis gi uttrykk for hvorvidt lokalt næringsliv skal ivaretas gjennom innkjøpssamarbeidet<sup>6</sup>.

#### **2.4.2 Opplæring og bistand**

Det er revisors vurdering at ledere med innkjøpsansvar har fått opplæring i regelverket, men at det fortsatt er noe å gå på når det gjelder opplæring. Dette vurderes på bakgrunn av intervju med ansatte og de tilbakemeldinger vi har fått gjennom spørreundersøkelsen. Revisor sin oppfatning er at god kompetanse og kunnskap innen innkjøpsområde er viktig, både for at kommunen skal kunne ivareta sentrale samfunnshensyn som regelverket skal ivareta, og er en forvalter av offentlige midler. Videre vil feil i regeletterlevelsen også kunne påføre økonomiske tap, eksempelvis i form av erstatningskrav fra tilbydere.

Revisor vurderer at kommunen i liten grad har benyttet seg av de bistandstilbud den har krav på fra vertskommunen i henhold til samarbeidsavtalen. Dette har sannsynligvis ført til at kommunen har gått glipp av kompetanseheving og faglig støtte som det er betalt for.

---

<sup>6</sup> Se her rapportens problemstilling nr. 2

## 2.5 Konklusjon

### ■ Organiseringen av innkjøpsområdet fungerer ikke etter forutsetningene

Revisor konkluderer med at Alstahaug kommune ikke har organisert og innrettet innkjøpsordningen i tråd med interne retningslinjer og samarbeidsavtalen på vesentlige punkter. At innkjøpssamarbeidet i praksis fikk en noe annen form enn hva samarbeidsavtalen opprinnelig la opp til, samt at det i begrenset grad er gitt opplæring og kompetanseutvikling, fremstår som medvirkende årsaker til dette. Revisor ble etter bestillingen av denne forvaltningsrevisjonen gjort oppmerksom på at vertskommunesamarbeidet er vedtatt avvirket. Rapportens konklusjon og vurderinger knyttet til organisering vil dermed ikke kunne bidra til korrigeringer av dagens innkjøpssamarbeid, men kan være et erfaringsgrunnlag å ta med seg inn i vurderingen av et eventuelt nytt samarbeid.

### 3 ANSKAFFELSER OG LOKALT NÆRINGS LIV

Dette kapitlet handler om hvorvidt kommunen har benyttet seg av handlingsrommet i regelverket for å tilrettelegge for det lokale næringslivet sin deltagelse i anbudskonkurranser.

#### 3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet anskaffelser og lokalt næringsliv:

■ I hvilken grad utnytter kommunen handlingsrommet for lokal handel?

#### 3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Det bør vedtas en innkjøpsstrategi som omhandler lokale innkjøp
- Kommunen bør sikre at lokalt næringsliv ivaretas gjennom innkjøpssamarbeidet
- Ledere med innkjøpsansvar bør ha kunnskap om handlingsrommet for lokal handel
- Kommunen bør legge til rette for at lokale tilbydere skal få delta i anbudprosesser

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i *vedlegg 1*.

#### 3.3 Fakta

I dette kapitlet presenteres fakta om hvorvidt Alstahaug kommune har tilrettelagt for å benytte lokale tilbydere ved offentlige anskaffelser.

##### 3.3.1 Kommunale føringer for lokal handel

I saksframlegg om «Samarbeid med SIIS – Samordna innkjøp i Salten»<sup>7</sup> er det blant annet sagt følgende: «... en grunnleggende forutsetning for at Alstahaug kommune skal gå inn i et samarbeid med SIIS er at lokalt næringsliv sikres minst like gode konkurransevilkår som tidligere». Og videre «... dersom kommunen velger å knytte seg til SIIS, er det avgjørende å sikre seg at lokalt næringsliv ikke kommer svekket ut».

<sup>7</sup> Arkivsaksnummer: 16/1033, Arkivnummer 601

I formannskapsmøte 01. april 2020 er det referert til kommunestyremøte 25. mars 2020, sak 9/20, hvor spørsmålet om lokale innkjøp ble tatt opp. Her opplyses det om at: «*Ordfører oppfordret til bruk av lokalt næringsliv*».

I spørreundersøkelsen til ledere i kommunen har vi bedt om svar på påstanden om at det er en målsetting i Alstahaug kommune, at handlingsrommet for lokale innkjøp skal benyttes. 35 prosent har svart at de er helt enig i dette, mens 26 prosent svarer at de er litt enig. 22 prosent har svart verken eller, mens ingen av respondentene har svart at de er uenig i denne påstanden.

I svar på epost fra enhetsleder kommunalteknikk og økonomisjefen er deres oppfatning at det ikke er gitt noen målsetting for kommunen for å tilrettelegge for lokale innkjøp. Enhetsleder og prosjektleder på kommunalteknisk er usikker på om en slik målsetting gjelder for hele kommunen, men at et slikt mål gjelder for enheten bygg og eiendom,

### **3.3.2 Innkjøpssamarbeidet sin innvirkning på handlingsrommet**

Ifølge innkjøpsrådgiver i Bodø kommune skulle vertskommunesamarbeidet være en pådriver for stordriftsfordelene, men det var også en intensjon om å utvikle lokalt næringsliv. Vertskommunen har ikke bistått enkeltkommuner i anskaffelsesprosesser for enkeltinnkjøp, men har gitt rådgivning til kommunene, herunder også Alstahaug. Med tanke på lokal handel ble det blant annet utviklet lokalt leverandørregister i forbindelse med e-handelsplattformen. Videre ble lokalt næringsliv oppfordret til samarbeid for å kunne gi tilbud på større kontrakter. For de fleste leverandører vil det være umulig at store avtaler leveres fra aktører i Nordland, med mindre leveransen deles opp for å få ned volum og på denne måten få inn andre tilbydere. Det har også vært frivillig hvilke kontrakter deltagerkommunene skulle være med på gjennom SIIN, og det er formidlet at dersom det er lokale leverandører som kommunen anser som potensielle leverandører bør kommunen vurdere dette alternativet. Det er ifølge innkjøpsrådgiver også viktig at deltagerkommunene gir innspill og tilbakemeldinger til innkjøpskontoret, og at de må være aktive og melde dette inn etter behov. Slike ønsker og behov må være tydelige, da det er en fare for at informasjonen utvannes eller misforståes dersom ansatte i nøkkelroller skiftes ut. Det hviler også et ansvar på deltakommunene selv dersom man ønsker å legge til rette for mer lokal handel.

Et eksempel på at det er tatt hensyn til lokale leverandører i avtaler, er ifølge innkjøpsrådgiver i Bodø kommune bil-leasing. Her ble det stilt krav i konkurransen om at lokale leverandører skulle som minimum være underleverandør. Dette kravet var gjeldende i alle kommuner der det var leverandører. Denne typen krav har det vært fokus på ifølge innkjøpsrådgiver, men ofte vil lokale underleverandører bare foretar videresalg (grossister).

Innkjøpsrådgiver uttaler at terskelverdiene har betydning for det lokale handlingsrommet. Det er under nasjonal terskelverdi at dette handlingsrommet er aktuelt, fordi anbud over nasjonal terskel skal utlyses på nasjonalt nivå. Da er man ikke sikker på om kontrakten tilfaller lokale aktører.

Innkjøpssjef i Bodø kommune uttaler at det for ny innkjøpssentral vil tilbys et bestemt sortiment og antall avtaler som deltakerkommunene kan velge å være med på. Deltakerkommunen kan delta på et visst antall avtaler sentralt, men også beslutte at de skal anskaffe varer og tjenester utenom innkjøpssentralen. Dette gjelder i de tilfeller hvor deltakerkommunene i større grad ønsker å påvirke/oppfordre lokalt næringsliv sin deltakelse i konkurransene de gjennomfører. Innkjøpssjefen uttaler videre at en av forutsetningene for at en avtale skal være tilgjengelig og tilbys i innkjøpssentralen, er at det skal være en avtale som Bodø kommune selv har behov for. Porteføljen som tilbys i innkjøpssentralen er slik sett vurdert som mer egnet til muligheten for å oppnå stordriftsfordeler for mindre kommuner.

