Offentlige anskaffelser i Tvedestrand kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport for kontrollutvalget i Tvedestrand kommune

SK REVISJON
SØRLANDET KOMMUNEREVISJON

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

Sammendrag

Sørlandet kommunerevisjon IKS har på oppdrag fra kontrollutvalget i Tvedestrand kommune, gjennomført en forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser. Prosjektet har tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger:

> *Har Tvedestrand kommune etablert nødvendige rutiner og prosedyrer for offentlige anskaffelser?*
>
> *Ivaretar Tvedestrand kommune krav til nedtegning av vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen?*
>
> *Følger Tvedestrand kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester knyttet til kommunens rammeavtaler?*

Revisjonskriterier er hentet fra flere kilder, bl.a. lov- og forskrift om offentlige anskaffelser, kommuneloven samt ulike veiledere.

Hovedfunn

Revisjonens gjennomgang viser at Tvedestrand kommune har vesentlige svakheter i arbeidet med offentlige anskaffelser. Funnene peker særlig på manglende etablerte og implementerte rutiner, utilstrekkelig dokumentasjon av sentrale beslutninger i anskaffelsesprosesser og svak kontroll med bruk av rammeavtaler. Praksis er i stor grad basert på erfaring og uformelle løsninger, noe som medfører risiko for ulik praksis, personavhengighet og redusert etterprøvbarhet. Samlet sett innebærer dette at kommunen i begrenset grad kan dokumentere etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Når det gjelder anskaffelser som overstiger terskelverdiene for kunngjøring, ser revisor at dokumentasjonen er vesentlig bedre enn for de mindre anskaffelsene. Her kan revisor konkludere med at prinsipp om konkurranse og kunngjøring i større grad er fulgt. For de mindre anskaffelsene kan ikke revisor konkludere med at kommunen følger prinsipp om konkurranse.

Revisjonen vurderer at manglene primært skyldes fravær av tilstrekkelig styring, systematikk og internkontroll, snarere enn manglende vilje til regelverksetterlevelse. På denne bakgrunn er det nødvendig med målrettede tiltak for å styrke rammeverket, kompetansen og kontrollmekanismene på anskaffelsesområdet, noe som ligger til grunn for revisjonens anbefalinger.

Anbefalinger

Revisjonens anbefalinger er at Tvedestrand kommune bør:

- følge opp arbeidet med anskaffelsesstrategi
- etablere nødvendige rutiner som dekker alle faser av anskaffelsesprosessen
- implementere gjeldende arkivrutine i organisasjonen
- innføre faste opplærings- og kompetansetiltak for ansatte med bestiller- og anvisningsmyndighet på innkjøpsområdet
- etablere og følge opp tiltak knyttet til kontroll av rammeavtaler og avrop på disse

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

Innhold

Sammendrag **1**

Innhold **2**

Forord **3**

1 Innledning **4**

1.1 Bakgrunn og formål 5
1.2 Problemstillinger 5

2 Metodisk gjennomføring **6**

3 Revisjonskriterier **10**

3.1 Kriterier til problemstilling 1 10
3.2 Kriterier til problemstilling 2 12
3.3 Kriterier til problemstilling 3 15

4 Rutiner og prosedyrer **17**

4.1 Revisjonskriterium 17
4.2 Fakta 17
4.2.1 Rutiner mv. 18
4.2.2 Kommunens praksis - intervjuer 19
4.3 Vurderinger 21

5 Dokumentasjon knyttet til offentlige anskaffelser **23**

5.1 Revisjonskriterium 23
5.2 Fakta 23
5.2.1 Gjennomgang av anskaffelser registrert i driftsregnskapet 23
5.2.2 Gjennomgang av anskaffelser registrert i investeringsregnskapet 29
5.2.3 Intervjuer 32
5.3 Vurderinger 33

6 Rammeavtaler **35**

6.1 Revisjonskriterium 35
6.2 Fakta 35
6.2.1 Kommunens rammeavtaler 35
6.2.2 Nye rammeavtaler 37
6.2.3 Intervjuer 37
6.3 Vurderinger 38

7 Konklusjon **40**

7.1 Anbefalinger 41
7.2 Høringsuttalelser 41

8 Litteratur- og dokumentasjonsliste **43**

9 Vedlegg **44**

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

Forord

Sørlandet kommunerevisjon IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon med tema offentlige anskaffelser i Tvedestrand kommune. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget og er prioritert i planen for forvaltningsrevisjon for perioden 2024-2027.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Terje Melhuus Line. Magnus Tørå Solsvik har vært oppdragsansvarlig revisor.

Arendal, 27.05.2026

Magnus Tørå Solsvik	Terje Melhuus Line
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor	Forvaltningsrevisor

Dokumentet er elektronisk signert.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

1 Innledning

Kommunen er en sentral forvalter av fellesskapets midler og utfører daglig tjenester av stor betydning for samfunnet basert på behovene til fellesskapet og/eller den enkelte innbygger. Årlig bruker det offentlige Norge vesentlige summer på kjøp av varer og tjenester, samtidig stilles det stadig større krav til kvalitet og innhold i offentlige tjenester. Det offentlige må av denne grunn opptre som en habil og profesjonell innkjøper og sikre at felleskapet får varer og tjenester av høyest mulig kvalitet til en mest mulig hensiktsmessig pris. I stortingsmelding 22 (2018-2019), Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser, legger man til grunn et anslag om at kommuner med mindre enn 5000 innbyggere i snitt kjøper varer og tjenester for om lag 94 mill. kr og kommuner mellom 5000 og 20 000 innbyggere 315 mill. kr.[1] Forsiktige anslag peker på at gode og effektive offentlige innkjøp kan frigjøre ressurser og økonomiske midler tilsvarende omkring 4 prosent av anskaffelseskostnaden, som så kan brukes til både fornying og økt velferd i kommunen. Anslaget på 4 prosent forutsetter imidlertid at lover og regler for offentlige anskaffelser følges.

Lov om offentlige anskaffelser er et prosessuelt rammeverk med hovedformål om å bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser, basert på forretningsmessighet og likebehandling. Videre skal regelverket bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet slik at allmennheten har tillit til at det offentliges anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) gjennomfører jevnlig undersøkelser knyttet til norske innbyggeres oppfatning omkring det offentliges forvaltning, blant annet knyttet til korrupsjon. Det fremgår av gjennomførte undersøkelse i 2024 at om lag fem av ti innbyggere i Norge er av den oppfatning at det foregår ulike former for korrupsjon i kommunene. Generelt sett viser undersøkelsen at Norge har et høyt tillitsnivå. Transparency International peker på dette som et gode som må forsvares gjennom kontinuerlig fokus på at forvaltningen utfører sine oppgaver i tråd med lover og regler.[2] Et slikt fokus kan kommunen sikre ved at man gjennomfører kjøp av varer og tjenester basert på åpenhet og konkurranse. Skal man sikre at prinsippet om konkurranse etterleves, er det helt avgjørende at det eksisterer en kultur for dette, blant ansatte og ledere som er gitt et ansvar for å gjennomføre anskaffelser på vegne av kommunen.

Revisjon av offentlige anskaffelser i Tvedestrand kommune vil søke svar på om kommunen har etablert en praksis i tråd med grunnleggende prinsipper som konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvbarhet. Overholdelse av disse prinsippene bidrar til at kommunen gjennomfører sine anskaffelser på en profesjonell måte gjennom åpenhet, forutsigbarhet og respekt for leverandører som ønsker å inngå avtaler med kommunen. En manglende overholdelse av disse prinsippene vil kunne medføre skjulte anskaffelsesprosesser, omdømmemessige negative konsekvenser og på sikt sviktende tillit hos næringsliv og innbyggere.

Prosjektet har blitt gjennomført etter kravene som stilles i revisjonsstandard RSK 001.

[1] Meld. St. 22 (2018-2019)
[2] TI_Global-Corruption-Barometer-Norge-2021-1.pdf

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

1.1 Bakgrunn og formål

Forvaltningsrevisjonsprosjektet «offentlige anskaffelser» ble bestilt av kontrollutvalget i Tvedestrand kommune den 24.04.2025 (sak 13/25), i tråd med vedtatt plan for forvaltningsrevisjon. Prosjektplan ble vedtatt av kontrollutvalget i møtet den 12.06.2025 (sak 19/25) i sin forelagte form.

Formålet med prosjektet er å gi et bilde om hvorvidt Tvedestrand kommune gjennom sine anskaffelser følger lov om offentlige anskaffelser. Til dette følger det at man har etablert et tilstrekkelig sett med rutiner og prosedyrer som sikrer overholdelse av lover og regler.

Nasjonalt og gjennom våre revisjoner i øvrige eierkommuner fremkommer det risiko knyttet til forhold som avrop og overvåking av rammeavtaler. I Tvedestrand kommune har vi sett nærmere på hvordan kommunen overvåker bruken målt i verdi, på sine inngåtte rammeavtaler.

1.2 Problemstillinger

Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget og prosjektplan vedtatt av kontrollutvalget skal følgende problemstillinger besvares:

Problemstilling 1:

Har Tvedestrand kommune etablert nødvendige rutiner og prosedyrer for offentlige anskaffelser?

Problemstilling 2:

Ivaretar Tvedestrand kommune krav til nedtegning av vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen?

Problemstilling 3:

Følger Tvedestrand kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester knyttet til kommunens rammeavtaler?

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

2 Metodisk gjennomføring

Revisjonen hadde innledningsvis i prosjektet et oppstartsmøte med kontaktperson utnevnt av kommunedirektør, for å avklare forventninger, tidsplan og praktisk gjennomføring for det videre arbeidet.

Det har blitt gjennomført regelmessig dialog med kontaktperson gjennom hele prosjektet hvor avklaringer og koordinering av datainnsamling har vært tema. I oppstartsmøte ble kilder til revisjonskriterier gått gjennom, og et utkast av rapportens (foreløpig) utledete revisjonskriterier ble oversendt kontaktperson 17.10.2025 for mulighet til å komme med innspill.

Dokumentstudier

I oppstartsmøte med kommunen hadde revisjonen i forkant skissert hvilken dokumentasjon vi anså som relevant for å belyse undersøkelsens problemstillinger. Det ble fra revisor gitt tydelig uttrykk overfor kontaktperson om at det ikke er revisjonen som er premissgiver for hvilken dokumentasjon som skal forelegges, men at det er kommunen selv som best kjenner hvilken dokumentasjon som kan være relevant for undersøkelsen. I korrespondanse med kommunens kontaktperson oversendte revisjonen et sett med forslag til hvilken dokumentasjon som kunne være relevant å oversende, herunder protokoll, informasjon om verdifastsettelse, konkurransegrunnlag, evaluering av mottatte tilbud/utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og skatte- og mva-attest der hvor det skulle være aktuelt. Det ble også presisert at dette var et minimum av data kommunen burde kunne forelegge revisor.

I etterkant av oppstartsmøte har revisjonen innen gitte frister mottatt dokumentasjon fra kommunen. I forbindelse med kommunens faktaverifisering av rapporten gav kontaktperson tilbakemelding om at man ønsket nye frister slik at man på nytt kunne innhente og oversende dokumentasjon man mente kunne bidra til å belyse dokumentasjonskravet knyttet til anskaffelsene i utplukket. Det ble blant annet pekt på at deler av dokumentasjon ikke var oversendt fra eksterne konsulenter som hadde bistått kommunen i arbeidet med anskaffelsesprosesser. Det ble da gitt ny frist for oversendelse av dokumentasjon.

Når det kommer til kommunens rutiner og prosedyrer for gjennomføring av anskaffelser har revisor mottatt dokumentasjon som vil bli gjennomgått under problemstilling 1.

Intervjuer

Sett mot det faktum at kommunen i liten grad har etablert skriftlige rutiner på innkjøpsområdet, har det vært nødvendig å gjennomføre et tilstrekkelig antall intervjuer for å kunne gi et bilde av kommunens praksis når det kommer til arbeidet med offentlige anskaffelser. I arbeidet med å belyse problemstillingene har vi sett det hensiktsmessig å gjennomføre intervjuer med personer som i en eller annen form har et overordnet ansvar for kjøp og avrop av varer og tjenester. På bakgrunn av dette besluttet vi å intervjue personer i kommunen med en slik kunnskap at man kunne bidra til å belyse problemstillingene. Disse intervjuene ble gjennomført fysisk hos Tvedestrand kommune. Intervjuene ble bygget opp rundt semi-strukturerte intervjuguider med spørsmål tilpasset rollen intervjuobjektet har, og disse følger som vedlegg til rapporten.

Utplukk av anskaffelser

Utplukket av anskaffelser ble basert på kommunens regnskapsførte kjøp av varer og tjenester i

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

perioden 1. januar 2023 – 31. august 2025. Utplukket er gjort for å kunne besvare problemstilling 2 og består av en variasjon fra de ulike sektorene, verdi og omfang. Selve utplukket består av anskaffelser valgt på bakgrunn av tilfeldighet, risiko, og erfarte avvik fra tidligere revisjonsprosjekter. Alle tall i rapporten er heretter benevnt uten merverdiavgift (MVA).

Når det kommer til terskelverdier, knytter hovedvekten av utplukk seg til innkjøp og anskaffelser som ligger mellom kr 100 000 og kr 1 300 000. Dette er en vurdering gjort på bakgrunn av at revisor heller ønsker et større volum på utvalg enn en gjennomgang av få anskaffelser over kr 1 300 000. Samtidig er det slik at erfart risiko knytter seg til anskaffelser hvor fullmakter er forholdsvis spredt i organisasjonen, fremfor større anskaffelser som typisk ivaretas av få personer i kommunen som må antas å ha tilstrekkelig kompetanse. Når det er sagt, så har vi i vårt utplukk anskaffelser over terskelverdiene for utlysning.

Vi har i vårt utplukk variert mellom kommunens leverandører knyttet til både omfang av pris og volum samt de samlede beløpsstørrelsene. Ved å ta hensyn til de ovennevnte forhold ble det i problemstilling 2 gjort et utplukk på 35 anskaffelser over kr 100 000 (fra både driftsregnskapet og investeringsregnskapet). Utplukket inneholder ikke anskaffelser av varer og tjenester fra virksomheter som Tvedestrand kommune er medeier i. I vår gjennomgang av utplukket har vi utarbeidet en sjekkliste for hvilke kriterier vi forventer ivaretatt. Sjekklisten består av krav som er utledet av lov og forskrift og er vedlagt rapporten.

Alle leverandører fremgår med navn og hvilke beløp som knytter seg til disse, enten gjennom forelagt dokumentasjon eller uttrekk fra regnskapet. I de tilfeller det ikke er gjennomført konkurranse, er alle data offentlig tilgjengelige gjennom regnskapet. Når det gjelder de øvrige anskaffelser, er det som utgangspunkt at alle saksdokument i offentlig forvaltning er offentlige og åpne for innsyn. Dette følger av lov om rett til innsyn i dokumenter i offentlig virksomhet av 19.05.2006 nr. 16 (Offentlighetsloven). Formålet med loven er blant annet å legge til rette for en åpen og gjennomsiktig forvaltning. Krav til journalføring av anskaffelsesprotokoller følger av at offentlige virksomheter har journalføringsplikt, noe som følger av både offentlighetsloven og arkivforskriften. Journalen er offentlig slik at publikum, pressen og andre kan vite om dokumentene som er brukt i saksbehandlingen, og søke innsyn i dokumentene. Journalen er slik sett et viktig redskap for å sikre åpenhet om offentlig saksbehandling, og er en forutsetning for demokratiet. Det er offentlighetsloven som regulerer hvilke dokumenter man kan få innsyn i. Av forelagt dokumentasjon er det ikke i noen av dokumentene lagt til grunn unntak fra offentlighetsloven. Eksempler på dokumentasjon som i visse tilfeller kan unntas offentlighet, er forhold av konkurransemessig betydning, som enhetspriser.

I problemstilling 3 har revisjonen gjennomgått forhold som knytter seg til kommunens rammeavtaler. Her er det gjort et utplukk av 4 rammeavtaler som revisor ville gjennomgå nærmere. Kommunen oversendte i denne forbindelse et sett med rammeavtaler som var utgått og således ikke relevante for å kunne belyse utplukket. I forbindelse med faktaverifisering oversendte kommunen på nytt et sett med nye rammeavtaler inngått i 2021.

Revisor vil presisere at ansvaret knyttet til overholdelse av lov og forskrift i anskaffelsesprosesser ligger på oppdragsgiver som er Tvedestrand kommune. Leverandører er ikke ansvarlig for å sikre at rammeavtaler skal holdes innenfor avtalt omfang og/eller avtalens maksimale verdi.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

Begrepsavklaringer

Det kan for leseren av rapporten være forvirrende at man bruker begrepene anskaffelser og innkjøp om hverandre, uten noen klar sammenheng. Begrepene betyr ifølge anskaffelsesordboken[3] akkurat det samme. Definisjonen for begrepene er en «aktivitet med sikte på å dekke et behov for varer, tjenester eller bygg og anleggsarbeider». Som man vil se så har man i lov og forskrift både benyttet begrepet anskaffelse så vel som innkjøp.

Begrepet avrop henger sammen med rammeavtale. Rammeavtale er en avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår med en eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som oppdragsgiveren skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig knyttet til pris og mengde. Avrop er en bestilling av en vare eller tjeneste på en tidligere inngått avtale som for eksempel en rammeavtale.

Avgrensninger

Fortløpende i vårt arbeid er det gjort vurderinger omkring hensiktsmessigheten av avgrensninger. Rammeavtaler inngått gjennom innkjøpssamarbeidet på Agder (OFA) er ikke en del av utplukket til problemstilling 3. Likevel vil OFA kunne nevnes i faktadelen der det er relevant.

Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet er begreper som brukes for å vurdere om resultatene fra en undersøkelse er gyldige og pålitelige. Validiteten er høy hvis undersøkelsens innsamlede data er relevante og dekkende for å belyse den eller de problemstillingene som skal undersøkes. Hvis validiteten er høy, kan vi anta at vi har et grunnlag for å trekke gyldige og holdbare slutninger om det undersøkelsen har som formål å belyse. Reliabilitet handler om stabilitet i målinger og hvorvidt man får samme resultat dersom man gjør samme undersøkelse gjentatte ganger. Reliabilitet handler derfor blant annet om etterprøvbarhet og muligheten til å etterprøve resultatene fra en undersøkelse. Høy reliabilitet betyr at undersøkelsens data er nøyaktige og pålitelige.

For å sikre høy grad av validitet er det i denne undersøkelsen innhentet data fra flere kilder. Det er bredde både i forhold til dokumenter som ligger til grunn (se liste i slutten av rapporten), og i forhold til hvem som har fått mulighet til å uttale seg om problemstillingene (gjennom intervjuer). I tillegg er det benyttet data fra regnskapet.

For å sikre høy grad av validitet knyttet til intervjuene, er det viktig at alle de intervjuede har fått god informasjon om prosjektet i forkant av intervjuet. I tillegg er det avgjørende at de har fått mulighet til å lese gjennom referatet fra intervjuet og gjøre alle endringer de ønsker. På den måten har de hatt anledning til å sikre at innholdet faktisk stemmer før intervjuet blir en del av revisors dokumentasjon.

I tillegg ble hele rapporten sendt ut på faktasjekk til innkjøpskoordinator, som er revisors kontaktperson i kommunen. Kommunen fikk i utgangspunktet to uker til å gjennomgå hele rapportens faktagrunnlag og komme med innspill der det var feil og mangler. Etter avtale med kontaktperson ble fristen for tilbakemelding utvidet, og faktasjekken pågikk slik sett fra 4. mars til 28. april 2026. I etterkant av dette var rapporten på høring hos kommunedirektør, og kommunedirektørens kommentarer er inkludert i rapportens kap. 7.2. På bakgrunn av dette er det

[3] Ordbok utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

derfor grunn til å tro at de innsamlede dataene er både relevante og dekkende for å belyse prosjektets problemstilling.

I forhold til reliabilitet har det i denne undersøkelsen vært viktig å vise hvilke kilder rapporten baserer seg på. Her inngår både dokumenter og kvantitative data fra kommunen, hvem som er intervjuet samt tabeller fra kommunens regnskapssystem. På den måten er det mulig for andre å gå til de samme kildene for å etterprøve resultatene fra undersøkelsen, dersom de skulle ønske å gjøre det. Denne gjennomsiktigheten bidrar til å gi undersøkelsen reliabilitet. Gjennomgående i rapportens arbeid har dessuten to forvaltningsrevisorer vært involvert i prosessen, og den metodiske innsamlingen av data har vært grundig forankret og kvalitetssikret internt.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

3 Revisjonskriterier

3.1 Kriterier til problemstilling 1

Kommunedirektørens arbeid med internkontroll inngår som en del av kommunens helhetlige egenkontroll. Kort beskrevet så utøver kommunen to former for kontroll, hvor dette i veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser er fremstilt som følger:



Kommuneloven § 25-1 slår fast at det er kommunedirektøren som er ansvarlig for internkontrollen. Det innebærer at kommunedirektøren har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Hver enkelt kommune etablerer og utfører internkontroll slik at den på en best mulig måte fungerer etter hensikten. Det fremgår av loven at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Kommunedirektøren skal etter lovens § 25-1;

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

Av veileder for kommunedirektørens internkontroll utarbeidet av KS, fremgår det at kommunedirektørens ansvar favner hele kommuneorganisasjonen og alle perspektiver, både arbeidsmiljø og tjenester, etikk og økonomi.[4] Veilederen viser også til at det av lovens tredje ledd bokstav a oppstilles et krav om at kommunen skal ha *nødvendige prosedyrer og rutiner*. Rutiner og prosedyrer er i henhold til veilederen viktig for å sikre regeletterlevelse i kommunen, men hvilke og hvor mange rutiner som trengs for de ulike områdene må vurderes konkret. Ved at loven sier at man skal ha det som er nødvendig, fremgår det av forarbeidene at «hva som er nødvendig må ses i sammenheng med de andre kravene i bestemmelsen og vil måtte bero på en konkret vurdering». Sentralt vil blant annet vurderinger omkring risiko for avvik stå, og vurderinger

[4] *KS, kommunedirektørens internkontroll - veileder*

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

må gjøres konkret og tilpasset det området de skal gjelde for, samt det konkrete risikobildet. Målet for rutiner og prosedyrer vil være å sikre regeletterlevelse. Ifølge veilederen kan rutinene og prosedyrene i praksis være både muntlige og skriftlige. De fleste litt større og viktige rutinene vil gjerne fastsettes skriftlig. Det er ikke et lovkrav om at enhver rutine og prosedyre skal være skriftlige, men ut fra en helhetlig tolkning av internkontrollkravet i loven, vil skriftlighet ofte være nødvendig.

St. melding nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp*[5] ble utarbeidet som følge av at det over tid, både i statlige og kommunale innkjøpsprosesser, ble avdekket gjentakende brudd på gjeldende bestemmelser knyttet til anskaffelser i offentlig sektor. Disse bruddene ble rapportert fra Riksrevisjonen, gjennom funn i kommunale og fylkeskommunale revisjoner og saker til behandling i Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA). Det fremheves i denne forbindelse at innkjøpsregler, organisering og gjennomføring av konkurranser, kompetansebehov og statusen til innkjøpsfaget, er blant de faktorer som har avgjørende innvirkning på kvaliteten i anskaffelsesprosessene. Områder hvor det ble avdekket behov for tiltak var innen ledelse, organisering og kompetanse. På tross av at dette er en eldre stortingsmelding, har funnene vist seg fortsatt å være relevante og gyldige.

Av stortingsmeldingen fremgår det ulike anbefalinger hvor ledelse og anskaffelser blir satt i sammenheng. Blant annet fremgår det at leder har ansvar for å sette anskaffelsesarbeidet inn i en strategisk sammenheng hvor virksomhetens ressurser, både personellmessige, faglige og økonomiske spiller inn. Videre må lederen se til at planlegging av anskaffelser blir satt i sammenheng med virksomhetens budsjett og at det er klare ansvars- og myndighetsnivåer i virksomheten. Ledere skal også skape et miljø med bevissthet og fokus på risiko og risikohåndtering innenfor anskaffelsesområdet herunder etablere rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik.

En forutsetning for at anskaffelser kan gjennomføres på en korrekt og effektiv måte, er ifølge stortingsmeldingen en formålstjenlig og god organisering hvor et sentralt spørsmål er om man skal ha en sentralisert eller desentralisert organisering av anskaffelsesaktivitetene. Det pekes på en løsning hvor eksempelvis anskaffelsesaktivitetene kan være desentralisert, men med en sentralisert kontrollfunksjon. Et sterkt innslag av desentralisert anskaffelsesfunksjon kan by på visse utfordringer ved at virksomhetens fokus er knyttet til primæroppgaver fremfor fokus på kompetanse knyttet til anskaffelsesoppgaver. Et annet viktig hensyn som må ivaretas er at det gjennomføres erfaringsdeling mellom virksomhetene hvis anskaffelsesaktivitetene er delegert ut på mindre virksomheter og enheter i organisasjonen.

Tilstrekkelig *kompetanse* er en forutsetning for å gjøre gode og riktige offentlige anskaffelser. Virksomheten må derfor ha bestillerkompetanse knyttet til det å definere et behov og vurdere metode for anskaffelsen. Desentralisert ansvar for anskaffelser medfører at flere personer har behov for kompetanse. Utover dette peker meldingen på viktigheten av at det internt i virksomheten er et system for gjenbruk og deling av erfaringer, utarbeidelse av rutiner og maler, samt etablering av nettverk.

Det er ofte store beløp knyttet til anskaffelser i offentlig sektor, og i stortingsmeldingen pekes dette på som en risikofaktor med tanke på korrupsjon og korrupsjonslignende adferd. Manglende fokus på en slik risiko knyttet til anskaffelser og svak kontroll av anskaffelsesaktivitetene øker

[5] St. meld. Nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

muligheten for mislighold. Stortingsmeldingen peker på at det viktigste arbeidet for å sikre høy etisk standard knyttet til anskaffelsesområdet først og fremst skjer i den enkelte virksomhet. Anskaffelseslovens formålsparagraf markerer tydelig hva som skal kjennetegne fylke- og kommunens virksomhet; «… *regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte*». Etisk arbeid i kommuner og fylkeskommuner handler om å bygge tillit mellom det offentlige og kommunens innbyggere. Tillit gir grunnlag for et godt samarbeid og samspill mellom det offentlige, næringsliv, frivillighet og innbyggere. Motsatt kan påstander om inhabilitet eller avsløringer om korrupsjon svekke kommunens legitimitet og styringsevne.[6]

Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at:

- Tvedestrand kommune har etablert nødvendige rutiner og prosedyrer for kjøp av varer og tjenester, herunder avrop på rammeavtaler
- Tvedestrand kommune bør, som del av sine rutiner på innkjøps- og anskaffelsesområdet, ha etablert beskrivelser om
    - ledelsesforankring
    - mål og strategier for kommunens anskaffelser
    - roller, ansvar og myndighet
    - hvordan man sikrer tilstrekkelig kompetanse blant ledere og ansatte som har et ansvar knyttet til kommunens anskaffelser

3.2 Kriterier til problemstilling 2

Lov om offentlige anskaffelser (LOA)[7] er gjeldende for anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider. Alle anskaffelser som er lik eller overstiger kr 100 000,- ekskl. mva. er omfattet av loven og tilhørende forskrift, anskaffelsesforskriften (FOA).[8] Lovens formål fremkommer i § 1 hvor det sies at «loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser». Videre fremkommer det av § 1 at loven «… skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte».

LOA § 4 stiller opp fem grunnleggende prinsipper som oppdragsgiver skal opptre i samsvar med i anskaffelsesprosessen. De gjeldende prinsippene er konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. Prinsippene har i hovedsak to funksjoner i anskaffelsesprosessen; «Danne selvstendig grunnlag for plikter og rettigheter for oppdragsgivere og leverandører» og fungere «som momenter ved tolkningen av enkeltbestemmelser i anskaffelsesregelverket».[9]

Konkurranseprinsippet gjelder så langt det er mulig, jf. Prop. 51 L (2015-2016) s. 46. Prinsippet om konkurranse innebærer at det ikke er tilstrekkelige å bare ta kontakt med kun én leverandør, og kan derfor kun oppfylles ved at oppdragsgiver henvender seg direkte til flere leverandører eller ved å kunngjøre konkurransen. Ved anskaffelser under nasjonal terskelverdi er kunngjøring frivillig, men kommunen kan legge til grunn forventninger også på dette området. Ved slike

[6] Regjeringen.no – *«Etikk»*. Sist oppdatert 03.03.2020
[7] LOV-2016-06-17-73 Lov om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven) Heretter LOA
[8] FOR-2016-08-12-974 Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) Heretter FOA
[9] Regjeringen.no – Offentlige anskaffelser *«Grunnleggende prinsipper»*. Nærings- og fiskeridepartementet

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

anskaffelser er det likevel viktig at kommunen opptrer ansvarlig, slik at alle har tillit til at det offentlige gjennomfører alle anskaffelser på en hensiktsmessig måte, og sikrer konkurranse og effektiv ressursutnyttelse. Det kan være fornuftig for oppdragsgiveren å hente inn tilbud fra flere leverandører for å sikre effektiv ressursbruk og motvirke korrupsjon.[10]

Likebehandlingsprinsippet har til hensikt å avverge all forskjellsbehandling av leverandører, og prinsippet om etterprøvbarhet tilsier skriftlighet i anskaffelsesprosessen. Det sistnevnte prinsippet kan knyttes opp mot dokumentasjonsplikten som fremgår av FOA § 7-1 hvor det er krav til at oppdragsgiveren skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll. Sammen med protokollen vil dokumentasjon som konkurransegrunnlag, tilbud og referater fra møter i anskaffelsesprosessen være sentrale for å sikre reell etterprøvbarhet.[11]

Prinsipp om forutberegnelighet innebærer at anskaffelsesprosessen skal være forutsigbar for leverandørene og sikre åpenhet om alle stadier i prosessen. Forholdsmessighetsprinsippet betyr at oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsens art, omfang, verdi og kompleksitet. [12]

Anskaffelsesforskriften består av seks deler og fem vedlegg, hvor fem av de seks delene omhandler ulike anvendelsesområder. Forskriftens del I gjelder for alle anskaffelser som er omfattet av lovverket. Del II gjelder for anskaffelser over nasjonal terskelverdi, men som ikke overstiger EØS-terskelverdi. Del III gjelder for anskaffelser som er lik eller overstiger EØS-terskelverdi. Kontrakter om helse og sosialtjenester, samt plan- og designkonkurranser har egne bestemmelser og er beskrevet i forskriftens del IV og V.

Anskaffelsesforskriften omhandler gitte bestemmelser om beregning av anskaffelsens anslåtte verdi, jfr. § 5-4. Etter denne bestemmelsen skal oppdragsgiver beregne anskaffelsens verdi på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen ekskl. mva., inkludert enhver form for opsjon som er fastsatt i anskaffelsesdokumentene. Videre skal beregningen være forsvarlig på tidspunktet for kunngjøringen av konkurransen. Der plikt om kunngjøring ikke gjelder, skal beregningen være forsvarlig på det tidspunktet oppdragsgiver innleder anskaffelsesprosessen. I de tilfeller der oppdragsgiveren består av flere atskilte driftsenheter, fremgår det av forskriften § 5-4 (3) at «den samlede anslåtte verdien for alle driftsenhetene legges til grunn for beregningen. Dette gjelder likevel ikke når en driftsenhet selv er ansvarlig for sine anskaffelser eller visse kategorier anskaffelser». Etter forskriftens § 5-4 (4) skal oppdragsgiveren ikke velge beregningsmåte eller dele opp en kontrakt med det formål å unnta kontrakten fra forskriften.

For anskaffelser fra kr 100 000 gjelder krav til oppbevaring av tilstrekkelig dokumentasjon for å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen, samt skatteattester, jf. FOA §§ 7-1 og 7-2. Videre stilles det krav til at vesentlige forhold ved gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll, jfr. FOA § 7-1 (3).[13] Samlede enkeltinnkjøp er også viktig å ta hensyn til, da anskaffelser som skal ses under ett, kan overstige kr 100 000 og derfor være omfattet av lovverket.

[10] Veileder for offentlige anskaffelser. Nærings og fiskeridepartementet

[11] Goller, M., Christophersen K. B., Ekre, O. H., Gulsvik, A. A., Kreyberg, K., Neslein, K. Ø., Thommessen, K. N. & Werner L. C. (2017). *Anskaffelsesrett i et nøtteskall.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

[12] Regjeringen.no – Offentlige anskaffelser *«Grunnleggende prinsipper»*. Nærings- og fiskeridepartementet

[13] For anskaffelser over 1,3 mill. kr er det et krav om protokoll (jf. FOA §§ 10-5, 25-5)

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

I veileder for offentlige anskaffelser utarbeidet av Nærings- og fiskeridepartementet har man fremstilt de ulike terskelverdiene og henvisning til anskaffelsesforskriften.[14]

Terskelverdier	Type anskaffelse	Henvisning til anskaffelsesforskriften
Del 1 Varer og tjenester / bygg og anlegg Fra kr 100 000,-	Alle anskaffelser som er omfattet av forskriften	§ 1-1 (og anskaffelsesloven § 2) - Det skal gjennomføres konkurranse - Det er ikke krav til kunngjøring - Anskaffelsen skal dokumenteres[15] - Det er krav til skatte- og mva. attest for anskaffelser over kr 500 000,-[16]
Del 2 (nasjonal terskelverdi) Varer og tjenester Fra kr 1,3 mill. Bygg og anlegg Fra kr 1,3 – kr 57,8 mill. Del 3 (EØS-terskelverdier) Varer og tjenester Fra kr 2,3 mill. Bygg og anlegg Fra kr 57,8 mill.	Anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeid	§ 5-1 (2) bokstav a - Det skal gjennomføres konkurranse - Det er krav til kunngjøring[17] - Anskaffelsen skal dokumenteres[18] - Det er krav til skatte- og mva. attest for anskaffelser over kr 500 000,-[19]

I tabellen nedenfor har vi fremstilt krav til konkurranse slik dette er regulert i lov og forskrift om offentlig anskaffelser.