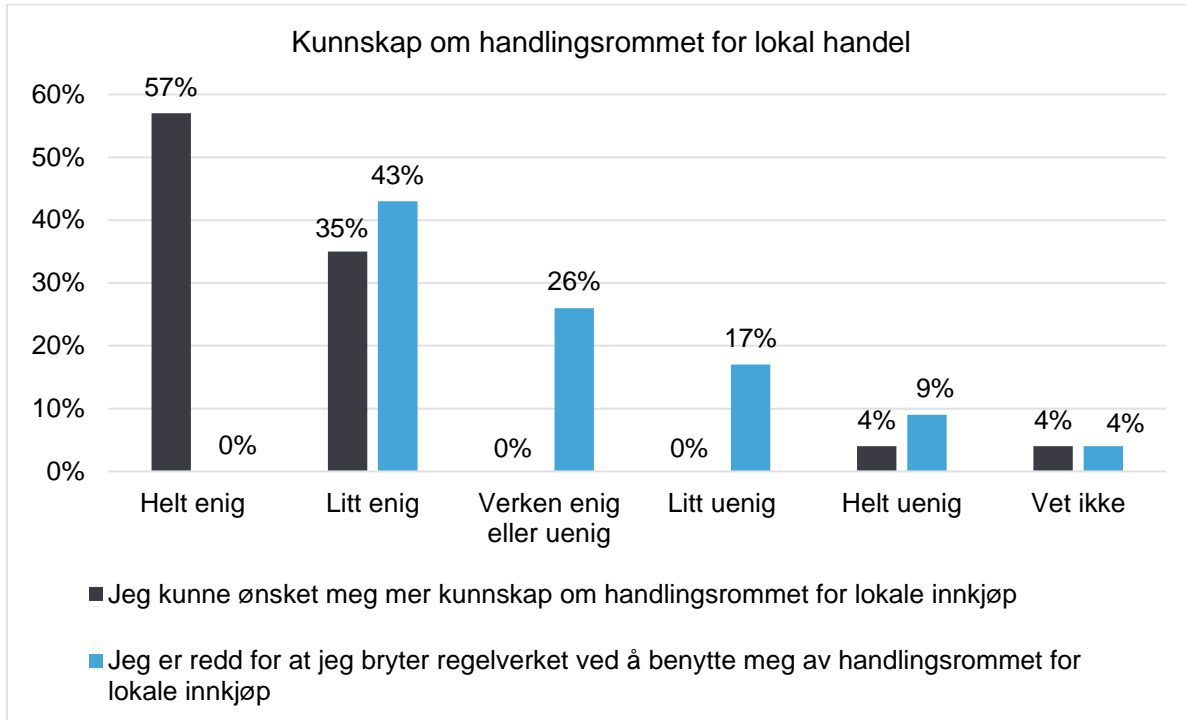
Rådmannen sitt inntrykk er at Alstahaug kommune har hatt begrenset mulighet til å påvirke samarbeidet. Opplevelsen er at det har vært utforende å få til et godt samarbeid og at grunnmuren i samarbeidet fortsatt ikke vurderes som på plass. Alstahaug har et behov for å være med i et innkjøpssamarbeid, og så lenge samarbeidet har vært under oppbygging har kommunen valgt å ikke stille egne krav.

### **3.3.3 Etterlevelse av lokale og nasjonale føringer**

Svarene vi har fått fra enhetsleder kommunalteknikk, enhetsleder bygg og eiendom, prosjektleder bygg og eiendom og økonomisjefen gir uttrykk for at det er lagt til rette for lokal handel der det har vært mulig. Begrepet lokalt er tolket både til å gå utover kommunegrensen og enkelte ganger omfatte hele Helgeland. Kommunen har ifølge enhetsleder kommunalteknisk i varierende grad gjort kjent de muligheter som lokalt næringsliv har til å komme i betraktning ved utlysning av ulike konkurranser.

I vår spørreundersøkelse til ledere i kommunen har 57 prosent svart at de er litt enig i at de har tilstrekkelig kunnskap om handlingsrommet for lokale innkjøp, mens 13 prosent har svart at de er helt enig i denne påstanden.

22 prosent av respondentene er litt uenig, mens 13 prosent er helt uenig i at de har kjennskap til veiledninger som gir informasjon om handlingsrommet for lokale innkjøp. 39 prosent opplyser at det er litt enig i at de har kjennskap til slike veiledninger. Flertallet av de som har svart på undersøkelsen (57 prosent) gir imidlertid uttrykk for at de får hjelp dersom de ønsker å benytte seg av handlingsrommet for lokale innkjøp.

**Figur 2. Svarfordeling på påstand om handlingsrommet for lokal handel**

Figuren ovenfor viser at de aller fleste av respondentene ønsker seg mer kunnskap om handlingsrommet for lokale innkjøp. Videre ser vi også at en stor andel er redd for å bryte regelverket dersom de benytter seg av handlingsrommet.

På spørsmål om det foretas oppdeling av kontrakter for å nå lokale leverandører i større grad, svarer blant annet enhetsleder kommunalteknisk, samt prosjektleder og enhetsleder bygg og eiendom at kontraktene retter seg mot lokale leverandører, og at kontraktene i utgangspunktet er små.

Det er enighet blant intervjuobjektene at større leverandører oppfordres til å benytte mindre underleverandører, dersom det finnes kvalifiserte lokale tilbydere.

Enhetsleder kommunalteknisk uttaler at man i mindre grad er i kontakt med lokalt næringsliv forut for konkurranser, da man har en oppfatning av å ha god oversikt over det lokale tilbudet. Prosjektleder og enhetsleder for bygg og eiendom sier de har en dialog med lokalt næringsliv gjennom de leverandørseminar som arrangeres.

Krav og kriterier ved anskaffelser som sikrer at også lokale tilbydere gis muligheten til å delta i konkurranser benyttes ifølge prosjektleder og enhetsleder for bygg og eiendom, samt enhetsleder kommunalteknisk. Det blir ifølge prosjektleder og enhetsleder for bygg og eiendom uttaler at kommunen forsøker å stille krav som inkluderer lokale tilbydere. Eksempel på krav kan være raskt oppmøte som tilrettelegger for lokale aktører. For anskaffelser under 100 000,-

er samtlige vi har vært i kontakt med på e-post enige om at det ofte vil være lokale tilbydere som velges.

Innkjøpskoordinator i Alstahaug kommune sin oppfatning er at kommunen sannsynligvis burde hatt en innkjøpsstrategi i tillegg til innkjøpsreglementet, for å kunne få overordnede føringer for alle anskaffelser i kommunen.

### **3.4 Vurdering**

I dette kapitlet presenteres vurderinger av hvorvidt kommunen har tilrettelagt for å benytte lokale tilbydere ved offentlige anskaffelser, hvor faktagrunnlaget i 3.3 vurderes opp mot revisjonskriteriene i 3.2.

#### **3.4.1 Kommunale føringer for lokal handel**

Revisor vurderer at det ikke er vedtatt en innkjøpsstrategi som omhandler lokale innkjøp. En forutsetning for et slikt kriterium er at lokal handel er en politisk målsetting. Revisor har funnet målsettingen beskrevet i ulike politiske saksframlegg, men finner ikke et politisk vedtak på dette. Faktagrunnlaget er ikke entydig med tanke på hvorvidt en målsetting om å legge til rette for lokalt næringsliv gjelder i Alstahaug kommune. Revisor kan heller ikke se at en slik målsetting er omtalt i kommunens innkjøpsreglement.