Anskaffelsesverdi	Krav til konkurranse
Under kr 100 000,- Varer og tjenester og bygg og anlegg	Kommunen bør så langt det er mulig basere disse anskaffelsene på konkurranse, likebehandling og god forretningsskikk.
Mellom kr 100 000,- og kr 1 300 000,-	Det skal inviteres inn et rimelig antall[20] leverandører eller man kan benytte frivillig kunngjøring.
Over kr 1 300 000,- Bygg og anlegg kr 1,3 mill. – kr 57,8 mill.	Skal kunngjøres.
Over kr 2,3 mill. Bygg og anlegg over kr 57,8 mill.	For anskaffelser over EØS terskelverdi er det krav til bruk av konkurransegjennomføringsverktøy (KGV).

[14] I FOR-2024-03-21-572 endres EØS-terskelverdier fra 2,2 til 2,3 mill. kr og fra 56 til 57,8 mill. kr.
[15] Anskaffelsesforskriften § 7-1
[16] Anskaffelsesforskriften § 7-2
[17] Anskaffelsesforskriften § 8-17
[18] Anskaffelsesforskriften § 25-5
[19] Anskaffelsesforskriften § 7-2
[20] Her gjelder forholdsmessighetsprinsippet som sier at man bør invitere flere jo høyere opp i verdi man kommer

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

I tabellen nedenfor har vi fremstilt krav til konkurranse slik dette er regulert i forsyningsforskriften og de forsyningsaktiviteter som følger av denne (gass, varme, drikkevann og havn).

Anskaffelsesverdi	Krav til konkurranse
Varer og tjenester: Kr 100 000 – kr 4,5 mill. Bygg og anlegg: Kr 100 000 – kr 57,8 mill.	Kommunen skal spørre et rimelig antall leverandører for å sikre konkurranse. Dokumentere hvorfor man ikke gjennomfører en frivillig kunngjøring. Skatteattest for kjøp over kr 500 000,-. Anskaffelsen skal dokumenteres.
Varer og tjenester: Over kr 4,5 mill. Bygg og anlegg: Over kr 57,8 mill.	Skal gjennomføres i KGV. Anskaffelsen skal dokumenteres.

Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at:

- Tvedestrand kommune gjennomfører anskaffelser basert på følgende krav;
  - Anskaffelser over kr 100 000,- er basert på prinsipp om konkurranse
  - Anskaffelser over kr 1 300 000,- er kunngjort
  - Anskaffelser over kr 2 300 000,- (kr 57 800 000,- for bygg og anlegg) er kunngjort også internasjonalt
- Tvedestrand kommune ved anskaffelser i tilstrekkelig grad nedtegner vesentlige forhold ved anskaffelsen.
- Tvedestrand kommune har innhentet skatteattest ved anskaffelser i samsvar med anskaffelsesforskriften.

3.3 Kriterier til problemstilling 3

Utover å gå til anskaffelser gjennom frittstående konkurranser, står kommunen fritt til å inngå rammeavtaler med leverandører som omfatter et avtalt volum av varer og tjenester, fortrinnsvis gjennom pris, og over et gitt tidsrom. I anskaffelsesforskriften defineres rammeavtale som en «avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår med en eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som oppdragsgiveren skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde».[21] Videre fremgår det at oppdragsgiveren skal legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene som man forventer å inngå i løpet av avtalens eller ordningens varighet (FOA § 5-4 (5)). I notene til FOA § 1-1 heter det at oppdragsgiver ikke kan dele opp en anskaffelse i flere innkjøp under kr 100 000 for å omgå regelverket. I dette ligger at oppdragsgivers samlede behov må ses i sammenheng med reglene for verdibestemmelse i FOA § 5-4.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) beskriver inngåelse av rammeavtaler som et alternativ for anskaffelser hvor kommunen ved en slik løsning får en fleksibilitet og administrative innsparinger. Dette begrunnes med at avrop kan gjøres raskt uten at ny konkurranse må kunngjøres. En rammeavtale kan som hovedregel ikke vare lenger enn 4 år[22], men det finnes

[21] Rammeavtaler kan fremkomme i andre former som eksempelvis dynamiske innkjøpsordninger eller tjenesteavtaler (eks. brøyteavtaler.)

[22] Med unntak av forsyningsforskriften hvor det gis rom for 8 år

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

unntak hvor dette må begrunnes særskilt eksempelvis når leverandøren har store investeringer som følge av avtalen, hvor investeringene må avskrives for at avtalen skal være lønnsom.

Et sentralt forhold i DFØ sine beskrivelser av rammeavtaler, er knyttet til overholdelse av anslått verdi. Hvor omfattende en rammeavtale vil være er som regel forbundet med usikkerhet i det rammeavtalen blir kunngjort og muligens også inngått. I kunngjøringen av konkurransen knyttet til rammeavtalen plikter kommunen å anslå en samlet mengde og/eller verdi og dertil den maksimale mengden og/eller verdi. Etter en utgreiing fra EU-domstolen i mai 2021[23], er det presisert at det ikke er tilstrekkelig å oppgi et anslag av hva man tror. Regelen følger av likebehandlings- og gjennomsiktighetsprinsippet hvor leverandøren blant annet skal ha kunnskap om hva den maksimale forpliktelsen innebærer. Det er med andre ord ikke lovlig å angi et anslag av hva man tror skal bli omfanget av en rammeavtale, men kommunen må sette et makstak som de ikke skal gå utover. Dette taket omfatter også alle leverandører som har adgang til å tiltre rammeavtalen på et senere tidspunkt.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) gav i november 2021 et gebyrvedtak i sak 2020/119. Saken omhandler en norsk kommune som i 2015 gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtaler. Avtalen skulle gjelde for fagområdene elektriker, filter og ventilasjon, service og vedlikehold av heis, rørlegger, maler/gulvlegger, tømrer, grunnarbeid og veivedlikehold og glassmester. Konkurransen anga en øvre verdi for hver av fagområdene. Etter rammeavtalens utløp på fire år var disse betydelig overskredet. Kommunen var selv ikke enig i det synet KOFA hadde på saken og argumenterte med at det estimerte forbruket i konkurransegrunnlaget ikke var noen øvre økonomisk grense for bruk av rammeavtalen. Dette var ikke et syn klagenemda delte og det fremgår av nemndas avgjørelse «det er etter klagenemndas syn en formildende omstendighet at anskaffelsene i utgangspunktet har vært konkurranseutsatt. Rammeavtalenes omfang er imidlertid overskredet i en så betydelig grad at det ikke er tvilsomt at tjenestene skulle ha vært kunngjort».

Risikoen for at overholdelse av den inngåtte rammeavtalens maksimale verdi og/eller mengde øker naturlig nok ved en desentralisert innkjøpsstruktur hvor man på ulike nivåer i kommunen gjennomfører avrop uten at omfanget av de samlede avrop nødvendigvis overvåkes. For at kommunen skal lykkes med en slik overvåking, kreves det god internkontroll i form av rutiner og/eller prosedyrer som følger opp den til enhver tid samlede verdi eller mengde det er gjort avrop på.

Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at:

- Tvedestrand kommune skal ved avrop på rammeavtaler påse at det gjøres innenfor avtalens angitte tidsperiode og mengde- og verdiangivelser

[23] DFØ - Rammeavtalar | Anskaffelser.no

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

4 Rutiner og prosedyrer

Problemstilling 1: *Har Tvedestrand kommune etablert nødvendige rutiner og prosedyrer for offentlige anskaffelser?*

4.1 Revisjonskriterium

Oppsummert for denne problemstillingen danner våre kriterier en forventning om at Tvedestrand kommune:

- har etablert nødvendige rutiner og prosedyrer for kjøp av varer og tjenester, herunder avrop på rammeavtaler
- bør, som del av sine rutiner på innkjøps- og anskaffelsesområdet, ha etablert beskrivelser om
    - ledelsesforankring
    - mål og strategier for kommunens anskaffelser
    - roller, ansvar og myndighet
    - hvordan man sikrer tilstrekkelig kompetanse blant ledere og ansatte som har et ansvar knyttet til kommunens anskaffelser

4.2 Fakta

For å få et anslag på samlet omfang av anskaffelser, har revisor stilt opp utgifter slik det er registrert i drifts- og investeringsregnskapet. Tallet som presenteres, er samlet sum for perioden 2023-2025. For oppstillingen av driftsregnskapet er enkelte konteringer utelatt. Det gjelder kjøp fra andre kommuner og stat og tilskudd.[24] I tillegg er refusjoner til ansatte utelatt der det er registrert med «utlegg».[25]

Tabell 1 – drift; regnskapsført beløp, 2023, 2024, 2025 (justert)[26]. Mill. kroner og prosent

	2023	2024	Just. 2025	Endr. 23-24	Endr. 24-25
Nominell	113	108	102	-4 %	-6 %
Real (2023=100)[27]	113	105	96	-7 %	-9 %

Tabellen viser at det i driftsregnskapet var regnskapsført anskaffelser/kjøp for i overkant av 100 mill. kr hvert år (med unntak av kjøp fra andre kommuner og stat og tilskudd). Det er en reduksjon hvert år, og når vi justerer for KPI, er det en reduksjon på 15 prosent fra 2023 til 2025 (beregnet nivå).

Tabell 2 – investering; regnskapsført beløp, 2023, 2024, 2025 (justert). Mill. kroner og prosent

	2023	2024	Just. 2025	Endr. 23-24	Endr. 24-25
Nominell	87	45	38	-49 %	-15 %
Real (2023=100)	87	43	36	-50 %	-18 %

[24] Se liste i vedlegg.
[25] Dette utgjorde ca. kr 400 000 i utvalgsperioden
[26] Vi har data per august 2025. Blåser opp til helår ved å legge til grunn samme nivå de siste fire måneder (faktor 12/8).
[27] KPI 2024: 3,1 %. KPI 2025 (per november 3 %).

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

I investeringsregnskapet anslår revisjonen at det vil bli anskaffelser for nærmere 170 mill. kr i perioden. Det er en tydelig reduksjon i utgiftene, særlig fra 2023 til 2024. Kommunen opplyser i forbindelse med faktaverifisering om at dette skyldes at den nye barneskolen ble ferdigstilt og tatt i bruk i 2023. Dersom 2025 ender på i underkant av 40 mill. kr, vil det være en reduksjon på nærmere 60 prosent fra 2023 til 2025 når man hensyntar den generelle prisveksten.

4.2.1 Rutiner mv.

Tvedestrand kommunes gjeldende økonomireglement er vedtatt i kommunestyret 06.02.2018 (sak 1/2018). Reglementets kap. 2.5 slår fast at «rådmannen har ansvaret for at kommunens økonomistyring, innkjøp og regnskapsførsel til enhver tid er iht. gjeldende lover og regler.» I kap. 4 omtales datasystemer og at det skal være elektroniske løsninger som bidrar til rasjonelle og kostnadsbesparende arbeidsprosesser. Videre omtales kompetanse ved at «ledere og medarbeidere i administrasjonen har riktig kompetanse på lover, forskrifter, reglementer, rutiner og datasystemer på økonomiområdet.» Nye medarbeidere skal få opplæring før de gis fullmakter og ansvar på økonomiområdet, og det oppgis at det regelmessig skal avholdes internopplæring i aktuelle tema for ansatte på økonomiområdet.

Revisor er forelagt «Delegasjonsreglement 2016-2019 Revidert 2018» (vedtatt av kommunestyret 24.05.2016 og revidert 06.02.2018). Dette reglementet er vedtatt videreført uten endringer i kommunestyremøte 14.02.2023 (sak 23/3). Generelt anføres det at all delegert myndighet til rådmann skal utøves i samsvar med de saksbehandlingsregler som følger av lover, forskrifter og god forvaltningsskikk, og for øvrig innenfor plan- og budsjettrammer fastsatt av kommunestyret. Rådmannen kan videredelegere myndighet i administrasjonen og denne skal være skriftliggjort. På økonomiområdet har rådmannen fått ansvar for og myndighet til anvendelse av hele kommunens budsjett innenfor kommunestyrets angitte rammer, mål og retningslinjer.

I forelagt dokumentasjon som viser delegering av myndighet til kommunalsjefnivå (her sektor for læring og oppvekst, gjelder generelt), er kommunalsjef gitt myndighet til å treffe og fatte vedtak (som ikke har prinsipiell betydning/karakter) innenfor økonomi, og det gjelder også anvisning på drifts- og kapitalbudsjettet innenfor sektorens budsjettrammer. Kommunalsjef gis anledning til å delegere samme myndighet til enhetsledernivå. Enhetsleder kan igjen delegere videre på visse områder, herunder det å attestere regninger for utgifter innen det aktuelle fagområdet.

Revisor er forelagt dokumentet «Offentlig anskaffelse (anbud/tilbud) – arkivrutiner». Det er en forklaring av hva en anskaffelsessak er, med henvisning til lov om offentlige anskaffelser og en gjengivelse av et typisk forløp i en anskaffelsessak. I forhold til journalføring anføres det:

- Hele anskaffelsessaken skal dokumenteres skriftlig, inklusive møter og annen kommunikasjon med tilbydere.
- Det skal føres anskaffelsesprotokoll.
- Anskaffelsesprotokollen, tilbudsforespørsel, innkomne tilbudsdokumenter og skriftlig kommunikasjon i anskaffelsesprosessen er saksdokumenter.

Det er så en liste med 17 prosesser i en anskaffelsessak og hvilke av disse prosessene som genererer et dokument som skal journalføres.

Revisor har mottatt en opplæringspresentasjon fra august 2025 (versjon 13) om «HR-portal, lønn, økonomi og arkiv». Det er en generell gjennomgang av økonomiforvaltning i kommunen samt om datasystemer innen personal- og økonomiforvaltning og arkiv. Det er også en egen del om

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

innkjøp og hvilke brukerveiledninger som finnes i kommunens HR-portal (bl.a. om attestering og anvisning).

Revisor ble forlagt en beskrivelse av arbeidsflyt i Xledger (hovedprosedyre) ifm. denne forvaltningsrevisjonen. Det er ikke en formelt skriftliggjort prosedyre. Stegene er forklart som følger:

1. Økonomiavdelingen sender leverandørfakturaer ut på arbeidsflyt til attestantene.

2. Attestanten konterer og attesterer. I oppgaven med å attestere inngår det å bekrefte at varen eller tjenesten er mottatt og at pris mv. er korrekt.

3. Alle leverandørbilag (bilagsart AP) går så til økonomiavdelingen for kontroll. Det som kontrolleres er avgiftsregel og om fakturaen er fullstendig kontert. Eventuelle feil utløser handling.

4. Leverandørbilaget sendes automatisk til anviser i Xledger. I HR-portalen og Xledger er det angitt hvem som skal anvise på de ulike ansvarsnumrene. I Xledger er det satt opp en kontroll om at samme person ikke både kan attestere og anvise. Hvis det er en ansatt som attesterer på et ansvarsområde vedkommende egentlig skal anvise på, kommer det til økonomiavdeling på et eget oppgavepunkt i Xledger. Oppgaven flyttes da til en annen anviser, den som er på nivå over i hierarkiet/organisasjonsstrukturen.

Fakturaen blir bokført når anviser godkjenner (anviser) fakturaen.

5. Anviste fakturaer legger seg i en egen oversikt i oppgavelista i Xledger. Økonomiavdeling godkjenner der for utbetaling, og minst hver måned må bekreftes signatur ved bankID i Xledger.

6. Hver formiddag går det en automatisk remitteringskjøring i Xledger. Alle betalingsgodkjente fakturaer som har forfall aktuell dato eller tidligere, blir med på remitteringen. Det bekreftes ikke mer i bank fra kommunens side.

4.2.2 Kommunens praksis - intervjuer

Basert på at kommunen i liten grad har etablert skriftlige rutiner knyttet til anskaffelser utover krav til journalføring, har det for problemstillingen vært nødvendig å gjennomføre intervjuer som kan bidra til å belyse om det foreligger en praksis som hensyntar lovens krav til offentlige anskaffelser.

Rutiner og prosedyrer

Alle intervjuobjektene beskriver at kommunen har enkelte etablerte rutiner og en fungerende struktur for attestasjon og anvisning. De fleste mener at digitale systemer som Compilo og Xledger bidrar til at prosesser for økonomistyring og kontroll i fakturaflyten fungerer etter hensikten. Arkivering nevnes av flere som et område som er kritisk for etterprøvbarhet, og kunnskap om hva som skal arkiveres kan være personavhengig. Samtidig mener de fleste at konkrete og skriftlige rutiner for selve anskaffelsesprosessen i liten grad finnes eller er mangelfulle. Flere peker på at kommunen som erstatning for egne skriftlige rutiner, i stor grad baserer seg på nasjonalt regelverk, praktisk erfaring og uformell veiledning.

Mange informanter fremhever at rammeavtaler – særlig gjennom OFA – brukes aktivt og oppfattes som nødvendig for å sikre at avrop skjer korrekt og på en effektiv måte. Det er bred enighet om at rammeavtaler fungerer som en viktig sikkerhetsmekanisme for etterlevelse av

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

regelverket. Samtidig fremkommer det at enkeltkjøp utenfor rammeavtaler forekommer, og noen intervjuobjekter er av den oppfatning at dette kan skje uten alltid å være fullt systematisk dokumentert.

De fleste mener at praksis varierer mellom sektorer og enheter, og flere viser til at praksis er personavhengig. Enkelte peker på svakheter knyttet til journalføring av konkurransedokumenter, manglende systematikk ved enkeltanskaffelser og fravær av felles sjekklister. Det er også en gjennomgående oppfatning at kommunen er sårbar ved fravær av nøkkelpersoner.

På tvers av intervjuene er det enighet om at kontrollmekanismer i økonomisystemene gjør at avvik ofte fanges opp, men det er liten grad av systematisk evaluering av gjennomførte anskaffelser. Her nevner noen informanter at slike forhold kan knyttes til et årshjul. De fleste peker på at kommunen har en kultur for å gjøre ting riktig, men at strukturen rundt anskaffelser ikke er tilstrekkelig utviklet. Særlig trekkes mangel på et tydelig innkjøpsreglement eller oppdatert prosedyreverk frem som en svakhet.

Ledelsesforankring

Intervjuobjektene gir uttrykk for at ledelsesforankringen på innkjøpsområdet er til stede, men i varierende grad. De fleste opplever at økonomiavdelingen gir god støtte, og at ledermøter og tertialvis rapportering gjør at økonomi og innkjøp får en viss oppmerksomhet. Samtidig mener flere at innkjøp ikke har vært et prioritert tema på overordnet nivå.

Enkelte informanter peker på at innkjøpsområdet har fått økt oppmerksomhet de siste årene, blant annet på grunn av økonomiske utfordringer og innkjøpsstopp. Dette oppleves å ha gitt varsomhet omkring kjøp av varer og tjenester ved at småkjøp under drift må avklares med nærmeste leder og at større tiltak skal løftes tjenestevei. Likevel ser mange en mulighet for at anskaffelser løftes oftere i kommunedirektørens ledergruppe og i andre møtearenaer.

Mål og strategier

Alle intervjuobjektene oppgir at kommunen ikke har vedtatt en egen innkjøpsstrategi og at det ikke foreligger klare mål for anskaffelsesområdet utover generell økonomisk styring. De fleste beskriver at strategiske føringer i praksis består av overordnede krav om kostnadskontroll, lojalitet til rammeavtaler og etisk forsvarlighet. Noen informanter peker også på at kommunen har innført tiltak som innkjøpsstopp og trafikklysmodell.

Flere informanter peker på at arbeidet med anskaffelser i stor grad utføres etter beste evne i praksis, men at kommunen mangler felles mål for anskaffelsenes kvalitet, effektivitet eller konkurransegjennomføring. Kommunedirektør påpeker at politikere er opptatt av lokalt næringsliv, og arbeidet med strategi vil ta hensyn til politiske føringer, grønn strategi og lokal verdiskaping, samtidig som handlingsrommet opprettholdes.

I forbindelse med kommunens tilbakemeldinger i arbeidet med faktaverifiseringen gjør kontaktperson oppmerksom på at det pågår et arbeid i kommunen med utarbeidelse av anskaffelsesstrategi og innkjøpsrutiner. Videre er det vist til at det i kommunens handlingsplan for 2026 – 2029 fremgår et mål om at kommunens anskaffelser skal bidra til mest mulig verdiskapning basert på lavest mulig ressursbruk.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

Roller, ansvar og myndighet

Hovedinntrykket er at roller, ansvar og myndighet i hovedsak er avklart på et overordnet nivå gjennom delegeringsreglement og etablerte anviser- og attestantstrukturer. Det trekkes frem at disse strukturene er kjent i organisasjonen og bidrar til økonomisk kontroll og etterlevelse i fakturaflyten. Videre beskrives det at fullmakter for ledere og enheter er knyttet til budsjettansvar og økonomiske rammer.

Samtidig fremgår det nyanser knyttet til detaljnivået i rolle- og ansvarsbeskrivelsene. Enkelte peker på at det mangler tydelige, skriftlige beskrivelser av hvem som har ansvar for ulike deler av anskaffelsesprosessen, herunder kontraktsinngåelse ved ulike beløpsgrenser. Det vises også til at oppfølging av investeringsprosjekter og kontrakter i noen tilfeller blir personavhengig, og at organisasjonen kan være sårbar ved fravær eller utskifting av nøkkelpersoner.

Kompetanse

De fleste intervjuobjektene er enige om at opplæring ble gitt ved ansettelse, men flere oppgir at det var begrenset. De fleste beskriver at kompetansen i dag er opparbeidet gjennom erfaring, uformell veiledning og støtte fra økonomiavdelingen eller eksterne konsulenter.

Mange peker på at innkjøpskoordinatorrollen har lav stillingsandel og dermed lite kapasitet. Det er bred enighet om at kommunen ikke har faste opplæringsløp. Det trekkes frem at nye regelverksendringer og nytt innkjøpssystem gjør behovet for mer strukturert opplæring større.

Noen informanter peker på at kommunen har en kultur der man har lav terskel for å spørre om hjelp, og at dette kompenserer noe for manglende formell opplæring. Samtidig er de fleste av den oppfatning at fraværet av systematiske opplæringsløp, arenaer for erfaringsdeling og tydelige prosedyrer øker risikoen for at det kan oppstå feil og avvik.

4.3 Vurderinger

Kommuneloven legger til grunn et krav om at kommunedirektøren skal utarbeide nødvendige rutiner og prosedyrer basert på konkrete vurderinger hvor blant annet risiko spiller inn. Dokumentasjonen viser at Tvedestrand kommune mangler et helhetlig og samlet sett med rutiner for offentlige anskaffelser. Kommunen har enkelte dokumenter som berører deler av området, blant annet økonomireglementet og arkivrutiner, men fraværet av et oppdatert og tilgjengelig rutineverk innebærer at ansatte i stor grad baserer anskaffelser på praksis, erfaring og uformelle avklaringer. Intervjudata understøtter dette bildet, ved at ansatte beskriver en desentralisert modell med betydelig rom for individuell tolkning og uten felles føringer som sikrer enhetlig praksis. Mange peker selv på behovet for felles rutiner, sjekklister og mer standardiserte prosesser. Den etablerte arkivrutinen er etter revisors vurdering et godt utgangspunkt for å etablere supplerende rutiner. Det fremkommer i intervjuer at kommunens økonomiske situasjon har vært en medvirkende årsak til at man i større grad søker godkjenning for mindre innkjøp og at større anskaffelser av betydning løftes til ledernivåer for vurdering.

Revisjonen vurderer likevel at kommunen ikke oppfyller kriteriet om å ha etablert nødvendige rutiner og prosedyrer for kjøp av varer og tjenester. Mangelen på tilpassete rutiner øker risikoen for ulik praksis, personavhengighet og svak etterprøvbarhet. Dette vurderes også å være en forklarende faktor til flere av de avvik og mangler som fremkommer i gjennomgangen av enkeltanskaffelser under problemstilling 2. Men det er også en erkjennelse i kommunen av disse forholdene, noe som etter revisjonens skjønn viser en forståelse av situasjonen.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

For revisjonen fremstår ledelsesforankringen som delvis etablert gjennom kommunens delegeringsreglement og økonomireglement, men uten en helhetlig tilnærming som setter anskaffelser inn i en strategisk sammenheng. Intervjudata viser at innkjøpsområdet har hatt begrenset oppmerksomhet i ledermøter, og at styringen i stor grad er basert på desentralisert praksis og uformelle avklaringer. Selv om det er tegn til økt ledelsesfokus, særlig som følge av økonomisk press, vurderes dette som utilstrekkelig til å oppfylle en forventning om tydelig og systematisk ledelsesforankring.

Kommunen har ikke etablert overordnede mål eller strategier for anskaffelser, men kommunen oppgir i forbindelse med faktaverifisering at det pågår et arbeid med utarbeidelse av anskaffelsesstrategi og innkjøpsrutiner. Fraværet av slike styringsdokumenter innebærer at kommunen mangler en felles retning for hvordan anskaffelser skal støtte opp om effektiv ressursbruk, likebehandling og risikostyring. Etter revisors vurdering kan dette også bidra til å svekke kommunens evne til å drive systematisk utvikling, kompetanseheving og kontroll med anskaffelsesområdet, og revisor ser positivt på at dette arbeidet nå er igangsatt.

Selv om det finnes et delegeringsreglement som angir overordnede fullmakter, er det ikke etablert tydelige og oppdaterte beskrivelser av roller, beløpsgrenser og kontraktsfullmakter for anskaffelser. Intervjuene viser at ansatte kan løse uklarheter gjennom uformell dialog, noe som kan være en styrke og gi effektiv behandling, men også gir risiko for ulik praksis og personavhengighet. Funksjonsdeling i fakturaflyten er bedre dokumentert, men dekker ikke behovet for klar og forutsigbar myndighetsstruktur i selve anskaffelsesprosessene. Revisors vurdering er at forventningen om roller, ansvar og myndighet er delvis oppfylt.

Kompetansenivået varierer betydelig mellom kommunens enheter, og opplæringen er i hovedsak uformell og ikke systematisk. Enkelte sektorer har god erfaring, mens andre enheter har begrenset kunnskap om anskaffelsesregelverket. Samtidig er behovet for kompetanse også forskjellig, da sektorer utenom samfunn og infrastruktur gjennomfører færre anskaffelser som er omfattet av regelverket. Kunnskap knyttet til å gjennomføre selve konkurransen fremstår god. Men intervjudata og dokumentasjon i problemstilling 2 viser at kompetanse knyttet til en helhetlig tilnærming til hva som kreves etter regelverket, er nødvendig å styrke, slik revisor ser det. Det tegnes et behov for et mer strukturert kompetanseprogram og felles læringsarenaer, og dette kan ses i sammenheng med uttrykt behov for en enkel prosedyre knyttet til anskaffelser. Innkjøpskoordinator nevnes som en god faglig støtte, men her har kapasiteten vært en utfordring. Revisor anser forventninger om kompetanse knyttet til gjennomføring av konkurranser som god, men det savnes en helhetlig tilnærming til hva som kreves etter regelverket.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

5 Dokumentasjon knyttet til offentlige anskaffelser

Problemstilling 2: *Ivaretar Tvedestrand kommune krav til nedtegning av vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen?*

5.1 Revisjonskriterium

Oppsummert for denne problemstillingen danner våre kriterier en forventning om at Tvedestrand kommune:

- gjennomfører anskaffelser basert på følgende krav;
  - anskaffelser over kr 100 000,- er basert på prinsipp om konkurranse
  - anskaffelser over kr 1 300 000,- er kunngjort
  - anskaffelser over kr 2 300 000,- (kr 57 800 000,- for bygg og anlegg) er kunngjort også internasjonalt
- i tilstrekkelig grad nedtegner vesentlige forhold ved anskaffelsen
- har innhentet skatteattest ved anskaffelser i samsvar med anskaffelsesforskriften

5.2 Fakta

For å kunne gi tydelige svar på om Tvedestrand kommune overholder krav til prinsipp om konkurranse knyttet til sine anskaffelser, har revisjonen gjennomgått et utvalg av kommunens anskaffelser. Basert på regnskapsdata for anskaffelser for perioden 2023 til og med august 2025, gjorde revisjonen to sett med utplukk. Fra driftsregnskapet ba vi om dokumentasjon knyttet til 21 enkeltanskaffelser som hver for seg beløp seg til over kr 100 000. Fra investeringsregnskapet gjorde vi et utplukk på 14 anskaffelser fra 10 forskjellige prosjektnumre.

5.2.1 Gjennomgang av anskaffelser registrert i driftsregnskapet

Under presenteres dokumentasjon for bestemte anskaffelser som er registrert i driftsregnskapet. Dette er basert på et utplukk av anskaffelser. Generelt ba revisor kommunen om å dokumentere nedtegningen av vesentlige beslutninger knyttet til disse anskaffelsene og journalføring av disse. I e-post til revisor forklarte kommunen at de ikke kunne fremskaffe oversikt over journalføring for anskaffelsene i utplukket. Alle kronebeløp presentert under er ekskl. mva., og når det er referert til samlet kjøp, er det totalen fra både driftsregnskapet og investeringsregnskapet som det vises til.

1. PS Anlegg, des. 23

Den konkrete anskaffelsen var fra desember 2023 og utgjorde kr 668 000. Samlet er det kjøpt for 9 398 000 fra PS Anlegg i utvalgsperioden. I forbindelse med faktaverifiseringen av rapporten, oppgir kommunen i sin tilbakemelding at av det samlede beløpet, utgjorde anskaffelser i investeringsprosjektet Kollåsen (ny hovedvannledning mv.) kr 5 591 000.

Utbetalingen på kr 668 000 er en del av en større anskaffelse der kontrakten med PS Anlegg endte på ca. 3,1 mill. kr inkl. opsjoner (fra september 2023). Revisor er forelagt underskrevet kontrakt, referat fra kontraktsmøte med PS-anlegg (skrevet av Rambøll), tilbudsbrev og tilbudsskjema fra PS-anlegg.

Kommunen er ellers bedt om å dokumentere nedtegningen av vesentlige beslutninger i anskaffelsesprosessen. I forbindelse med faktaverifisering ble revisor forelagt ytterligere

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

dokumentasjon i form av anskaffelsesprotokoll, dokumentasjon knyttet til kunngjøring, varsel om tildeling og evaluering av tilbud. Av anskaffelsesprotokoll fremgår det blant annet at skatte- og mva. attest er innhentet, men det foreligger imidlertid ikke et konkurransegrunnlag knyttet til anskaffelsen.

2. Løvdals Trevare Salg AS okt. 23

Anskaffelsen var fra oktober 2023 og utgjorde kr 423 000. Samlet er det kjøpt for kr 807 000 fra Løvdals Trevare Salg AS i utvalgsperioden.

Den samlede verdien kan stille krav til skatte- og mva. attest, men revisor er ikke forelagt etterspurt dokumentasjon knyttet til anskaffelsen. I e-post til revisor forklarte kommunen at tre leverandører ble kontaktet og to leverte tilbud. Revisor er imidlertid ikke forelagt dokumentasjon som viser evaluering av innkomne tilbud og hvorfor kommunen foretrakk valgte leverandør.

3. Multiflis AS okt. 23

Anskaffelsen var fra oktober 2023 og utgjorde kr 413 000. Samlet er det kjøpt for kr. 9 000 000 fra Multiflis AS i utvalgsperioden. Revisor er formidlet at dette var avrop på rammeavtale. Av forelagt rammeavtale inngått mellom Tvedestrand kommune og Multiflis AS fremgår det under punkt 15. særlige bestemmelser, at kunden (Tvedestrand kommune) utarbeider bestilling per e-post til leverandørens kontaktperson. Bestillingen skal inneholde «byggnavn», gateadresse, kontaktperson, enkel innføring i ønsket arbeid og ressursnr.

Gjennom faktaverifiseringen er revisor forelagt e-post til Multiflis AS fra kommunen der byggnavn er oppført. Videre er det en beskrivelse av ønsket arbeid og EHF, bestillerreferanse, fakturareferanse samt prosjektnummer.

4. Evjetun apr. 23

Anskaffelsen var fra april 2023 og utgjorde kr 325 000. Samlet er det kjøpt for kr 915 000 fra Evjetun leirskole i utvalgsperioden over driftsregnskapet. Revisor er formidlet at dette var en bestilling av opphold basert på inngått avtale mellom Tvedestrand kommune og Evjetun leirskole. Av avtalen fremgår det at Tvedestrand kommune hvert år har opphold ved leirskolen i uke 17 innenfor avtaleperioden.

5. Øygarden & Bodin Maskin AS okt. 24

Anskaffelsen var fra oktober 2024 og utgjorde kr 297 000. Samlet er det kjøpt for kr 5 293 000 fra Øygarden og Bodin i utvalgsperioden (ekskl. snøbrøyting). I regnskapet er ansvaret ført opp som «1251210 – Kommunale veier». Revisor er formidlet at dette var avrop på rammeavtale.

I forbindelse med faktaverifiseringen er revisor forelagt «Rammeavtale anleggsentreprenør til park, vei, eiendom og prosjekt» inngått mellom Tvedestrand kommune og Øygarden og Bodin Maskin AS. Av avtalen fremgår det at avrop skal formaliseres gjennom utfylling og signering av avropsskjema. Et avrop anses i henhold til avtalen ikke gyldig før avropsskjemaet er signert av begge parter.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon som kan gi svar på om avropsskjema er benyttet.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

6. Bwt Birger Christensen AS aug. 23

Anskaffelsen var fra august 2023 og utgjorde kr 287 000. Samlet er det kjøpt for kr 455 000 fra Bwt Birger Christensen AS i utvalgsperioden.