#### **3.4.2 Innkjøpssamarbeidet sin innvirkning på handlingsrommet**

Det er revisors vurdering at kommunen ikke aktivt har forsøkt å påvirke innkjøpssamarbeidet med tanke på å ivareta lokalt næringsliv ved anbudsprosesser. Rådmannen i Alstahaug kommune sin oppfatning er at det er har vært vanskelig å yte påvirkning på dette ovenfor innkjøpssamarbeidet. Representanter fra vertskommunen og innkjøpssamarbeidet fremstår på sin side åpne for denne typen innspill fra deltakerkommunene.

#### **3.4.3 Etterlevelse av lokale og nasjonale føringer**

Det å hensynta lokalt næringsliv i anskaffelsesprosessen kan være en krevende oppgave for kommunen. Revisor vurderer at ledere med innkjøpsansvar i noen grad har kunnskap om handlingsrommet for lokal handel. Dette baserer seg på resultatet fra spørreundersøkelsen og de svarene vi har fått fra ansatte vi har vært i kontakt med. Svarene fra spørreundersøkelsen tyder også på at flere av lederne med innkjøpsansvar er bekymret for å trå feil, og ønsker seg mer kunnskap om handlingsrommet for lokale innkjøp.

Det er revisors vurdering at kommunen i noen grad har lagt til rette for at lokale tilbydere skal få delta i anbudsprosesser. Av dataene ser vi at kommunen blant annet har arrangert næringslivstreff for lokale aktører/leverandørseminar. I motsatt retning kan det sies at



samarbeidsavtalen åpner opp for at slike treff kunne vært arrangert oftere, samt at enkelte trekker frem at man oftere kunne hatt dialog med leverandørmarkedet forut for konkurranser. Vi ser også at de ledere med innkjøpsansvar vi har vært i kontakt med, i ulik grad benytter seg av virkemidler som i veiledningsmateriell er pekt på som sentrale for tilpasningen inn mot lokalt næringsliv.

Av oversikten knyttet til rammeavtaler i 2.3.3 ser vi også at det er en forskjell mellom rammeavtaler inngått gjennom SIIN, og de rammeavtaler som kommunene har inngått på egne vegne. Forskjellen ligger i at for rammeavtaler som kommunen selv inngår er nesten samtlige lokale leverandører, mens det motsatte er tilfelle for avtalene gjennom SIIN. Denne forskjellen kan ha flere forklaringer, men kan for eksempel ses i sammenheng med hva det lokale næringslivet kan tilby av tjenester. Revisors oppfatning er at de rammeavtaler som kommunen selv har inngått, bidrar til å legge til rette for lokale leverandører. Uten disse rammeavtalene, vil det være usikkert hvorvidt lokale leverandører hadde vunnet frem ved utlysninger for rammeavtaler i regi av et innkjøpssamarbeid.

Gjennomgangen tyder også på at det har vært lite dialog mellom rådmannen og ledelsen i innkjøpssamarbeidet. Revisor sin oppfatning er at det kunne vært gjort mer for å påvirke innkjøpssamarbeidet med tanke på å ivareta lokalt næringsliv i anskaffelser.

### 3.5 Konklusjon

■ **Alstahaug kommunen benytter i noen grad handlingsrommet for lokal handel**

Revisor har ut fra bestillingen og øvrige signaler forutsatt at politisk nivå i Alstahaug kommune ønsker å legge til rette for deltagelse av lokale aktører ved offentlige anskaffelser.

Vår gjennomgang peker på at enkelte ledere med innkjøpsansvar har en oppfatning av at kommunen har en målsetting om å ivareta lokalt næringsliv i anskaffelsesprosessen, men at kommunen mangler en tilstrekkelig forankring og tydeliggjøring av dette i planverket. En konkretisering i planverket kunne vært et tydelig politisk signal til administrasjonen om ønsket innretning av anskaffelsespraksisen. Dette kunne også ha bidratt til en forutsigbarhet med tanke på videre politisk oppfølging. Gjennomgangen viser imidlertid at kommunen har lagt til rette for lokalt næringsliv gjennom egne rammeavtaler, inngått utenfor innkjøpssamarbeidet. Ledelsen burde i større grad kunne forsøkt å yte påvirkning på innkjøpssamarbeidet med tanke

på tilrettelegging av deltagelse for lokale tilbydere. Ledere med innkjøpsansvar i kommunen uttrykker også et behov for mer kunnskap om hvordan man kan benytte seg av handlingsrommet for lokal handel.

## 4 REGELETTERLEVELSE VED OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

I dette kapitlet ser vi på hvorvidt kommunen tilfredsstillt krav satt til regeletterlevelse på anskaffelsesområde.

### 4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet regeletterlevelse ved offentlige anskaffelser:

■ Er anskaffer gjennomført i samsvar med gjeldende regelverk?

### 4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Ledere med innkjøpsansvar skal forholde seg til vedtatte krav til innkjøpsprosessen, herunder:
  - skal minst tre tilbydere forespørres
  - skal det av forespørselen fremgå følgende:
    - hva som skal anskaffes
    - beskrivelse av behov
    - omfang
    - frist for innlevering av tilbud
    - hvilke kriterier som legges til grunn for valg av leverandør
  - skal det føres protokoll som arkiveres i kommunens arkiv
  - skal alle tilbydere få skriftlig melding om hvem som tildeles oppdraget
  - skal det ved anskaffelser over kr 500 000 innhentes attest for merverdiavgift og skatt fra den leverandør man inngår avtale med. Attestene skal ikke være eldre enn 6 måneder fra tilbudsfristens utløp

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i *vedlegg 1*.

## 4.3 Fakta

I dette kapitlet presenteres informasjon om kommunens regeletterlevelse ved offentlige anskaffelser.

### 4.3.1 Ansattes oppfatning av regeletterlevelse

Vi har i spørreundersøkelsen som er sendt ut til ledere med innkjøpsansvar, oppstilt påstander for anskaffelser mellom 100 000,- og nasjonal terskelverdi på 1,3 millioner. Dette knyttet til at det:

- Alltid forespørres minst tre tilbydere
- Føres protokoll
- Gis skriftlig tilbakemelding til tilbydere om hvem som tildeles oppdraget
- For anskaffelser over 500 000,- innhentes attest for merverdiavgift og skatt

Påstanden i spørreundersøkelsen er blant annet basert på bestemmelser i innkjøpsreglementet som skal gjelde for denne typen anskaffelser.

Det store flertallet svarer at de er helt eller litt enig i påstanden om at reglene følges, men vi ser også at enkelte respondenter svarer at de i varierende grad er uenig i dette, eller svarer «verken eller», eller «vet ikke».

### 4.3.2 Gjennomgang av utvalgte anskaffelser

Som presentert tidligere i rapporten, avsnitt 1.3.4, har vi valgt ut 20 enkeltanskaffelser for gjennomgang. I gjennomgangen finner vi at seks saker er gjennomført på bakgrunn av rammeavtaler etablert gjennom innkjøpssamarbeidet, Samordnet innkjøp i Nordland. Dette er i utgangspunktet anskaffelser som ikke bare følger del I av forskriften, men del II eller del III. Årsaken til at anskaffelsene er kommet med i utvalget er at totalsummen er fordelt på den enkelte deltakerkommune i innkjøpssamarbeidet, som da i sum blir under nasjonal terskelverdi. Disse seks anskaffelsene vurderes derfor ikke nærmere fordi de ikke faller inn under kriteriegrunnet for anskaffelser mellom 100 000,- og 1,3 millioner.

Fire av anskaffelsene faller utenfor anskaffelsesregelverket, dette gjelder anskaffelser som gjelder leie av fast eiendom, (jf. FOA § 2-4 bokstav a)), kjøp av plasser i barnevernsinstitusjon (jf. brev fra NFD til BLD, 23.03.15), og et tilfelle hvor revisor under tvil har lagt vekt på kommunens argumentasjon om «uforutsette omstendigheter», (jf. FOA § 5-2 (1) bokstav d), mens en siste sak gjelder overføring av kompensasjon i forbindelse med Corona pandemien. Gjenstående saker er dermed ti saker. Av disse ti sakene var fem innkjøp under 500 000,- og utløste da ikke krav til attest for merverdiavgift og skatt.