Det er ikke forelagt dokumentasjon knyttet til anskaffelsen. Revisor ble forklart at dette var en jobb som ble utført for å oppgradere anlegget på bassenget, og kommunen måtte derfor benytte samme leverandør som oppførte det eksisterende anlegget.

Konkurranseprinsippet gjelder så langt det er mulig, og vesentlige beslutninger skal som hovedregel nedtegnes eller dokumenteres gjennom protokoll (eller dokumenter som enkelt kan samles i ett dokument). Fra lovkommentaren note 118[28] kommer det frem at eksempel på dokumentasjon er anskaffelsesprosedyre, og det gjelder alle anskaffelser som er omfattet av forskriften. Unntak fra konkurranse er i seg selv en vesentlig beslutning i anskaffelsesprosessen og skal derfor dokumenteres, slik revisor vurderer det. I anskaffelse nr. 9 har kommunen gjort nettopp dette og har slik sett vist forståelse for hva som skal nedtegnes av vesentlige beslutninger.

7. Dønnestadgården As jun. 25

Revisor er forelagt husleiekontrakt mellom NAV Aust-Agder (senere NAV Agder) og Dønnestadgården fra 2015. FOA § 2-4 bokstav a unntar erverv eller leie av jord, eksisterende bygninger eller annen fast eiendom – inkludert rettigheter knyttet til slikt – fra anskaffelsesregelverket.

8. Sulzer Pumps Wastewater Norway AS apr. 25

Anskaffelsen var fra april 2025 og utgjorde kr 274 000. Samlet er det kjøpt for kr 1 806 000 fra Sulzer i utvalgsperioden.

Revisor er forelagt tilbudsforespørsel/konkurransegrunnlag, protokoll og evaluering. Den samlede verdien gjennom hele perioden gjør at det kan stilles krav til skatte- og mva. attest.

I protokollen oppgis det at tre leverandører ble invitert og to leverte tilbud. Anskaffelsen ble anslått til kr 300 000 og tilbudet endte på kr 274 000. I forbindelse med faktaverifisering ble revisor forelagt e-poster med informasjon til leverandører om hvem som ble tildelt kontrakten.

9. Klubben AS jun. 24

Anskaffelsen var fra juni 2024 og utgjorde kr 246 000. Samlet er det kjøpt for kr 350 000 fra Klubben AS i utvalgsperioden.

Revisor er forelagt protokoll. Her oppgis det at kommunen skal komplettere badeparken med nye elementer. Det er ført opp anslått verdi, og det er sendt ut forespørsel til en leverandør. Det begrunnes med at kommunen har et eksisterende anlegg bestående av elementer fra denne leverandøren og for at dette skal kunne tilpasses eksisterende del er denne leverandøren valgt. (Se utledning om denne type forhold under anskaffelse nr. 6.)

[28] Thue, Anders og Anne Buan. F12.08.2016. Note 118. Kilde: rettsdata.no. Lastet ned 19.01.2026, kl. 11:30:56

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

10. GHV AS jun. 23

Anskaffelsen var fra juni 2023 og utgjorde kr 242 000. Samlet er det kjøpt for kr 1 096 000 fra GHV AS i utvalgsperioden (i 2025 kr 71 000).

Dette er avrop på rammeavtale. Revisor er forelagt rammeavtale gjeldende i perioden 11.11.2021 til 31.08.2023 for anskaffelse av systemvegger og himlinger. Av forelagt rammeavtale inngått mellom Tvedestrand kommune og GHV AS fremgår det under punkt 15. særlige bestemmelser, at kunden (Tvedestrand kommune) utarbeider bestilling per e-post til leverandørens kontaktperson. Bestillingen skal inneholde «byggnavn», gateadresse, kontaktperson, enkel innføring i ønsket arbeid og ressursnr. Revisor er ikke forelagt dokumentasjon i samsvar med rammeavtalens krav.

11. Optimera AS nov. 23

Anskaffelsen var fra november 2023 og utgjorde kr 221 000. Samlet er det kjøpt for kr 2 953 000 fra Optimera AS i utvalgsperioden.

I e-post til revisor ble det opplyst om at tre leverandører ble kontaktet. To leverandører leverte tilbud, og Optimera AS ble valgt på et av delprosjektene. Det foreligger ikke protokoll eller annen dokumentasjon som kan gi svar på kommunens begrunnelser. Den samlede verdien kan stille krav til skatte- og mva. attest.

12. Visma Enterprise AS mar. 23

Anskaffelsen var fra mars 2023 og utgjorde kr 201 000. Samlet er det kjøpt for kr 2 250 000 fra Visma i utvalgsperioden.

Revisor er forelagt kontrakt som viser at det gjelder bistand knyttet til IT-system som kommunen allerede har (Visma). I forbindelse med faktaverifisering av rapporten oppgir kommunen at IT-systemene knytter seg til Nav Øst i Agder som Tvedestrand er vertskommune for. Det er ikke forelagt annen dokumentasjon.

Slik revisor ser det, vil det også her være relevant for kommunen å vurdere de forhold som er nevnt i anskaffelse nr. 6 knyttet til å dokumentere unntak fra prinsippet om konkurranse.

13. Visma Flyt AS jan. 25

Anskaffelsen var fra januar 2025 og utgjorde kr 196 000. Samlet er det kjøpt for kr 1 042 000 fra Visma i utvalgsperioden.

Revisor er forelagt kontrakt som viser at anskaffelsen gjelder bistand knyttet til IT-system som kommunen allerede har (Visma). Også her oppgir kommunen i forbindelse med faktaverifisering at IT-systemene knytter seg til Nav Øst i Agder. Videre viser kommunen til at Visma Flyt AS fisjonerte ut av Visma Enterprise AS fra 01.09.2024 og at anskaffelsene i punktene 12 og 13 gjelder samme programvare. Det er ikke forelagt annen dokumentasjon.

Slik revisor ser det, vil det også her være relevant for kommunen å vurdere de forhold som er nevnt i anskaffelse nr. 6 knyttet til å dokumentere unntak fra prinsippet om konkurranse.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

14. Olimb Rørfornying AS jun. 24

Anskaffelsen var fra juni 2024 og utgjorde kr 175 000. Samlet er det kjøpt for kr 1 327 000 fra Olimb i utvalgsperioden, og det er kun registrert i 2024.

Dette er en del av en større avtale der kontraktens verdi er på kr 967 000. Revisor er forelagt protokoll, tilbudsinnbydelse/konkurransegrunnlag, vurdering av innkomne tilbud, kontrakt samt e-post til kvalifiserte leverandører hvor det fremgår tildeling.

I dokumentasjonen kommer det frem at det er etterspurt tilbud fra 6 leverandører der 3 leverte tilbud (samt 1 etter fristens utløp som ble avvist). Revisor er ikke forelagt skatte-/mva.-attest.

15. Brødrene Knutsen Maskin AS des. 23

Anskaffelsen var fra desember 2023 og utgjorde kr 169 000. Samlet er det kjøpt for kr 4 920 000 fra Brødrene Knutsen Maskin AS i utvalgsperioden (ekskl. snøbrøyting).

Det er ikke forelagt dokumentasjon, men kommunen opplyser i forbindelse med faktaverifisering at det er gjort avrop per telefon på rammeavtale.

Av forelagt rammeavtale for anleggsentreprenør til vann og avløp fremkommer det at Brødrene Knutsen Maskin AS har førsteprioritet på avrop. Av avtalen fremgår det videre at avrop skal formaliseres gjennom utfylling og signering av avropsskjema. Et avrop anses i henhold til avtalen ikke gyldig før avropsskjemaet er signert av begge parter.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon i tråd med avtalens krav.

16. Egas Sport AS mai 23

Anskaffelsen var fra mai 2023 og utgjorde kr 166 000. Samlet er det kjøpt for kr 331 000 fra Egas Sport AS i utvalgsperioden.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon.

I e-post er revisor opplyst om at dette var en fortsettelse av tilbudet som var levert på Tvedestrand Idrettspark, og var en tilleggsbestilling til dette. Slik revisor ser det, vil det også her være relevant for kommunen å dokumentere nedtegning av vesentlige beslutninger i anskaffelsesprosessen hvor unntak fra prinsippet om konkurranse begrunnes.

17. Guard Automation AS aug. 24

Anskaffelsen var fra august 2024 og utgjorde kr 165 000. Samlet er det kjøpt for kr 6 646 000 fra Guard Automation AS i utvalgsperioden. Gjennom faktaverifiseringen oppgir kommunen at av det samlede beløpet knytter om lag 2,6 mill. kroner seg til anskaffelser i investeringsprosjekter.

Revisor er forelagt service- og vedlikeholdsavtale inngått mellom Tvedestrand kommune og Guard Automation AS gjeldende for perioden 01.01.2021 til 31.12.2026. Av avtalen fremgår det at kommunen årlig har forpliktet seg servicekostnader tilsvarende kr 338 784 (3 servicenivåer). I tillegg legger avtalen til grunn at løpende oppdrag og reparasjoner utføres etter regning. Det foreligger ikke noen forklaring på hvorfor det er store avvik mellom inngått avtale og samlet kjøp fra leverandøren.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

18. Norce Research AS nov. 23

Anskaffelsen var fra november 2023 og utgjorde kr 141 000. Samlet er det kjøpt for kr 212 000 fra Norce Research AS i utvalgsperioden.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon.

I e-post fra kommunen er revisor opplyst om at Norce Research AS, er de eneste i Norge som har god erfaring med det arbeidet kommunen hadde behov for. I forbindelse med faktaverifiseirng har kommunen utdypet med at det først var fylkeskommunen som startet arbeidet og knyttet til seg Norce Research AS. Det var også en antagelse om at dette ikke ville overskride kr 100 000. Slik revisor ser det, vil det også her være relevant for kommunen å vurdere de forhold som er nevnt i anskaffelse nr. 6 knyttet til å dokumentere unntak fra prinsippet om konkurranse.

19. Nilsen Ventilasjon AS mai 24

Anskaffelsen var fra mai 2024 og utgjorde kr 135 000. Samlet er det kjøpt for kr 986 000 fra Nilsen Ventilasjon i utvalgsperioden.

Revisor er forelagt protokoll og tilbud. Av protokollen komme det frem at det ble etterspurt tilbud fra 3 leverandører og 3 leverte tilbud. Det er også en anslått verdi (kr 150 000). Den samlede verdien over kommunens anskaffelser i utvalgsperioden, kan stille krav til skatte- og mva. attest.

20. Optice AS feb. 25

Anskaffelsen var fra februar 2025 og utgjorde kr 132 000. Samlet er det kjøpt for kr 272 000 fra Optice AS i utvalgsperioden.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon.

Revisor ble i e-post opplyst om at dette gjaldt rengjøring av ventilasjonskanaler. Det var ansett som en hastejobb på grunn av brannfare fordi det var mye støv og fett i kanalnettet, så det ble besluttet å få en rask bestilling. Slik revisor ser det, vil det også her være relevant for kommunen å vurdere de forhold som er nevnt i anskaffelse nr. 6 knyttet til å dokumentere unntak fra prinsippet om konkurranse

21. Låssenteret AS sep. 23 (avrundet beløp: 130 000)

Anskaffelsen var fra september 2023 og utgjorde kr 130 000. Samlet er det kjøpt for kr 1 672 000 fra Låsesenteret AS i utvalgsperioden.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon. Samlete kjøp fra Låssenteret AS er over kr 500 000, og dette kan stille krav til skatte- og mva. attest.

I e-post ble revisor opplyst om at dette ble bestilt som en utvidelse av et eksisterende låssystem, og man kan derfor ikke blande inn nye systemer. Slik revisor ser det, vil det også her være relevant for kommunen å vurdere de forhold som er nevnt i anskaffelse nr. 6 knyttet til å dokumentere unntak fra prinsippet om konkurranse så fremt Låssenteret AS er det eneste selskapet som kan levere denne typen varer og tjenester.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

5.2.2 Gjennomgang av anskaffelser registrert i investeringsregnskapet

Under presenteres dokumentasjon for anskaffelsene fra investeringsregnskapet. Dette er basert på et utplukk av anskaffelser. Alle kronebeløp presentert under er ekskl. mva.

22. Prosjekt 0359 - Barnehage på Holt

Revisor ba om dokumentasjon knyttet til anskaffelser fra Byggpartnere AS, Prosjektgruppen AS og Multiflis AS.

Fra Byggpartnere AS er det i utvalgsperioden anskaffet for kr 12 713 000 på prosjektet.

For det som angår Byggpartnere AS, ble revisor forelagt dokumenter knyttet til evalueringen av innkomne tilbud. Fra denne dokumentasjonen kommer det frem at det har vært konkurranse mellom 7 leverandører og at det er innhentet attest for betalt merverdiavgift, skatt og trygdeavgift (men revisor er ikke forelagt denne). Det ble heller ikke forelagt dokumentasjon som konkurransegrunnlag, forhold vedr. utlysning, protokoll, informasjon til tilbydere om valg av leverandør mv. Revisjonen kunne heller ikke se om dette har vært kunngjort, slik regelverket legger til grunn.

I forbindelse med faktaverifisering av rapporten har kommunen oversendt ny dokumentasjon. Av dette får revisor bekreftet at anskaffelsen er kunngjort i Doffin, men selve konkurransegrunnlaget er ikke forelagt som del av dokumentasjonen. Revisor er imidlertid forelagt anskaffelsesprotokoll som synliggjør kunngjøring, oversikt over tilbydere, anslått verdi på kontrakten samt tildeling av kontrakt. Videre foreligger det skatte- og mva. attest for leverandøren som ble tildelt oppdraget, Byggpartnere AS.

For Multiflis AS og Prosjektgruppen AS er det oppgitt at dette er avrop på rammeavtaler. For anskaffelse fra Prosjektgruppen AS er det forelagt skriftlig avropsskjema mens for Multiflis AS foreligger det ikke dokumentasjon knyttet til avropet. Fra Prosjektgruppen er det i utvalgsperioden anskaffet for kr 1 048 000 på prosjektet og kr 1 092 000 totalt.

Fra Multiflis er det i utvalgsperioden anskaffet for kr 1 808 000 på prosjektet og kr 9 000 000 totalt. Av forelagt rammeavtale inngått mellom Tvedestrand kommune og Multiflis AS fremgår det under punkt 15. særlige bestemmelser, at kunden (Tvedestrand kommune) utarbeider bestilling per e-post til leverandørens kontaktperson. Bestillingen skal inneholde «byggnavn», gateadresse, kontaktperson, enkel innføring i ønsket arbeid og ressursnr. Revisor er ikke forelagt dokumentasjon i samsvar med rammeavtalens krav.

23. Prosjekt 0529 - Bergsmyr til Mjåvann, turvei og sti

Revisor ba om dokumentasjon knyttet til anskaffelser fra SO Anlegg AS og Traftec AS.

Fra SO Anlegg AS er det i utvalgsperioden anskaffet for kr 1 603 000 på prosjektet og kr 2 022 000 totalt. For anskaffelsen fra SO Anlegg AS er revisor forelagt protokoll fra åpning av tilbud. Her vises tilbud fra 4 leverandører. Det er også overlevert kontrakt mellom kommunen og SO Anlegg AS.

Anskaffelser over kr 500 000 utløser krav om skatte- og mva.-attest, anskaffelser over kr 1 300 000 skal lyses ut nasjonalt og har krav om anskaffelsesprotokoll. Anskaffelsesprotokoll er ikke forelagt. Revisor er heller ikke forelagt dokumentasjon som konkurransegrunnlag, evaluering av leverandører eller informasjon til leverandører om utfallet av konkurransen.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

Fra Traftec AS er det i utvalgsperioden anskaffet for kr 680 000 på prosjektet og kr 7 319 000 totalt. Revisor er ikke forelagt noen dokumentasjon angående anskaffelse fra Traftec. Anskaffelser over kr 500 000 utløser krav om skatte- og mva.-attest.

I forbindelse med faktaverifisering opplyser kommunen om at man gjennom samarbeidet mellom kommunene i Østre Agder har inngått felles rammeavtale på vegbelysning med Traftec AS. Kommunen kan imidlertid ikke fremlegge denne rammeavtalen.

24. Prosjekt 0367 - Strannasenteret, SD-anlegg fløyen og sykehjemsavd.

Revisor ba om dokumentasjon knyttet til anskaffelser fra Fagelektro AS og Ke Automasjon AS.

Fra Fagelektro AS er det i utvalgsperioden anskaffet for kr 925 000 på prosjektet og kr 6 454 000 totalt. Revisor er forelagt inngått rammeavtale mellom Tvedestrand kommune og Fagelektro AS gjeldende for perioden 07.12.2023 – 01.12.2025 med mulighet for forlengelse med inntil 2 år. Det fremgår av avtalens punkt 15. særlige bestemmelser, at kunden (Tvedestrand kommune) utarbeider bestilling per e-post til leverandørens kontaktperson. Bestillingen skal inneholde «byggnavn», gateadresse, kontaktperson, enkel innføring i ønsket arbeid og ressursnr. Revisor er ikke forelagt dokumentasjon i samsvar med rammeavtalens krav.