**Tabell 1. Andel saker som tilfredsstill kriterier**

Kriterier	Spurt minst tre tilbydere	Hva som skal anskaffes, behov, omfang, frist for tilbud og kriterier	Protokoll	Skriftlig tilbakemelding på hvem som er valgt	Attest merverdiavgift og skatt (Anskaffelser over 500 000,-)
Andel saker som tilfredsstill er kriteriene	3 av 10	3 av 10	2 av 10	2 av 10	2 av 5

I tabellen ovenfor er det gitt en oversikt over andelen saker som oppfyller de utvalgte revisjonskriteriene. Det er jevnt over lite dokumentasjon for sakene som ikke tilfredsstill kriteriene. I de to anskaffelser hvor attest for merverdiavgift og skatt er dokumentert er begge disse ikke eldre enn 6 måneder fra tilbudsfristens utløp.

## 4.4 Vurdering

I dette kapitlet presenteres vurderinger av regeletterlevelse ved offentlige anskaffelser, hvor faktagrunnlaget i 4.3 vurderes opp mot revisjonskriteriene i 4.2.

### 4.4.1 Ansattes oppfatning og gjennomgang av utvalgte anskaffelser

Revisors vurdering er at ledere med innkjøpsansvar i liten grad forholder seg til krav gitt for innkjøpsprosessen. Kravene til anskaffelser under nasjonal terskelverdi fremstår som konkrete og tydelige i kommunens innkjøpsreglement. Men vi ser både at enkelte respondenter på spørreundersøkelsen bekrefter å ikke innfri dette, og at gjennomgangen har avdekket et lavt antall saker som fullt ut er i samsvar med kravene. Vurderingen tyder på et behov for større grad av regeletterlevelse.

## 4.5 Konklusjon

■ Anskaffelser er i liten grad gjennomført i samsvar med gjeldende regelverk

Revisor konkluderer med at kommunen oppnår liten grad av regeletterlevelse for anskaffelser under nasjonal terskel. Konklusjonene er basert på de svarene vi har fått fra ledere med innkjøpsansvar og vår gjennomgang av enkeltanskaffelser, hvor vi har målt praksis opp mot kommunens eget regelverk. Liten grad av regeletterlevelse kan både resultere i at grunnprinsippene i anskaffelsesregelverket blir fraveket, da som konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet, men kan også gi utslag i negative økonomiske konsekvenser.

## 5 RÅDMANNENS UTTALELSE

En foreløpig rapport ble sendt til rådmannen i Alstahaug kommune 4. juli 2023, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Revisor mottok kommunedirektørens uttalelse (se vedlegg 2) til rapporten den 23. august 2023. Revisor har på bakgrunn av uttalelsen foretatt mindre språklige korrigeringer, men uten at dette har medført behov for øvrige endringer i rapporten.

## 6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

### 6.1 Konklusjon

Revisor skal konkludere på grunnlag av de vurderinger som er foretatt i avsnittene 2.4,3.4 og 4.4.

Etter revisors gjennomgang av innkjøpsområdet konkluderes det med følgende:

- **Organiseringen av innkjøpsområdet fungerer ikke etter forutsetningene**
- **Alstahaug kommunen benytter i noen grad handlingsrommet for lokal handel**
- **Anskaffelser er i liten grad gjennomført i samsvar med gjeldende regelverk**

### 6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at rådmannen vektlegger følgende i sitt forbedringsarbeid med offentlige anskaffelser:

- Vurdere behovet for en innkjøpsstrategi som tar opp i seg mål for ivaretagelse av lokalt næringsliv ved offentlige anskaffelser
- I lys av en slik målsetting, vurdere behovet for selvbestemmelse og innflytelse i valget av eventuelt nytt innkjøpssamarbeid
- Sikre at anskaffelser gjennomføres i henhold til regelverket



## KILDER

### Lov og forskrift

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Forskrift om offentlig anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

### Veiledere

- Nærings- og fiskeridepartementet. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) utdyper grunnprinsippene. Hentet fra: [Veileder til reglene om offentlige anskaffelser - master \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)
- Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Farstad kommune 18.september 2018: *Beskrivelse av tiltak som kommunene kan benytte seg av for at lokale tilbydere kan komme med tilbud.*

### Faglitteratur

- Oslo economics og Inventura. *Kommunen som innkjøper: Muligheter for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører.* 2022. Hentet fra: [Kommunen-som-innkjoper.pdf \(distriktssenteret.no\)](#)
- Kristine Johnsen og Ulrikke Thomsen. *Skjønne seg på det innkjøpsfaglige skjønnet: "Det gode innkjøp", regelverksendringene fra 2017 og innkjøpsfaglig skjønn i kommunal sektor.* Oslo 2021. Hentet fra: [Thomsen Johnsen OAS5900 2021.pdf \(oslomet.no\)](#)

### Kommunale retningslinjer

- Avtale om administrativt vertskommunesamarbeid. HALD-REGIONEN v/ Alstahaug kommune – kostnadsfordeling og organisering i samarbeid med Bodø kommune / Samordna innkjøp i Salten (SIIS) og Lofoten og Vesterålen innkjøpssamarbeid (LOVI). Med bilag/vedlegg. 2016 (Samarbeidsavtalen)
- Alstahaug kommune sitt økonomireglement (inkl. del 11 innkjøpsreglement)

### Annet

- Norges Kommunerevisorforbund, [www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)

## VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

### Organiseringen av innkjøpsområdet

Ifølge samarbeidsavtalen for «Samordnet innkjøp i Salten» (SIIS) datert 07. november 2016, er det bestemt at det skal utpekes en **innkjøpsansvarlig** for hver deltagende kommune i samarbeidet. Denne personen bør utpekes på ledernivå. Det er i punkt 6, i bilag A til avtalen, bestemt at det er rådmannen i den aktuelle deltakerkommunen sitt ansvar å utpeke en innkjøpsansvarlig.

Den innkjøpsansvarlige skal søke å ivareta deltakerkommunens interesser på en slik måte som er forenlig med et fruktbart interkommunalt samarbeid. Innkjøpsansvarlig ivaretar bestillerrollen for den enkelte kommune.

Det fulle ansvaret til innkjøpsansvarlige omtales i samarbeidsavtalen på følgende måte:

*«Innkjøpsansvarlig i sin kommune har ansvaret for:*

- *å sørge for at kommunens innkjøpsordning praktiseres i h.h.t. gjeldende regler og regelverk som innkjøpsordningen plikter å forholde seg til*
- *å sørge for at innkjøpsordningen forøvrig praktiseres i h.h.t. intensjoner og reglement og strategier, herunder rapporterer til daglig leder (innkjøpssjef) for den interkommunale innkjøpsordningen om alle forhold ved ordningen som krever endringer/forbedringer*
- *å sørge for at kommunens innkjøp til enhver tid er basert på etiske regler som gjelder for innkjøp, og at disse er kjent for alle ansatte i kommunen*
- *å sørge for at etats- og enhetsledere får tilstrekkelig informasjon om innkjøpsordningen, til at de kan ta ansvaret for praktiseringen av denne ute i den enkelte virksomheter*
- *under rådmannens myndighet, å sørge for oppnevning av og kontinuerlig kontakt med en produktansvarlig (fagekspert) for hvert produktområde de ønsker å påvirke ved fremstå som kompetent viktig bestiller.*
- *å sørge for at kommunen til enhver tid har en samlet oversikt over gjeldende leverandøravtaler*

- å gi rådmannen m.h.t. å instruere etats-/seksjons-/avdeling/ enhetsledere og andre ledere om praktisering av innkjøpsordningen
- gi råd og veiledning til prosjektgrupper, byggekomiteer o.l, som er delegert myndighet til å forta innkjøp som en del av en totalentreprise».

De innkjøpsansvarlige i de deltagende kommunen utgjør det interkommunale **innkjøpsforumet** for innkjøpssamarbeidet. Forumet skal tjene som det rådgivende organet for innkjøpsordningens innkjøpssjef.