Fra Ke Automasjon er det i utvalgsperioden anskaffet for kr 732 000 på prosjektet og kr 1 310 000 totalt. Ingen dokumentasjon er forelagt revisor.

I e-post til revisor ble det forklart at dette ble bestilt som en utvidelse av det eksisterende SD-anlegget som er på bygget, og man begrunner bruken av leverandør med at man ikke kan blande inn nye systemer. Slik revisor ser det, vil det også her være relevant for kommunen å vurdere de forhold som er nevnt i anskaffelse nr. 6 knyttet til å dokumentere unntak fra prinsippet om konkurranse.

25. Prosjekt 0525 - Kommunalteknikk, bil

Utplukket gjelder Autostrada Notodden AS.

Fra Autostrada Notodden AS er det i utvalgsperioden anskaffet for kr 621 000 på prosjektet (samme som totalt). Revisor er forelagt faktura på kr 622 000 ekskl. mva. fra Autostrada Notodden AS. Ingen annen dokumentasjon er forelagt. Anskaffelser over kr 500 000 utløser krav om skatte- og mva.-attest.

26. Prosjekt 0008 - Utbyggingsavtale Glastadheia boligfelt III

Utplukket gjelder Vegarheim pukkverk og entreprenør AS.

Fra Vegarheim pukkverk og entreprenør AS er det i utvalgsperioden anskaffet for kr 1 690 000 på prosjektet og kr 1 909 000 (uten snøbrøyting) totalt.

Revisor er forelagt saksfremlegg i kommunestyret av 29. mars 2011 (sak 27/11) om avtale mellom Glastadheia utbyggingsselskap AS og kommunen. Dokumentasjonen fremstår i liten grad relevant all den tid Vegarheim pukkverk og entreprenør AS ikke er omtalt som del av utbyggingsavtalen. Avtalen legger imidlertid til grunn at det er utbyggers ansvar at leverandørene har de nødvendige offentlige godkjenningene, men forutsetningen er at innkjøpslovens terskelverdier for anbud ikke overskrides, noe som er tilfelle i denne anskaffelsen.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

I faktaverifiseringen ble revisor forelagt veileder om utbyggingsavtaler utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet (07.05.2007). Der nevnes regler om offentlige anskaffelser som et tema som partene bør drøfte og regulere i avtalen.

Basert på forelagt dokumentasjon registrerer revisor at kommunen i avtale fra 2011 pålegger seg selv en strengere prosedyre for anskaffelse enn hva veilederen legger til grunn. Dersom kommunen mener at unntaket fra anskaffelsesregelverket er førende, burde kommunen gjøre en vurdering av dette, jf. anskaffelse nr. 6 knyttet til å dokumentere unntak fra prinsippet om konkurranse.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon som begrunner vesentlige beslutninger knyttet til valget av leverandør. Anskaffelser over kr 500 000 utløser krav om skatte- og mva.-attest, anskaffelser over kr 1 300 000 skal kunngjøres og har krav om anskaffelsesprotokoll.

27. Prosjekt 0521 - Flomsikring i sentrum

Utplukket gjelder Erling Olsen AS.

Revisor er forelagt skriftlig avrop (avropsskjema NS 8406) til Erling Olsen AS. Fra Erling Olsen AS er det i utvalgsperioden anskaffet for kr 883 000 på prosjektet og kr 4 099 000 totalt.

28. Prosjekt 0376 - Strannasenteret, ombygging garderober mv.

Utplukket gjelder Finn Og Albert Egeland AS.

I e-post til revisor er det forklart at dette er utført på rammeavtale med leverandøren, og revisor er forelagt rammeavtale med Finn Og Albert Egeland AS. Fra Finn og Albert Egeland AS er det i utvalgsperioden anskaffet for kr 322 000 på prosjektet og kr 2 812 000 totalt.

Revisor er forelagt inngått rammeavtale mellom Tvedestrand kommune og Finn og Albert Egeland AS gjeldende for perioden 05.11.21 – 31.08.23 med mulighet for forlengelse med inntil 2 år. Det fremgår av avtalens punkt 15. særlige bestemmelser, at kunden (Tvedestrand kommune) utarbeider bestilling per e-post til leverandørens kontaktperson. Bestillingen skal inneholde «byggnavn», gateadresse, kontaktperson, enkel innføring i ønsket arbeid og ressursnr. Revisor er ikke forelagt dokumentasjon i samsvar med rammeavtalens krav.

29. Prosjekt 0365 - Gangvei og stupebrett ved Tjenna

Utplukket gjelder Multiflis AS.

Fra Multiflis er det i utvalgsperioden anskaffet for kr 646 000 på prosjektet og kr 9 000 000 totalt.

Revisor ble i forbindelse med faktaverifisering forelagt ny dokumentasjon i form av rammeavtale. Av forelagt rammeavtale inngått mellom Tvedestrand kommune og Multiflis AS fremgår det under punkt 15. særlige bestemmelser, at kunden (Tvedestrand kommune) utarbeider bestilling per e-post til leverandørens kontaktperson. Bestillingen skal inneholde «byggnavn», gateadresse, kontaktperson, enkel innføring i ønsket arbeid og ressursnr. Revisor er ikke forelagt dokumentasjon i samsvar med rammeavtalens krav.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

30. Prosjekt 0540 - Hjullaster

Utplukket gjelder Anleggsgruppen AS.

Fra Anleggsgruppen AS er det i utvalgsperioden anskaffet for kr 876 000 på prosjektet og kr 997 000 totalt. Revisor er forelagt faktura på kjøp av hjullaster på kr 876 000 ekskl. mva. fra Anleggsgruppen. Ingen annen dokumentasjon er forelagt. Anskaffelser over kr 500 000 utløser krav om skatte- og mva.-attest.

31. Prosjekt 0350 - Gamle sentrum, varmesøkende kamera

Utplukket gjelder Fagelektro AS.

Fra Fagelektro AS er det i utvalgsperioden anskaffet for kr 700 000 på prosjektet og kr 6 454 000 totalt.

Revisor ble i forbindelse med faktaverifisering forelagt ny dokumentasjon i form av bekreftelse på at kjøpet var avrop på rammeavtale. Av forelagt rammeavtale, gjeldende for perioden 07.12.23 til 01.12.25 inngått mellom Tvedestrand kommune og Fagelektro AS, fremgår det under punkt 15. særlige bestemmelser at kunden (Tvedestrand kommune) utarbeider bestilling per e-post til leverandørens kontaktperson. Bestillingen skal inneholde «byggnavn», gateadresse, kontaktperson, enkel innføring i ønsket arbeid og ressursnr. Revisor er ikke forelagt dokumentasjon i samsvar med rammeavtalens krav.

5.2.3 Intervjuer

Nedtegne vesentlige forhold

De fleste informantene er av den oppfatning at dokumentasjonen av vesentlige forhold i anskaffelser er for lite systematisk. Mange peker på at journalføring skjer, men at innholdet ofte varierer mellom enheter og mellom større og mindre anskaffelser. Flere informanter oppgir at anskaffelsesprotokoller ikke alltid utarbeides, spesielt ved mindre anskaffelser. Noen intervjuobjekter er av den oppfatning at manglende kapasitet ved innkjøpsfunksjonen og fravær av klare prosedyrer fører til at dokumentasjon nedtegnes ujevnt, og at dette kan utfordre etterprøvbarheten.

Konkurranse og kunngjøring

Alle informantene gir uttrykk for at kommunen følger hovedprinsippene for konkurranse ved større anskaffelser, særlig gjennom aktiv bruk av OFA-avtaler og ved å benytte eksterne konsulenter som Odin Prosjekt i anskaffelser som overstiger terskelverdiene. De fleste informantene mener at større anskaffelser gjennomføres korrekt og kunngjøres i tråd med regelverket, og enkelte viser til erfaring med kunngjøringer i både Doffin og internasjonale kunngjøringsverktøy.

Samtidig fremkommer det at praksis ved mindre anskaffelser og enkeltkjøp er mer variabel. Mange peker på at kommunen mangler detaljerte, skriftlige prosedyrer som sikrer at krav om konkurranse ved anskaffelser over 100 000 kroner alltid etterleves. Flere informanter oppgir at kommunen ofte baserer seg på rammeavtaler for å oppfylle konkurransekravet, men noen intervjuobjekter er av den oppfatning at gjentatte småkjøp kan føre til risiko for å overstige terskelverdier uten at full konkurranse gjennomføres. Enkelte peker også på at manglende

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

kapasitet hos innkjøpskoordinator og fravær av et system for systematisk overvåking av kommunens samlede kjøp gjør at etterlevelsen ikke alltid kan dokumenteres like tydelig.

5.3 Vurderinger

For anskaffelser over 1,3 mill. kroner, som er omfattet av kunngjøringsplikt, fremstår dokumentasjonen gjennomgående bedre enn for mindre anskaffelser, men fortsatt ikke fullt ut tilfredsstillende. I flere av de større anskaffelsene, særlig innen investeringsprosjekter, foreligger det dokumentasjon på at konkurransen er kunngjort, samt anskaffelsesprotokoll og informasjon om tilbud og tildeling. Dette indikerer at kravene til formalisering i hovedsak er kjent og delvis etterlevd. Samtidig viser gjennomgangen av dokumentasjonen at det også for disse anskaffelsene kan mangle sentrale dokumenter som konkurransegrunnlag, systematisk evaluering av tilbudene og skriftlig begrunnelse for tildelingsbeslutningen. For anskaffelser over 1,3 mill. kroner vurderer revisjonen at prinsipp om konkurranse i større grad er fulgt og at de i det vesentligste synes å være kunngjort. Det er imidlertid også knyttet til disse enkelte mangler når det kommer til nedtegning av vesentlige beslutninger i anskaffelsesprosessen.

For anskaffelser under kunngjøringsgrensen på 1,3 mill. kroner er dokumentasjonen gjennomgående svakere og mer uensartet. I mange saker foreligger det ikke anskaffelsesprotokoll eller skriftlige vurderinger av konkurranse, og valg av leverandør er ofte ikke begrunnet i dokumentasjonen. Der direkteanskaffelser er benyttet, mangler det i flere tilfeller nedtegnet begrunnelse for hvorfor konkurranse ikke er gjennomført. På bakgrunn av den mangelfulle skriftlige dokumentasjonen, har revisjonen ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvorvidt prinsipp om konkurranse er fulgt for anskaffelser under 1,3 mill. kr. Det er noe dokumentasjon knyttet til avrop på rammeavtaler som viser at dette er gjennomført i tråd med prosedyren slik den fremkommer i avtalen. Men sett under ett kan ikke revisjonen med trygghet fastslå at avrop generelt følger avtalevilkårene, herunder valg av leverandør, eventuelle prioriteringsregler og samlet omfang innenfor avtalens rammer. Dette svekker etterprøvbarheten av anskaffelsene så vel som etterlevelse av inngåtte avtaler.

Ansatte i Tvedestrand kommune gir gjennom intervjuer tydelig uttrykk for å en bevissthet om at konkurranse skal gjennomføres, og oppgir at de er særlig nøye ved større prosjekter. Flere peker på at større anskaffelser gjennomføres i tråd med regelverket, ofte med ekstern bistand, og at risikoen derfor i hovedsak knytter seg til mindre anskaffelser, og revisjonens gjennomgang viser at disse antagelsene samsvarer med kommunens praksis. Ansatte uttrykker også et ønske om tydeligere rutiner og sjekklister som kan sikre at konkurranse alltid dokumenteres korrekt. Knyttet til rammeavtaler, har kommunen ved et tilfelle gjort en vurdering av at de ønsket å sjekke markedsforholdene og gjennomførte en konkurranse på anskaffelse der det også kunne ha blitt gjort avrop på rammeavtale. Dette er en fremgangsmåte som kommunen med fordel kunne ha vurdert også i større anskaffelser der det gjøres avrop på rammeavtale og avtalen tillater det, etter revisors syn.

Basert på forelagt dokumentasjon som gjennomgått over, vurderer revisjonen at kommunen for alle anskaffelsene sett under ett, ikke oppfyller krav om nedtegning av vesentlig forhold. Revisjonen ser imidlertid at dette i det vesentligste gjelder anskaffelser under 1,3 mill. kr. For disse er det klare mangler for nær alle anskaffelsene. På den annen side er bildet annerledes for anskaffelser over 1,3 mill. kr. Her er det heller unntaksvis at viktige begrunnelser ikke dokumenteres. Men dokumentasjonsinnhentingen viste at sentrale dokumenter var lagret hos konsulenten som var benyttet for oppdragene. Dette står i kontrast til kommunens arkivrutine.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

Intervjuene viser likevel at ansatte er klar over at dokumentasjonen er utilstrekkelig, og at dette anses som en svakhet. Flere beskriver forbedring i journalføringen gjennom økt bruk av P360 og tydeligere arkivstøtte, likevel er ikke revisjonen forelagt noen oversikt over journalføring. Mange informanter gir uttrykk for at det ikke er mangel på vilje, men mangel på systematikk og kapasitet, og at tydeligere skriftlige rutiner vil bidra til bedre praksis.

For flere anskaffelser som samlet overstiger kr 500 000 i perioden, foreligger det ikke skatte- og mva.-attest, og det er heller ikke dokumentert at kommunen har vurdert om anskaffelsene burde vært sett under ett. I noen tilfeller er slike attester innhentet og forelagt, eller det fremkommer i evalueringer, men dette fremstår som unntaket. For øvrige anskaffelser foreligger enten ingen dokumentasjon eller kun muntlige forklaringer. Kommunen fremstår dermed ikke å ha etablert en systematisk praksis for å sikre at skatteattester innhentes der regelverket krever det. Revisjonen vurderer dermed at kommunen ikke oppfyller kriteriet i alle tilfeller.

Oppsummert finner revisjonen gjennomgående mangler i dokumentasjonen av kommunens anskaffelser. Manglende nedtegning gjør det for anskaffelser under 1,3 mill. kroner i mange tilfeller umulig å etterprøve om konkurranseprinsippet er fulgt, men for anskaffelser over 1,3 mill. kr er disse kunngjort og basert på konkurranse. Det foreligger heller ikke en systematisk praksis for innhenting av skatte- og mva.-attester. Samlet sett oppfyller kommunen ikke kravene til dokumentasjon og som konsekvens av dette svak etterprøvbarhet.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

6 Rammeavtaler

Problemstilling 3: *Følger Tvedestrand kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester knyttet til kommunens rammeavtaler?*

6.1 Revisjonskriterium

Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at:

- Tvedestrand kommune skal ved avrop på rammeavtaler påse at det gjøres innenfor avtalens angitte tidsperiode og mengde- og verdiangivelser

6.2 Fakta

En rammeavtale er en avtale mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontraktene som skal inngås i løpet av den perioden rammeavtalen varer. Kontraktsvilkårene vil typisk være en beskrivelse av hva som skal leveres, priser, leveringsvilkår og andre forhold som er relevant for de ytelsene rammeavtalen omfatter. Når kommunen inngår rammeavtaler etter kunngjøring og konkurranse i samsvar med anskaffelsesregelverket, kan kommunen tildele oppdrag (gjøre avrop på rammeavtalen) i samsvar med vilkårene i rammeavtalen, uten å måtte gjennomføre ny kunngjøring. Konkurransen om å vinne en rammeavtale dreier seg i realiteten om retten til å få levere de varene eller tjenestene rammeavtalen omfatter, i hele den perioden rammeavtalen varer og innenfor de estimater som er gitt for omfang enten i form av volum eller verdi.

For kommunen vil inngåelse av rammeavtaler kunne effektivisere kommunens innkjøpsprosesser knyttet til varer og tjenester ved at man fremfor å måtte gjennomføre mindre konkurranser eller større kunngjøringer heller kan gjøre avrop på enklere administrative premisser. Det er imidlertid flere forhold kommunen skal være oppmerksom på når det kommer til bruken av rammeavtaler. Ved kunngjøring og inngåelse av rammeavtaler er det lagt til grunn en anslått verdi som skal gi et bilde til leverandør(er) omkring hvilket omfang og hvilken verdi kommunen legger til grunn for oppdraget. For kommunen kan det være krevende å overvåke og til enhver tid holde oversikt over hvor mye av rammeavtalens verdi som til enhver tid er forbrukt. En slik overvåking krever systemer som kan sikre at selv om alle deler av kommunens organisasjon gjør avrop, så er det en sentral oversikt over omfanget av avrop.

6.2.1 Kommunens rammeavtaler

Tvedestrand kommune benytter systemet Complete Control[29] (en nettbasert app) for å holde oversikt over sine rammeavtaler. Per 05.01.26 er 45 avtaler registrert der. I oversiktsbildet er det flere felter, bl.a. tittel på avtalen, avtalepartner, hvilken avtalekategori det er og hvilken avdeling som eier avtalen samt ansvarlig ansatt i kommunen. Det er mulig å klikke seg videre der man kan finne utdypende informasjon knyttet til hver avtale, herunder kontrakt. Samtidig er det visse (lokale) avtaler som ikke er inkludert i dette systemet. Dette gjelder avtaler knyttet til flere håndverkertjenester, men også enkelte andre avtaler.

Revisjonen ba om dokumentasjon på gjennomføring av konkurranse knyttet til kommunens rammeavtaler gjeldende innenfor tjenesteområdene i utvalgsperioden:

- rørlegger (ikke utvendig vann og avløp)

[29] Gjelder ikke for OFA-avtaler

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

- tømrer og snekker
- elektro
- betong, mur og flis

Rørlegger

Det foreligger underskrevet kontrakt fra 5.11.2021 for utførelse av rørleggertjenester mellom kommunen og Finn og Albert Egeland AS. Vedlagt dette dokumentet er tilbudsinnbydelse. Her oppgis det at det er for en periode på to år, men mulighet for to års forlengelse. Det kommer frem at konkurransen er gjennomført i EU Supply og at kommunen har bedt om skatte- og mva.-attest. Det står at leverandører konkurrerer på evalueringssum (100%). Evalueringssum er regnet ut i eget ark der kommunen har ført opp antall timer, oppmøter og materialkostnader, og leverandør må fylle ut timepris. Slik revisor forstår det, er evalueringssum ikke det samme som maksimal verdi for en avtale.

Kommunen har ikke synliggjort noe system hvor man skiller mellom anskaffelser basert på frittstående konkurranser og avrop på rammeavtale.

Tømrer- og snekkertjenester

Revisor er forelagt inngått rammeavtale mellom Tvedestrand kommune og Multiflis AS. Det fremgår av avtalen at den er gjeldende for perioden 20.10.21 til 31.08.23 med mulighet for forlengelse inntil 2 år.

Knyttet til arbeidet med faktaverifisering ble revisor forelagt ny dokumentasjon i form av evalueringsskjema som viser at det har vært 7 tilbydere på dette kontraktsområdet. Basert på tildelingskriteriet «pris fra prisskjema» ble Multiflis AS tildelt kontrakten basert på laveste evalueringssum.

Forelagt dokumentasjon gir ikke svar på hva som er avtalens maksimale verdi/omfang i kontraktsperioden. Det foreligger heller ikke protokoll som viser nedtegning av vesentlige beslutninger i anskaffelsesprosessen og skatte- og mva. attest.

Kommunen har ikke synliggjort noe system hvor man skiller mellom anskaffelser basert på frittstående konkurranser og avrop på rammeavtale.

Elektro

Revisor er forelagt inngått rammeavtale mellom Tvedestrand kommune og Fagelektro AS. Det fremgår av avtalen at den er gjeldende for perioden 07.12.23 til 01.12.25 med mulighet for forlengelse inntil 2 år.

Knyttet til arbeidet med faktaverifisering ble revisor forelagt ny dokumentasjon i form av evalueringsskjema som viser at det har vært 5 tilbydere på dette kontraktsområdet. Basert på tildelingskriteriet «pris fra prisskjema» ble G.T Automasjon & Elektro AS tildelt kontrakten basert på laveste evalueringssum. Det fremstår i denne sammenheng uklart hvorfor det ikke er samsvar mellom utfall av evaluering og inngåelse av kontrakt.

Forelagt dokumentasjon gir ikke svar på hva som er avtalens maksimale verdi/omfang i kontraktsperioden. Det foreligger heller ikke protokoll som viser nedtegning av vesentlige beslutninger i anskaffelsesprosessen og skatte- og mva. attest.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

Kommunen har ikke synliggjort noe system hvor man skiller mellom anskaffelser basert på frittstående konkurranser og avrop på rammeavtale.

Betong, mur og flis

Knyttet til arbeidet med faktaverifisering ble revisor forelagt ny dokumentasjon i form av evalueringsskjema som viser at det har vært 2 tilbydere på dette kontraktsområdet. Basert på tildelingskriteriet «pris fra prisskjema» ble Multiflis AS tildelt kontrakten basert på laveste evalueringssum.

Forelagt dokumentasjon gir ikke svar på hva som er inngått avtale mellom partene herunder avtalens maksimale verdi/omfang i kontraktsperioden. Det foreligger heller ikke protokoll som viser nedtegning av vesentlige beslutninger i anskaffelsesprosessen og skatte- og mva. attest.

Kommunen har ikke synliggjort noe system hvor man skiller mellom anskaffelser basert på frittstående konkurranser og avrop på rammeavtale.

6.2.2 Nye rammeavtaler

Revisor er forelagt kommunens nye rammeavtaler utarbeidet i 2025. Selv om dette er utenfor perioden for utplukket, vil revisor gå gjennom forelagt dokumentasjon for nye rammeavtaler for ulike håndverkertjenester da dette har en betydning for kommunens praksis etter utvalgsperioden.

Revisjonen har mottatt protokoll fra siste utlysning for rammeavtale for håndverkertjenester der frist for levering var 03.11.25 (konkurranse nr. 402785, kunngjøringsnummer i EUT 631969-2025) og kontraktsignering var 25.11.25. Anslått verdi på alle håndverkertjenestene sett under ett, er 25,2 mill. kr. Det var fem leverandører som leverte tilbud der to ble avvist. Tre leverandører fikk kontrakter (verdi i parentes): GHV AS (3,2 mill. kr), Kåre Christensen AS (2 mill. kr) og Multiflis AS (20 mill. kr).

Som eksempel på delkontrakt, er revisor forelagt dokumentasjon for tømrer og snekkertjenester. For Multiflis AS er revisjonen forelagt skatte- og mva.-attest samt en kredittrapport (Proff premium). Det er også forelagt brev om meddelelse om tildeling av kontrakt i konkurranse om håndverkertjenester delkontrakt 1 (tømrer og snekkertjenester, inkludert taktekking). Dette er sendt til berørte tilbydere i konkurransen (elektronisk i KGV). Det er forelagt en evaluering av tilbud fra Multiflis AS og Lindal hus AS (avvist leverandør). Det er forelagt avvisningsbrev til Lindal hus AS.

Revisor er forelagt digitalt signert rammeavtale for tjenestene «Tømrer og snekker» der det er oppgitt at avtalen gjelder for to år med opsjon på to år (1+1), til sammen fire år. Det er lagt inn en klausul om at «dersom avtalens maksimale verdi, jf. bilag 1, nås før avtalens maksimale varighet, har oppdragsgiver ensidig rett til å si opp avtalen med umiddelbar virkning.» I bilag 1 kan ikke revisor se noe anslag på maksimal verdi. I bilag 4 fremgår «Samlet pris- og betalingsbestemmelser». I bilag 4a heter det at «oppgitt volumtall er pr. år og er kun estimater og innebærer ingen forpliktelse til bestilling for oppdragsgiver», og med en oppgitt samlet verdi for dette. Begrepet «maksimal verdi» er ikke benyttet i bilag 4a.

6.2.3 Intervjuer

Alle informantene gir uttrykk for at rammeavtaler brukes aktivt i Tvedestrand kommune, der lokale rammeavtaler primært er innenfor sektor samfunn og infrastruktur. De fleste informantene mener

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

at avrop i hovedsak skjer korrekt og i tråd med avtalene, og at rammeavtalene fungerer som et viktig virkemiddel for både etterlevelse av regelverket og for å sikre at kjøp skjer innenfor fastsatte rammer. Informanter i sektor samfunn og infrastruktur beskriver at rammeavtaler brukes som utgangspunkt for stor andel relevante innkjøp, og at de er bevisste på å følge pris, kvalitet og avtalevilkår ved avrop.

Samtidig uttrykker mange at kommunen ikke har et helhetlig system for løpende overvåking av faktisk uttak på tvers av enheter og sektorer. Flere informanter peker på risikoen for at småkjøp og gjentatte avrop kan akkumuleres uten at den samlede verdien kontrolleres systematisk opp mot avtalevolum. Noen informanter er av den oppfatning at dette kan føre til risiko for uttak som nærmer seg eller overstiger estimert verdi uten at dette oppdages i tide. Flere beskriver også at kontrollen i dag i stor grad skjer manuelt, for eksempel ved at økonomiavdelingen eller enhetsledere selv innhenter rapporter, og at dette er ressurskrevende og personavhengig.

Et gjennomgående funn er at kommunen mangler et system som automatisk overvåker hvor mye som er brukt på en rammeavtale. De fleste informantene mener at avtalenes mengde- og verdibegrensninger ikke alltid følges opp på en systematisk måte, selv om det ikke nødvendigvis betyr at avtalene overskrides i praksis. Enkelte peker på at pågående arbeid med nye funksjoner i Xledger som kan styrke kontrollen i fremtiden. Noen intervjuobjekter er av den oppfatning at risikoen for overskridelse er størst på områder med mange småkjøp og flere tjenestesteder der volumene varierer gjennom året.

6.3 Vurderinger

Gjennomgangen viser at Tvedestrand kommune har flere etablerte rammeavtaler og at avrop i betydelig grad skjer på avtaler som er inngått etter konkurranse. Samtidig foreligger det ikke et helhetlig system for å kunne overvåke samlet forbruk opp mot avtalens angitte mengde- eller verdianslag. For alle de gjennomgåtte avtalene som gjelder for utvalgsperioden, mangler det angivelse av maksimale verdier og kommunen har bekreftet at maksimalverdi ikke er oppgitt i avtalene. Dette gjør det ikke mulig å kontrollere om avtalens økonomiske rammer er overholdt. Samtidig har kommunen lagt avtaler for de samme tjenesteområdene ut på anbud der frist var oktober 2025, og her er det fastsatte maksimale verdier. Dette er etter revisjonens vurdering i tråd med de foreliggende krav.

I vår gjennomgang registrerer vi at kommunen benytter rammeavtaler på tvers av drift og investering hvor bruken, innenfor særlig investering, for enkelte av leverandørene på rammeavtaler utgjør vesentlige beløp. Setter man dette i sammenheng med de synliggjorte mangler i dokumentasjonen, kan det bli krevende for kommunen å sammenstille eksempelvis formål, omfang og verdier med egen praksis. Et annet forhold som kan være krevende, er om formålet med rammeavtalene er driftsmessige behov hvor priser er inngitt etter dette, mens man knyttet til investeringsprosjekter får helt andre omfang og formål.

Det er et forhold revisjonen ønsker å rette oppmerksomhet mot. Kommunen har i rammeavtaler forelagt revisjonen etablert et krav til at avrop skal dokumenteres i form av avropsskjema hvor informasjon av betydningen for kommunens bestilling skal beskrives. Det er sporadiske spor av at kommunen følger opp dette kravet. For at kommunen skal kunne føre kontroll med hva som er bestilt og hva som blir fakturert, er en sammenstilling av avrop og inngående faktura helt avgjørende. Revisjonen vurderer at prosedyre for avrop er en viktig del av en samlet kontroll på rammeavtalenes omfang.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

Kommunen benytter systemet Complete Control for oversikt over lokale rammeavtaler, men det framgår at enkelte avtaler ikke er registrert der, og at oversikten dermed ikke er fullstendig. Manglende registrering og fravær av maksimale verdier innebærer at kommunen ikke har en kontrollmekanisme som gjør det mulig å fange opp når et avtalevolum nærmer seg eller overstiger forventet omfang. Dette gjelder særlig områder med stort forbruk, som entreprenør-, elektro- og tømrerarbeider, der regnskapstall viser betydelig aktivitet over flere år, uten at forbruket systematisk kobles mot avtalens omfang. Fra intervjuene kommer det frem at kommunen håper å kunne implementere en funksjonalitet i regnskapssystemet som kan møte dette behovet.

Intervjudata understøtter inntrykket av at avtaleoppfølging i stor grad er personavhengig. Det oppgis at det kan være krevende å holde oversikt over hvilke rammeavtaler som gjelder, hvordan de skal brukes og hvor i prosessen man skal kontrollere forbruk. Selv om bruken av lokale avtaler i hovedsak er begrenset til en sektor og det kan være god kommunikasjon innad, vil dette likevel kunne gjøre seg gjeldende i en desentralisert modell hvor enheter gjennomfører egne avrop uten en sentral kontrollfunksjon. Ser man kommunens praksis i sammenheng med vår gjennomgang av avrop på rammeavtaler, synliggjøres det en vesentlig avstand mellom de krav til dokumentasjon som følger av avtalene, og kommunens praksis.

Revisjonens samlede vurdering er at kommunen, i undersøkelsesperioden, har etablert rammeavtaler som delvis er inngått i tråd med regelverket, men at avvik knyttet til dokumentasjon av verdianslag/maksimal verdi, manglende totaloversikt og personavhengig oppfølging gjør at kommunen ikke fullt ut kan sikre at avrop skjer innenfor avtalens rammer. Kommunen oppfyller derfor ikke kriteriet i tilstrekkelig grad.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

7 Konklusjon

Gjennom den dokumentasjonen som er forelagt revisjonen og basert på vurderingene i kapitlene 4.3, 5.3 og 6.3, konkluderer revisjonen med at Tvedestrand kommune har betydelige mangler i sitt arbeid med offentlige anskaffelser slik lov og forskrift regulerer det. Konklusjon for hver problemstilling følger under, etterfulgt av en samlet vurdering på tvers.

Rutiner og prosedyrer

Revisjonens vurderinger viser at Tvedestrand kommune ikke i tilstrekkelig grad har etablert nødvendige rutiner og prosedyrer for offentlige anskaffelser. Kommunen mangler et helhetlig og skriftlig rammeverk som angir føringer for gjennomføring av anskaffelser, rolle- og ansvarsfordeling, ledelsesforankring, kompetansekrav og praktisk gjennomføring. Det forhold at arbeid med anskaffelsesstrategi er igangsatt, er et riktig steg for å sikre helhetlig styring av området.

Dokumentasjonen viser at kommunen i stor grad baserer sin praksis på erfaring, uformelle avklaringer og bruk av lov- og forskriftsbestemmelser uten at dette understøttes av et systematisert innkjøpsregelverk. Dette medfører risiko for ulik praksis mellom enheter, personavhengighet og svekket etterprøvbarhet. Intervjuene viser også at ansatte etterspør tydeligere rutiner og sjekklister, og at opplæring og systematisk kompetanseutvikling i begrenset grad er etablert.

Revisjonen konkluderer med at Tvedestrand kommune ikke oppfyller revisjonskriteriene knyttet til etablering av rutiner og prosedyrer for offentlige anskaffelser.

Nedtegning av vesentlige forhold

På bakgrunn av fremlagt dokumentasjon konkluderer revisjonen med at Tvedestrand kommune i mindre grad ivaretar kravene til nedtegning av vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen. Gjennomgangen av anskaffelser viser at dette særlig gjør seg gjeldende for anskaffelser under terskelverdien for kunngjøring. Det er betydelig bedre dokumentasjon av sentrale vurderinger og beslutninger for de større anskaffelsene, men også her registrerer revisor visse mangler.

Selv om ansatte beskriver en vilje til å gjennomføre anskaffelser i tråd med regelverket, er denne intensjonen ikke fulgt opp med systematisk dokumentasjon. Manglende nedtegning svekker etterprøvbarheten og gjør det vanskelig for revisjonen å vurdere om prinsipp om konkurranse er overholdt. For større anskaffelser er det imidlertid bedre dokumentert at konkurranse og kunngjøring overholdes, men det er også her enkelte mangler. Sett under ett er det revisors syn at kommunen ikke systematisk sikrer at vesentlige beslutninger i en anskaffelsesprosess kan etterprøves. Revisjonen vurderer at dette primært skyldes manglende rutiner og systematikk, og ikke manglende vilje til regelverksetterlevelse.

Rammeavtaler

Revisjonen vurderer at Tvedestrand kommune i undersøkelsesperioden ikke i tilstrekkelig grad kan dokumentere at avrop på rammeavtaler skjer innenfor avtalens verdi- og mengdeangivelser. De forelagte rammeavtalene mangler maksimal verdi, og kommunen har ikke et system som systematisk overvåker samlet forbruk av avtaler. Dette innebærer at overvåkning av avtaler der det foreligger rammer, som med de nylig inngåtte avtalene, vil være ekstra utfordrende. Kontroll

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

med avrop er i stor grad personavhengig, og enkelte avtaler er ikke registrert i kommunens oversiktssystem, noe som ytterligere svekker kontrollen med avtaler generelt

Revisjonen konkluderer med at kommunen ikke oppfyller revisjonskriteriene for avrop innenfor rammeavtalenes rammer.

Oppsummering

På tvers av alle tre problemstillingene tegnes et helhetlig bilde av en kommune som mangler grunnleggende strukturer for å sikre etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Fravær/manglende implementering av rutiner, svak dokumentasjonspraksis og manglende kontrollmekanismer gjør at kommunen ikke i tilstrekkelig grad kan dokumentere at offentlige midler brukes på en måte som ivaretar konkurranse, likebehandling og etterprøvbarhet. Samlet viser funnene at kommunen har forbedringsrom både når det gjelder styring, systematikk og internkontroll, og at dette understøttes av vurderingene i alle tre problemstillingene.