En **produktansvarlig** skal videre oppnevnes av innkjøpsansvarlig etter fullmakt fra rådmannen. Produktansvarlig skal blant annet ivareta brukerne av produkter som anskaffes.

Det fulle ansvaret til den produktansvarlige omtales i samarbeidsavtalen på følgende måte:

«Produktansvarlig (fag-ansvarlig) har ansvaret for:

- å holde seg løpende orientert om markeds-, produkt- og prisutvikling på sitt produktområde.
- Løpende evaluering og tilbakemelding til innkjøpsansvarlig om alle sider ved innkjøpsordningen.
- Løpende evaluering av gjeldende avtaler på sitt produktområde
- Løpende konsultasjoner med brukere av de aktuelle produktene
- Produktansvarlig deltar etter nærmere avtale med innkjøps koordinator i eventuelle interkommunale brukerfora som etableres under den interkommunale innkjøpsordningen
- Ved forslag til å sikre gode innkjøp og dermed valg av leverandører, skal produktansvarlig basere sine vurderinger på de synspunkter som kommer til uttrykk fra brukerrepresentanter, evalueringer, og forøvrig bidra til at det inngås avtaler som i sum tjener kommunen beste etter en helhetlig vurdering av pris, kvalitet, leveransedyktighet og seriøsitet».

Rådmannen i vertskommunen og den enkelte kommune representerer «**styringsgruppa**» for sin region.

Det er videre i avtalen sagt at det interkommunale samarbeidet til enhver tid skal skje i tråd med intensjoner som er lagt for samarbeidet og til beste for kommunene.

I bilag C til samarbeidsavtalen er det det sagt at SIIS vil **bistå** Alstahaug kommune med administrasjon og arbeid som kreves for å etablere inntil 25 felles basis rammeavtaler. Dette inkluderer følgende:

- Planlegging, innhenting av opplysninger i forbindelse med anskaffelse
- Utarbeidelse av konkurranse
- Gjennomføring av konkurranse
- Evaluering av tilbud
- Tildeling av kontrakt
- Kommunikasjon med tilbydere/vinnere/tapere
- Eventuell etterbehandling av prosessen, utvidet redegjørelse, klage
- Administrasjon for å tilrettelegge for elektronisk handel

Kommunen har ut fra avtalen også tilgang til følgende **bistand**:

- En times gratis innkjøpsfaglig rådgivningstjeneste for enkeltprosjekter
- Inntil 4 kostnadsfrie internkursdager pr år. Reise og opphold dekkes av kommunen.
- Inntil 2 kostnadsfrie næringslivsorienteringer/kursdager pr år pr region. Reise og opphold dekkes av kommunen eller (nærings)forening.
- Evt timepriser for oppdrag knyttet til gjennomføring av konkurransen, kvalitetssikring av konkurransegrunnlag, hjelp til konkurranseplanlegging, rådgivningstjenester.

Det opplyses at det vil være fritt for kommunen å reservere seg mot deltagelse i en eller flere rammeavtaler som inngår i innkjøpssamarbeidet.

Også i ifølge kommunens eget innkjøpsreglement datert 17.02.21 er det sagt at: *«Innkjøpsavdelingen i Bodø kommune er Samordna innkjøp i Nordland sitt kompetansesenter for anskaffelser og kontaktes ved behov for rådgivning og bistand ved anskaffelser»*. Reglementet forutsetter også at *«... den som har bestillingsmyndighet etter anvisningsfullmakten også er kjent med og har et bevisst forhold til reglene når det etableres forpliktelser»*.

Kommunen har vedtatt økonomireglement 17.02.2021 kommunestyret sak 2/21. Aktuelle kapitler i kommunens reglementer som handler om innkjøp og roller er del 11 - innkjøpsreglement

I reglementet er det ikke gjort egne tilpasninger som fremmer lokal handel. Utdrag fra reglementets formål beskrevet i 1.1. Innledning:

*Innkjøpsreglementet gjelder for alle anskaffelser til kommunen, dvs. kjøp av varer og tjenester, konsulenttjenester og oppføring av bygg og anlegg. Reglementet skal bistå kommunens ansatte til å ta korrekte valg med hensyn til prosedyrer ved innkjøp. Ansatte som er involvert i kommunale innkjøp er forpliktet til å sette seg inn i reglementet og regelverket, og utføre innkjøpsarbeid i samsvar med dette.*

I reglementet er ansvaret for anskaffelser beskrevet slik:

*Alle enhetsledere i Alstahaug kommune har ansvaret for at anskaffelser skjer på bakgrunn av gjeldende lover og regler, kommunalt innkjøpsreglement og etiske regelverk.*

*Både ledere og medarbeidere skal sikre oppfyllelse av formelle og prosessuelle krav til en anskaffelse. For å oppnå dette målet må ledere sørge for at ansatte har nødvendig kunnskap om:*

- *Regelverket*
- *Behovene som skal dekkes av anskaffelsen*
- *Pris*
- *Kvalitet*
- *Leveringsdyktighet*
- *Kontraktsinngåelse*
- *Kontraktsoppfølging og*
- *Leverandørutvikling*

*Det forutsettes at den som har bestillingsmyndighet etter anvisningsfullmakten også er kjent med og har et bevisst forhold til reglene når det etableres forpliktelser.*

*Innkjøpsavdelingen i Bodø kommune er Samordna innkjøp i Nordland sitt kompetansesenter for anskaffelser og kontaktes ved behov for rådgivning og bistand ved anskaffelser.*

Ut fra dette er følgende revisjonskriterier utledet:

- Rådmannen skal utpeke en innkjøpsansvarlig, fortrinnsvis på ledernivå
- Innkjøpsansvarlig skal oppnevne produktansvarlige etter fullmakt fra rådmannen
- Det skal etableres et innkjøpsforum bestående av de innkjøpsansvarlige i deltakerkommunene
- Det skal opprettes en styringsgruppe bestående av rådmennene i de deltagende kommunene
- Ledere med innkjøpsansvar bør få tilstrekkelig opplæring i regelverket
- Kommunen bør benytte seg av de bistandstilbud en har krav på fra vertskommunen

## Handlingsrommet for lokal handel

I saksframlegg om «Samarbeid med SIIS – Samordna innkjøp i Salten», arkivsaksnummer: 16/1033, arkivnummer 601 er det sagt følgende:

*«En grunnleggende forutsetning for at Alstahaug kommune skal gå inn i et samarbeid med SIIS er at lokalt næringsliv sikres minst like gode konkurransevilkår som tidligere. SIIS har både små, mellomstore og store medlemskommuner, og har siden 2008 høstet erfaringer fra hvordan innkjøpsordningen har fungert overfor lokalt næringsliv i de ulike medlemskommunene. Det er ingen tegn eller tilbakemeldinger som tyder på at lokalt næringsliv er kommet svekket ut etter at kommunene er blitt medlem av SIIS. Ved å delta i et større innkjøpssamarbeid vil kommunen få større innflytelse i hvilke leverandøravtaler som inngås. Dette vil gjøre det lettere og også kunne etablere rammeavtaler med konkurransedyktige lokale bedrifter. Ut fra kommunens rolle som samfunnsutvikler, er det viktig at kommunen kan støtte opp om det lokale næringslivet så mye som mulig gjennom rammeavtaler, innenfor gjeldende regelverk».*

Og videre: *«Dersom kommunen velger å knytte seg til SIIS, er det avgjørende å sikre seg at lokalt næringsliv ikke kommer svekket ut. Erfaringene i andre kommuner, innenfor SIIS-samarbeidet, viser gode erfaringer med dette. Innkjøpssamarbeidet har ikke svekket det lokale næringslivet sine muligheter for å levere lokalt og regionalt til kommunene. Innkjøp blir mer og mer digitalisert. Sentrale myndigheter forutsetter at kommunen forholder og tilpasser seg dette. Denne utviklingen må også tilbyderne – næringslivet – forholde seg til. Kommunen vil via samarbeidet med SIIS ha bedre forutsetninger for å legge til rette for kurs og opplæring for lokale bedrifter der det er mulig og ønskelig».*

Kommunestyret har den 21.09.2016 vedtatt å tiltre samarbeidsavtalen med SIIS, da med blant annet følgende tillegg:

*«Administrasjonssjefen gir kommunestyret en orientering av hvordan innkjøp i dag praktiseres i kommunen og kostnader rundt dette, og evaluerer ordningen om to år med fokus på hvilke besparelser man har oppnådd, med konsekvenser for lokalt næringsliv.»*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev av 18. september 2018 til Forsand kommune<sup>8</sup>, vist til tiltak som kommuner kan gjøre for å legge til rette for lokal konkurranse. I brevet er det vist til flere tiltak kommunene kan gjør for å legge til rette for handel hos lokale butikker og virksomheter, dersom kommunen ønsker dette:

- Kommunen kan bestemme å lyse ut anbudet sjølv. Kommunen har ikkje plikt til å vere med i store fylkeskommunale innkjøpsordningar.
- Det er viktig å skape like konkurransevilkår og det er viktig for kommunen å gjere gode innkjøp. Skal bedrifter og butikkar i kommunen ha moglegheit for å konkurrere, må innkjøpsavtalane ikkje vere for store. Slik opnar kommunen for ein breiare konkurranse, der også små leverandørar kan konkurrere om oppdraga.
- Der det fell naturleg, kan kommunen gje skule, barnehage, sjukeheim etc. eigne budsjett og la dei sjølv få lov å bestille. Då er det lov å la anbudet kun omfatte vedkommande institusjon. Slik vil t.d. den lokale butikken i bygda få lov å konkurrere om leveranse til skule, barnehage og sjukeheim.
- Kommunen kan også i anboda legge til rette for at ein lokal leverandør kan gje anbod på ein mindre del av ein større leveranse. Slik vil ei lita verksemd eller ein butikk kunne konkurrere om leveranse til den lokale skulen, barnehagen eller institusjonen.
- Kommunen bestemmer tildelingskriterium som på objektivt grunnlag gjev beste leveranse til kommunen. Tildelingskriterium kan vere kvalitet, fleksible leveringstider, fleksible leveransevolum, miljøomsyn og pris. Desse tildelingskriteria blir vekta og ein vel leverandør med beste poengsum (får ut beste og mest effektive kjøp for kommunen).
- Dersom små leverandørar (den lokale butikken) ikkje får leveransen, kan kommunen oppfordre større leverandørar til å bruke lokal leverandør som underleverandør.

---

<sup>8</sup> Utdrag for brevet er gjengitt her: [20-Slik-kan-kommunen-legge-til-rette-for-lokal-handel.pdf \(distriktsenteret.no\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/20-slik-kan-kommunen-legge-til-rette-for-lokal-handel.pdf_(distriktsenteret.no))

- Kommunen har lov å inngå kontrakt direkte med ein lokal leverandør der kjøpet har ein total verdi på under kr 100.000,- eks mva. Men også i små leveransar bør kommunen legge opp til konkurranse.
- For leveransar mellom kr 100.000 og 1,3 mill. eks mva. kan kommunen velje anten open eller avgrensa anbuds konkurranse. I ein avgrensa konkurranse kan kommunen innhente pris frå minst 3 leverandørar (som dei sjølv peikar ut) utan offentleg utlysing. Kommunen står fritt til å velje leverandørar som skal vere med i konkurransen. Kommunen følgjer vanlege anbudsprosedyrar og kan såleis tildele leveransen til den (evt. lokale) leverandøren som best tilfredsstillar tildelingskriteriene.
- Det vart og gjort ei tilføyning i anskaffelsesforskrifta 1.mai i fjor. Det vart opna for at oppdragsgjevar kan stille miljøkrav og kriterium knytt til klimavenlege løysingar, når det er relevant for ein leveranse. Dette kan og vere med og gjere det lettare for lokale tilbydarar med små transportkostnader (og små bilar) å vinne fram i ein konkurranse.

Oslo Economics, med underleverandør Inventura, har på oppdrag fra Distriktssenteret utarbeidet et kunnskapsgrunnlag om hvordan kommuner i distriktene kan legge til rette for små- og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokalt næringsliv i sine anskaffelser<sup>9</sup>. [Rapporten](#) er i sin helhet tilgjengelig på distriktssenteret sine hjemmesider. Rapporten trekker også frem konkrete tiltak som gir et større handlingsrom. Følgende tiltak er trukket frem:

- Vedta anskaffelsesstrategi der utvikling av lokalt næringsliv settes som mål.
- Generell dialog rettet mot det lokale leverandørmarkedet (fysiske konferanser, leverandørdialog) – for eksempel informere om fremtidige anskaffelser, holde kurs i å levere tilbud til kommunen og offentlige virksomheter generelt og innhente erfaringer fra leverandørmarked om barrierer for å levere tilbud.
- Ha en gjennomtenkt strategi for innkjøpssamarbeid – kreve geografisk kontraktsoppdeling og/eller trekke kontrakter ut av samarbeidet for varer og tjenester der lokalt tilbud er viktig.
- Vurdere desentraliserte innkjøp – fordele innkjøpsansvar til selvstendige enheter i kommunen som i større grad kan gjøre kjøp under terskelverdier for ulike deler av anskaffelsesregelverket.
- Ha dialog med leverandørmarkedet i forbindelse med den enkelte anskaffelse (behovskartlegging, markedsdialog med et utvalg tilbydere). – for eksempel be om innspill til utforming av konkret anskaffelse, hente tilbakemelding på konkurransegrunnlag, forslag til hensiktsmessig oppdeling og krav og kriterier.

---

<sup>9</sup> Oslo economics og Inventura. *Kommunen som innkjøper: Muligheter for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter og konkurranse fra lokale leverandører*. 2022. Hentet fra: [Kommunen-som-innkjooper.pdf \(distriktssenteret.no\)](#)



- Vurdere oppdeling av kontrakter – tilrettelegge for små bedrifter og enkeltpersoner sin mulighet til å levere tilbud.
- Være bevisst på bruk av frivillige kunngjøringer – bruke mulighetsrommet til å etterspørre tilbud fra utvalgte tilbydere.
- Forenkle anskaffelsesprosessene – for eksempel muliggjøre tilbudslevering på e-post i mindre anskaffelser.
- Bruke relevante krav og kriterier – for eksempel vektlegge responstid, service, og ikke betale reisetid.
- Gjennomføre direktekjøp i butikk når det er tillatt – for eksempel vurdere direktekjøp av jernvareartikler og matvarer.

Oslomet har i en rapport «*Skjønne seg på det innkjøpsfaglige skjønn*»<sup>10</sup> tatt for seg mulighetene innenfor handlingsrommet til kommunen ved anskaffelsesprosesser. I rapporten defineres handlingsrommet som «mulighetsrommet for skjønnsutøvelse innenfor regelverket, direkte påvirket av markedsmodenhet». Mens det *innkjøpsfaglige skjønn* defineres som «*en konstant mulighet i handlingsrommet for å ta valg fordi man vurderer disse som det beste for å møte egne behov i anskaffelsen*». Analysen i rapporten viser at den viktigste faktoren som påvirker hvordan handlingsrommet utnyttes er kompetanse, både på regelverket, innkjøpsfaget og markedet.

Ut fra dette er følgende revisjonskriterier utledet:

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Det bør vedtas en innkjøpsstrategi som omhandler lokale innkjøp</li><li>• Kommunen bør sikre at lokalt næringsliv ivaretas gjennom innkjøpssamarbeidet</li><li>• Ledere med innkjøpsansvar bør ha kunnskap om handlingsrommet for lokal handel</li><li>• Kommunen bør legge til rette for at lokale tilbydere skal få delta i anbudsprosesser</li></ul> |
|---|

## Regeletterlevelse av offentlige anskaffelser

### 1. Grunnleggende prinsipper ved offentlige anskaffelser

Grunnleggende prinsipper som gjelder under hele anskaffelsesprosessen er angitt i anskaffelsesloven § 4:

---

<sup>10</sup> Kristine Johnsen og Ulrikke Thomsen. *Skjønne seg på det innkjøpsfaglige skjønn*: "Det gode innkjøp", regelverksendringene fra 2017 og innkjøpsfaglig skjønn i kommunal sektor. Oslo 2021. Hentet fra: [Thomsen Johnsen\\_OAS5900\\_2021.pdf \(oslomet.no\)](#)

«Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet»  
Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) utdyper grunnprinsippene<sup>11</sup>.

### Konkurranse

- Også under terskelverdiene må oppdragsgiveren også sørge for konkurranse om kontrakten ved at han gjør oppdraget kjent for et rimelig antall leverandører, for på denne måten å oppnå best mulig pris og kvalitet i det relevante markedet.

### Likebehandling

- Alle potensielle leverandører gis like muligheter
- Like tilfeller skal behandles likt, og ulike tilfeller behandles ulikt, med mindre noe annet er saklig og objektivt begrunnet
- All informasjon som blir gjort tilgjengelig for en leverandør, også må gjøres tilgjengelig for de andre leverandørene
- Oppdragsgiver ikke kan gi fordeler til utvalgte leverandører som går på bekostning av andre

### Forutberegnelighet

- Anskaffelsesprosessen skal være forutsigbar for leverandørene og skal sikre åpenhet om alle stadier i prosessen
- Forutberegnelighet er særlig knyttet til at følgende forhold skal fremgå klart:
  - Hva som skal anskaffes.
  - Hvordan konkurransen skal gjennomføres.
  - Hvilke krav til leverandøren som skal gjelde.
  - Hvilke kriterier som legges til grunn for valget av leverandør.
  - Omfang og lengde på kontrakten.

### Etterprøvbarehet

- Kravet om etterprøvbarehet skal ivareta leverandørens rettsikkerhet og gjøre det mulig, både for leverandører og eventuelle tredjeparter, å sjekke om oppdragsgiveren har fulgt reglene som gjelder for konkurransen og dermed har opptrådt på en måte som forvalter samfunnets ressurser effektivt

---

<sup>11</sup> Nærings- og fiskeridepartementet. *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) utdyper grunnprinsippene*. Hentet fra: [Veileder til reglene om offentlige anskaffelser - master \(regjeringen.no\)](http://Veileder%20til%20reglene%20om%20offentlige%20anskaffelser%20-%20master%20(regjeringen.no))

- Kravet om etterprøvbarehet innebærer at oppdragsgiveren må kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen og hvilke beslutninger som er tatt i den.
- Flere regler i anskaffelsesregelverket kan sees på som et utslag av kravet til etterprøvbarehet, f.eks. reglene om oppdragsgiverens protokollplikt

### Forholdsmessighet

- Oppdragsgiveren skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsens art, omfang, verdi og kompleksitet

## **2. Lokale bestemmelser i Alstahaug kommune**

Alstahaug kommune har i sitt innkjøpsreglement (del 11 av økonomireglementet) vedtatt kommunale regler som skal ivaretas i alle anskaffelser. Vi har valgt å se på krav som gjelder til anskaffelser mellom 100 000,- og nasjonal terskelverdi på 1,3 millioner:

*Del I i forskriften inneholder ikke krav om kunngjøringsplikt. Lokale tillegg og grunnleggende prinsipper legges til grunn. Lokale tillegg:*

- *Konkurranser skal gjennomføres på en måte som står i forhold til anskaffelsens art, omfang, verdi og kompleksitet. Med anskaffelsens art menes hvor kritisk produktet eller tjenesten er for organisasjonen, konkurransen i markedet og så videre.*
- *Et tilstrekkelig antall tilbydere skal forespørres slik at en oppnår reell konkurranse. I de fleste markeder vil tre tilbydere være tilstrekkelig for å sikre konkurranse. Forespørselen skal være skriftlig, og det kan også vurderes kunngjøring på DOFFIN. Det skal fremgå av forespørselen hva som skal anskaffes, beskrivelse av behov, omfang, frist for innlevering av tilbud og hvilke kriterier som legges til grunn for valg av leverandør. Foruten pris bør også tilbyders service og tjenestens/varens kvalitet inngå i vurderingen.*
- *Protokoll for anskaffelser mellom kr 100 000 og 1.300 000 skal benyttes for dokumentasjon av anskaffelsen. All saksbehandling skal registreres og arkiveres i kommunens arkiv. Tilbydere skal orienteres skriftlig om hvem som er tildelt leveransen.*
- *Ved anskaffelser over kr 500 000 skal det innhentes attest for merverdiavgift og skatt fra den leverandør man inngår avtale med. Attestene skal ikke være eldre enn 6 måneder fra tilbudsfristens utløp.*

Ut fra dette er følgende revisjonskriterier utledet:

Ledere med innkjøpsansvar skal forholde seg til vedtatte krav til innkjøpsprosessen, herunder:

- skal minst tre tilbydere forespørres
- skal det av forespørselen fremgå følgende:
  - o hva som skal anskaffes
  - o beskrivelse av behov
  - o omfang
  - o frist for innlevering av tilbud
  - o hvilke kriterier som legges til grunn for valg av leverandør
- skal det føres protokoll som arkiveres i kommunens arkiv
- skal alle tilbydere få skriftlig melding om hvem som tildeles oppdraget
- skal det ved anskaffelser over kr 500 000 innhentes attest for merverdiavgift og skatt fra den leverandør man inngår avtale med. Attestene skal ikke være eldre enn 6 måneder fra tilbudsfristens utløp

## VEDLEGG 2 – RÅDMANNENS UTTALELSE



Saksnr: 2023/54 - 3  
Dato: 23.08.2023  
Saksbehandler: Børge Toft  
Alstahaug kommune  
E-post: borge.toft@alstahaug.kommune.no

Revisjon Midt-Norge SA

### Rapport til uttalelse - anskaffelser i kommunen

Kommentarer til forvaltningsrevisjon om offentlige anskaffelser.

Problemstillinger:

#### 1. Fungerer organiseringen av innkjøpsområdet etter forutsetningene?

Rapportens konklusjon:

*Organiseringen av innkjøpsområdet fungerer ikke etter forutsetningene*

#### Rådmannens kommentarer:

Rådmann bemerker at revisjonskriteriene som er satt i forbindelse med dette punktet, bygger på en avtale med Bodø kommune inngått i 2016. Avtalen er ikke revidert siden avtaleinngåelse og avtalen ble sagt opp av Bodø kommune den 29.12.2022.

I rapportens side 12 og 14 henvises det til spørreundersøkelsen som er gjennomført blant innkjøpere. Dette medfører ikke riktighet. Spørreundersøkelsen som er gjennomført er distribuert til enhetsledere i kommunen som har innkjøpsansvar for sitt område. Enhetsledere kan ikke unisont betraktes som innkjøpere. Det er korrekt for barnehagene i kommunen slik at styrer er både enhetsleder og innkjøper. Men, for de øvrige enhetene er det som regel en ansatt som er innkjøper.

De reelle innkjøperne er sekretærer, konsulenter, rådgivere og andre saksbehandlere, som har brukertilgang til innkjøpsportalen. Kommunikasjon om rammeavtaler som inngås via SIIN kommuniseres i hovedsak fra innkjøpskoordinator til innkjøpere, ikke til enhetsledere. Rådmann mener det er viktig å få frem de rette nyansene i denne problemstillingen.

Rapportens side 14, punkt 2.3.4 Roller og ansvar:

*På spørsmål til rådmannen om hvem som er tildelt rollen som «innkjøpsansvarlig» i henhold til samarbeidsavtalen, uttales det at dette er rådgiver økonomi. Vedkommende har ifølge rådmannen som del av sin stilling et veiledningsansvar innen anskaffelser i Alstahaug kommune. Rådgiver økonomi har ovenfor revisor presisert at «innkjøpskoordinator» er den formelle tittelen som benyttes i Alstahaug kommune.*

Besøksadresse: Strandgata 52, 8800 Sandnessjøen. Postadresse: Postboks 1006, 8805 Sandnessjøen.  
E-post: [post@alstahaug.kommune.no](mailto:post@alstahaug.kommune.no). Org.nr. NO 938 712 441 MVA  
[www.alstahaug.kommune.no](http://www.alstahaug.kommune.no)

**Rådmannens kommentarer:**

Rådgiver økonomi er ikke innkjøpsansvarlig. Stillingen som rådgiver økonomi medfører ikke budsjettansvar, og kan derfor ikke benevnes som innkjøpsansvarlig.

Innkjøpskoordinator er korrekt tittel.

Rapportens side 17, punkt 2.4.1 Roller og ansvar

*Det er videre revisors vurdering at det ikke er oppnevnt produktansvarlige i henhold til samarbeidsavtalen. Dette har også vært tilfelle for flere deltakerkommuner. I henhold til avtalen var en rekke oppgaver lagt til rollen som produktansvarlig, blant annet å sørge for at brukerperspektivet og behovet for anskaffelsene ble ivaretatt. Det er derfor en risiko for at disse oppgavene ikke har blitt prioritert, eller prioritert i mindre grad, da ingen er tildelt rollen som produktansvarlig.*

Det er på sin plass å nevne at Alstahaug kommune neppe er den eneste som ikke har oppnevnt «produkt-ansvarlige» i samsvar med den opprinnelige, men oppsagte vertskommuneavtalen for innkjøpssamarbeidet. Det har heller aldri vært noen oppfølging fra vertskommunen om å koordinere/etterlyse organisering som beskrives i avtalen. Det har f.eks aldri vært etterspurt en dialog kommunene imellom på produktansvarlig-nivå. Rådmannens synspunkt er at denne funksjonen er ivaretatt av innkjøpskoordinator, og at punktet synes å være uforholdsmessig høyt vektlagt i rapporten.

En kommune er involvert er et utall av produkter, det er ikke enkelt å organisere et slikt ansvar.

Det som kan nevnes er at når Bodø kommune har invitert til oppstart av en anskaffelse, blir hver deltakende kommune spurt om de ønsker å delta i faggruppen for denne anskaffelsen. Alstahaug kommune har ved en rekke anskaffelser deltatt i slike faggrupper. Erfaring fra slike deltakelser har vist seg å være nyttige på mange måter. Både i form av kunnskap om anskaffelsesfaget og relasjoner til andre kommuner.

Rapportens side 17, punkt 2.4.2 Opplæring og bistand

*Revisor vurderer at kommunen i liten grad har benyttet seg av de bistandstilbud den har krav på fra vertskommunen i henhold til samarbeidsavtalen. Dette har sannsynligvis ført til at kommunen har gått glipp av kompetanseheving og faglig støtte som det er betalt for.*

**Rådmannens kommentar:**

Innkjøpskontoret i Bodø er ofte blitt benyttet som samtalepartner ved anskaffelsesfaglige problemstillinger. Men, tilbudene i den snart avsluttede avtalen om 4 kostnadsfrie årlige internkursdager, samt 2 kostnadsfrie næringslivsorienteringer, har faktisk vertskommunen ikke hatt kapasitet til.

I tillegg mener rådmannen det er viktig å poengtere at i den aktuelle undersøkelsesperioden var det til tider unntakstilstand p.g.a covid-pandemi.

Rådmann ønsker å legge til at det er hentet inn andre konsulenter til opplæring og bistand i anskaffelsesfaglige saker, bl.a. fra Innkjøpskontoret AS, KS-advokatene og systemleverandøren av innkjøpsportalen.

Oppsummert ønsker rådmann å legge til at å gjennomføre en anskaffelsesprosess er en tidkrevende prosess. Det er ingen tvil om at Innkjøpssamarbeidet har avlastet egen organisasjon. Dersom kommunen skulle organisert flere anskaffelser i egen regi,

ville det medført behov for langt flere ressurser til innkjøpsarbeidet. Spesielt gjelder det innenfor helse/velferd og oppvekst/kultur. Rapporten fremmer i liten grad dette synspunktet i sin vurdering av hvordan innkjøpssamarbeidet fungerer.

## 2. I hvilken grad utnytter kommunen handlingsrommet for lokal handel?

Rapportens konklusjon:

*Alstahaug kommune benytter i noen grad handlingsrommet for lokal handel*

### Rådmannens kommentarer:

Fra politisk hold er det bestilt utarbeidelse av en anskaffelsesstrategi med særskilt fokus på lokalt næringsliv. Dette i henhold til møte i formannskapet, sak 38/2023 den 15.06.2023.

De avtalene kommunen har deltatt i via innkjøpssamarbeidet, har i hovedsak henvendt seg til et leverandørmarked som ikke fins i vårt nærmiljø.

## 3. Er anskaffelser gjennomført i samsvar med gjeldende regelverk?

Rapportens konklusjon:

*Anskaffelser er i liten grad gjennomført i samsvar med gjeldende regelverk*

### Rådmannens kommentarer:

Det påpekes at de fleste av anskaffelsene som Revisjonen har valgt ut er gjennomført i perioden 2020-2022, dvs. i perioden med Covid-pandemi i Norge.

Rådmann syns det er berettiget å påpeke et relativt beskjedent utvalg i revisors analyse av problemstillingen. I utgangspunktet ble 20 enkeltanskaffelser valgt ut. Av disse utgjorde 6 leverandører avtaler som var inngått av SIIN. Revidert utvalg på 14 ble deretter redusert til 10 leverandører, siden 4 leverandørreskontroer ble vurdert til ikke å være relatert til anskaffelsesregelverket.

Alstahaug kommune har mange hundre leverandørkontoer. Rådmann bemerker derfor at revisors konklusjon om at anskaffelser i liten grad er gjennomført i samsvar med gjeldende regelverk i Alstahaug kommune, er lite nyansert og svært bombastisk.

Det er til sammen kun 10 leverandørreskontroer som danner grunnlaget for denne konklusjonen, noe som må sies å være et svært beskjedent utvalg.

Oversikt over de aktuelle kundekontoer og saldoer som reelt sett er med i undersøkelsen:

Kundekontoer	Saldo/kr
Heimdal Granitt og Betong AS	224 182
Linda Gas AS	248 362
Engrospartner AS	458 048
Sport1 – Sportshuset AS	262 874
Normatic AS	696 575
Helgelands Blad Drift AS	414 071

GK Norge AS	733 873
Brødrene Dahl AS	1 237 109
Mathisen Butikkdrift As	814 301
Uloba SA	733 873

Fem av de valgte leverandører har saldo under 500.000 kr. Alstahaug kommune gjennomfører mange årlige anskaffelser i de høyere terskelverdiene av anskaffelsesregelverket. Rådmannens synspunkt er derfor at revisors konklusjon er tatt på et tynt grunnlag.

Rådmann ønske videre å bemerke at Alstahaug kommune ikke har vært involvert i KOFA-saker. Kommunen har heller ikke hatt saker vedr. offentlig anskaffelser i rettssystemet.

#### **Oppsummering:**

Avslutningsvis ønsker rådmannen å kommentere at rapporten om forvaltningsrevisjon av anskaffelser i Alstahaug kommune savner omtale av anbefalinger og forbedringsforslag til de fastsatte problemsstillingene. For Alstahaug kommune ville det være nyttig tilbakemelding for egen utvikling og læring i anskaffelsesfaget. Samtidig som det kunne være grunnlag for videre diskusjon rundt kvalitetsforbedrede tiltak for innkjøpsområdet både på politisk og administrativt nivå i kommunen.

Med hilsen

Børge Toft  
Rådmann

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke signatur.*



# **Revisjon**

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)