7.1 Anbefalinger

Revisjonens anbefalinger er at Tvedestrand kommune bør:

- følge opp arbeidet med anskaffelsesstrategi
- etablere nødvendige rutiner som dekker alle faser av anskaffelsesprosessen
- implementere gjeldende arkivrutine i organisasjonen
- innføre faste opplærings- og kompetansetiltak for ansatte med bestiller- og anvisningsmyndighet på innkjøpsområdet
- etablere og følge opp tiltak knyttet til kontroll av rammeavtaler og avrop på disse

7.2 Høringsuttalelser

Kommunedirektørens uttalelse:

Det vises til forvaltningsrevisjonsrapport mottatt 13.5.2026 angående «Offentlige anskaffelser i Tvedestrand kommune». Kommunedirektøren deler revisjonens synspunkter på at det er forbedringsbehov knyttet til offentlige anskaffelser. Revisjonens anbefalinger for områder der en må gjennomføre tiltak samsvarer med kommunedirektørens oppfatning. Nedenfor omtales kort de ulike punktene.

Følge opp arbeidet med anskaffelsesstrategi

Som nevnt i rapporten er arbeidet med en anskaffelsesstrategi påbegynt.

Etablere nødvendige rutiner som dekker alle faser av anskaffelsesprosessen

Som nevnt i rapporten er også arbeidet med en rutinebeskrivelse påbegynt. Det kan være stor variasjon i type anskaffelser, både når det gjelder form for avtale, beløp, hvilken del av innkjøpsregelverket anskaffelsen omfattes av osv. I noen tilfeller gjennomfører kommunen konkurransen selv, mens en i andre tilfeller bruker ekstern bistand.

Implementere gjeldende arkivrutine i organisasjonen

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

Gjeldende arkivrutine er et godt utgangspunkt for det videre arbeidet, men den må oppdateres noe. Oppdatering og implementering av denne må sees i sammenheng med etablering av rutiner nevnt i punktet over.

Innføre faste opplærings- og kompetansetiltak for ansatte med bestiller- og anvisningsmyndighet på innkjøpsområdet

Kommunen må gjennomføre opplæring tilpasset ulike ansattes kompetansebehov på innkjøpsområdet, dette behovet kan variere mellom sektorene. Opplæring må gis både innen regelverk, datasystem som skal brukes ved gjennomføring av konkurranser, rutiner mv.

Etablere og følge opp tiltak knyttet til kontroll av rammeavtaler og avrop på disse

Forhåpentligvis kan en ta i bruk et konteringsfelt i økonomisystemet i løpet av høsten 2026, dette for å markere fakturaer knyttet til ulike rammeavtaler. Tidspunktet avhenger til dels av erfaringer fra andre IKT Agder-kommuner. Kommunen må også se til at avrop utføres som angitt i rammeavtalene, samt utarbeide arkivrutiner for dette.

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

8 Litteratur- og dokumentasjonsliste

Lover, forskrifter, veiledere mm.

2018 LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner

2016 LOV-2016-06-17-73 Lov om offentlige anskaffelser

2006 LOV-2006-05-19-16 Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd

2016 FOR-2016-08-12-974 Forskrift om offentlige anskaffelser

Meld. St. 22 (2018–2019) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser.

Veileder for arkivering og journalføring i departementene og statlige virksomheter. Arkivverket.

Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Nærings- og fiskeridepartementet.

Regjeringen.no – Offentlige anskaffelser. «Grunnleggende prinsipper». Nærings- og fiskeridepartementet

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Norges kommunerevisorforbund.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Anskaffelsesordbok.

URL:

https://anskaffelser.no/nn/avtaler-og-regelverk/rammeavtalar

Faglitteratur mm.

Goller m.fl. (2017) Goller, M., Christophersen K. B., Ekre, O. H., Gulsvik, A. A., Kreyberg, K., Neslein, K. Ø., Thommessen, K. N. & Werner L. C. (2017). *Anskaffelsesrett i et nøtteskall.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Thue m.fl. (2016) Thue, Anders og Anne Buan. *F12.08.2016,* rettsdata.no. (sitert 19.01.2026)

Transparency International (2021). *Høy tillit til institusjonene og best i klassen, men ikke fri for korrupsjon.*

Dokumentasjon forelagt av kommunen

Økonomireglement for Tvedestrand kommune, vedtatt i kommunestyret 06.02.18, k-sak 1/2018. (PDF)

Finans- og gjeldsreglement For Tvedestrand kommune, vedtatt i kommunestyret 12.12.17, sak 127/17. (PDF)

Offentlig anskaffelse (anbud/tilbud) – arkivrutiner (DOCX)

Delegasjonsreglement 2016 – 2019. Revidert 2018. (PDF)

Eksempler på delegasjoner. (PDF)

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

Egenerklæring vedrørende seriøsitetskrav. (DOCX)

Egenrapportering av lønns- og arbeidsvilkår. (DOCX)

Lokalt utarbeidet egenerklæring vedrørende seriøsitetskrav. (DOCX)

Rutine for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. (DOCX)

Opplæringspresentasjon overordnet, datert august 2025. (PPTX)

9 Vedlegg

Intervjuguide kommunedirektør

Spørsmål	Momenter som kan berøres
1. Kan du si litt om hvordan arbeidet med offentlige anskaffelser er organisert i Tvedestrand kommune?	
2. Foreligger det etter din oppfatning en felles forståelse av fullmakter, roller og ansvar og myndighet som gjelder offentlige anskaffelser?	• Økonomiske fullmakter • Terskelverdier • Anviser- / attestant-struktur
3. Kommunen har i mindre grad fremlagt skriftlige rutiner knyttet til kommunens kjøp av varer og tjenester. Kan du si litt om hvilke vurderinger som ligger til grunn for dette?	• Tydelige beskrivelser av hvem som har hvilke fullmakter. • Revidering av rutiner? • Forhold mellom drift og investering? • Ledelsesforankring
4. Opplever du at de som har et ansvar for gjennomføring av innkjøp har tilstrekkelig kjennskap og kompetanse omkring bestemmelser for offentlige anskaffelser?	• Hvis nei, hvordan gis kompetanse • Hva gjør kommunen for å sikre tilstrekkelig kompetanse i organisasjonen? • Hva gjør man med nyansatte som får en bestillermyndighet?
5. Hvordan er tilbakerapportering på innkjøpsområdet fra sektorene organisert?	• Internkontroll • Lære av feil? Risiko for at nye feil skjer? • Budsjett • Anbud blir dyrere enn forventet med mer
6. Hvordan formidles viktig informasjon om innkjøp/internkontroll til virksomheter og tjenester?	• Eksempelvis endringer i lov og forskrift
7. Gjør man systematiske evalueringer av offentlige anskaffelser, feil/avvik som oppstår osv.	• Hvem deltar i en slik prosess? • Hvem blir informert om arbeidet? • Hvordan følges eventuelt dette opp i forhold til korrigering av rutiner osv.
8. Opplever du at arbeidet med offentlige anskaffelser gis tilstrekkelig oppmerksomhet i organisasjonen og hvilken oppmerksomhet har dette arbeidet hos politikere?	• Er det møtearenaer hvor det er mulig å diskutere faglige problemstillinger?
9. Er det noe du vil tilføye?	

Intervjuguide økonomisjef

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

Spørsmål	Momenter
1. Kan du beskrive din rolle knyttet til anskaffelser?	• Hvordan opplever du grensesnittet mellom din rolle og de som utfører anskaffelsene? • Er det kapasitet til å utføre din rolle i dette?
2. Foreligger det etter din oppfatning tydelige beskrivelser av fullmakter, roller og ansvar og myndighet vedrørende offentlige anskaffelser?	• Tilstrekkelig oversikt over investeringsprosjekters økonomiske rammer? • Anviser- / attestant-struktur
3. Er det tilstrekkelig med skriftlige rutiner på innkjøpsområdet?	• Arkivrutine •
4. Opplevde du å få tilstrekkelig opplæring i lover, regler og kommunens rutiner knyttet til offentlige anskaffelser da du ble ansatt og/eller fikk tildelt ansvar knyttet til dette?	• Hvordan ble opplæringen gitt? • Hvem gav opplæringen?
5. Opplever du selv å ha tilstrekkelig kompetanse knyttet til det ansvar du har i forbindelse med offentlige anskaffelser?	• Hvis nei, hva savner du av kompetanse? • Hvis ja, har du selv sørget for å få denne kompetansen? • Hvordan er kompetansen opparbeidet?
6. Hvordan oppleves kompetansen i sektorene på dette området?	•
7. Opplever du at arbeidet med offentlige anskaffelser gis tilstrekkelig oppmerksomhet i organisasjonen?	• Er det organisert møtearenaer hvor det er mulighet til å diskutere faglige problemstillinger? • Hvilken status har arbeidet med offentlige anskaffelser i organisasjonen?
8. Kan du beskrive hvordan kommunen jobber med å forebygge, avdekke og følge opp feil/avvik ifm. offentlige anskaffelser?	• Hvordan jobbes det med å avdekke risiko knyttet til anskaffelsesprosesser? • Basert på erfaringer med for eksempel feil/avvik, hvordan jobber man med å unngå å gjøre de samme feilene om igjen? • Beskriv arbeidet med hvordan avvik i anskaffelsesprosesser deles med øvrige kolleger for å unngå lignende feil i fremtiden? • Er evalueringer satt i system, og hvem er involvert i dette? • Er det erfaringsdeling og kompetanseheving mellom enheter?
9. Har du kunnskap om hvordan tilbakerapportering på innkjøpsområdet er organisert?	• Hvordan kommer informasjon fra de som gjennomfører anskaffelser videre opp i organisasjonen? • Er det system for å overvåke rammeavtaler?
10. Hvordan formidles viktig informasjon om innkjøp?	• Eksempelvis endringer i lov og forskrift
11. Er det noe du vil tilføye?	

Intervjuguide økonomifaglige rådgivere

Spørsmål	Momenter

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

1. Kan du beskrive din rolle i anskaffelsesprosessen?	• Hvordan opplever du grensesnittet mellom din rolle og de som utfører anskaffelsene? • Er det kapasitet til å utføre din rolle i dette?
2. Hvordan fungerer kommunikasjonen mellom deg og ledere/ansatte du skal støtte?	• Hvordan gir du veiledning til ansatte som har innkjøpsansvar?
3. Foreligger det etter din oppfatning tydelige beskrivelser av fullmakter, roller og ansvar og myndighet vedrørende offentlige anskaffelser?	• Tilstrekkelig oversikt over investeringsprosjekters økonomiske rammer? • Anviser- / attestant-struktur
4. Er det tilstrekkelig med skriftlige rutiner på innkjøpsområdet?	• Arkivrutine • Er det noe du savner?
5. Opplevde du å få tilstrekkelig opplæring i lover, regler og kommunens rutiner knyttet til offentlige anskaffelser da du ble ansatt og/eller fikk tildelt ansvar knyttet til dette?	• Hvordan ble opplæringen gitt? • Hvem gav opplæringen? •
6. Opplever du selv å ha tilstrekkelig kompetanse knyttet til det ansvar du har i forbindelse med offentlige anskaffelser?	• Hvis nei, hva savner du av kompetanse? • Hvis ja, har du selv sørget for å få denne kompetansen? • Hvordan er kompetansen opparbeidet?
7. Hvordan oppleves kompetansen i sektorene på dette området?	•
8. Opplever du at arbeidet med offentlige anskaffelser gis tilstrekkelig oppmerksomhet i organisasjonen?	• Er det organisert møtearenaer hvor det er mulighet til å diskutere faglige problemstillinger? • Hvilken status har arbeidet med offentlige anskaffelser i organisasjonen?
9. Kan du beskrive hvordan kommunen jobber med å forebygge, avdekke og følge opp feil/avvik ifm. offentlige anskaffelser?	• Hvordan jobbes det med å avdekke risiko knyttet til anskaffelsesprosesser? • Basert på erfaringer med for eksempel feil/avvik, hvordan jobber man med å unngå å gjøre de samme feilene om igjen? • Kan du beskrive arbeidet med hvordan avvik i anskaffelsesprosesser deles med øvrige kolleger for å unngå lignende feil i fremtiden? • Er evalueringer satt i system, og hvem er involvert i dette? • Er det erfaringsdeling og kompetanseheving mellom enheter?
10. Har du kunnskap om hvordan tilbakerapportering på innkjøpsområdet er organisert?	• Hvordan kommer informasjon fra de som gjennomfører anskaffelser, videre opp i organisasjonen? • Er det system for å overvåke rammeavtaler?
11. Hvordan formidles viktig informasjon om innkjøp?	• Eksempelvis endringer i lov og forskrift
12. Er det noe du vil tilføye?	

Intervjuguide ledere administrasjon

Spørsmål	**Momenter**

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

1. Kan du beskrive hva som ligger i din rolle relatert til innkjøp?	
2. Foreligger det etter din oppfatning tydelige beskrivelser av fullmakter, roller og ansvar og myndighet vedrørende offentlige anskaffelser?	• Tilstrekkelig oversikt over investeringsprosjekters økonomiske rammer? • Når skal du kontakte overordnet leder? • Innenfor hvilke terskelverdier kan du gjøre anskaffelser? • Anviser- / attestant-struktur
3. Er det tilstrekkelig med skriftlige rutiner på innkjøpsområdet?	• Arkivrutine • Er det noe du savner?
4. Opplevde du å få tilstrekkelig opplæring i lover, regler og kommunens rutiner knyttet til offentlige anskaffelser da du ble ansatt og/eller fikk tildelt ansvar for dette?	• Hvordan ble opplæringen gitt? • Hvem gav opplæringen? •
5. Opplever du selv å ha tilstrekkelig kompetanse knyttet til det ansvar du har i forbindelse med offentlige anskaffelser?	• Hvis nei, hva savner du av kompetanse? • Hvis ja, har du selv sørget for å få denne kompetansen? • Hvordan er kompetansen opparbeidet?
6. Hvordan oppleves kompetansen i sektoren på dette området?	
7. Opplever du at arbeidet med offentlige anskaffelser gis tilstrekkelig oppmerksomhet i organisasjonen?	• Får du tilstrekkelig fagstøtte? • Er det organisert møtearenaer hvor du får mulighet til å diskutere faglige problemstillinger? • Hvilken status har arbeidet med offentlige anskaffelser i organisasjonen?
8. Kan du beskrive hvordan kommunen jobber med å forebygge, avdekke og følge opp feil/avvik ifm. offentlige anskaffelser?	• Hvordan jobbes det med å avdekke risiko knyttet til anskaffelsesprosesser? • Basert på erfaringer med for eksempel feil/avvik, hvordan jobber man med å unngå å gjøre de samme feilene om igjen? • Beskriv arbeidet med hvordan avvik i anskaffelsesprosesser deles med øvrige kolleger for å unngå lignende feil i fremtiden? • Er evalueringer satt i system, og hvem er involvert i dette? • Er det erfaringsdeling og kompetanseheving mellom enheter?
9. Hvordan er tilbakerapportering fra enheter/avdelinger organisert på innkjøpsområdet?	• Budsjett • Anbud blir dyrere enn forventet med mer • Er det system for å overvåke rammeavtaler?
10. Hvordan formidles viktig informasjon om innkjøp i din organisasjon?	• Eksempelvis endringer i lov og forskrift
11. Er det noe du vil tilføye?	

Sjekkliste for vurdering av utplukk

Bilagsdato (måned)

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

Konto
Leverandør
Beløp
Anskaffelse
Avrop rammeavtale
Anslått Verdi
Ansvarlig for anskaffelse
Eksisterer det protokoll?
Er protokollen arkivført?
Foreligger skriftlig avrop?
Er anskaffelsen kunngjort? (ikke lovpålagt under 1,3 mill)
Foreligger skatte- og mva. attest (over kr 500 000,-)?
Hvor mange leverandører er det etterspurt tilbud fra?
Hvor mange leverandører har gitt tilbud?
Hvilken type dokumentasjon er tilsendt?

Utelatte kontoer tabell 1

Konto	tekst	Konto	tekst
127010	Internkjøp av tjenester	135000	Kjøp fra andre kommuner
127016	Egenandel lege/sykehus	137001	Driftstilskudd leger
130000	Kjøp fra staten	137002	Driftstilskudd fysioterapeuter
133000	Kjøp fra fylkeskommuner	137010	Driftstilskudd private barnehager

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7II-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

Signaturene i dette dokumentet er juridisk bindende. Dokument signert med "Penneo™ - sikker digital signatur". De signerende parter sin identitet er registrert, og er listet nedenfor.

"Med min signatur bekrefter jeg alle datoer og innholdet i dette dokument."

Terje Melhuus Line
Forvaltningsrevisor
Serienummer: bankid.no no_bankid:9578-5999-4-1950320
IP: 159.171.xxx.xxx
2026-05-27 07:32:21 UTC

QES

bankID

Magnus Tørå Solsvik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
Serienummer: bankid.no no_bankid:9578-5999-4-1846914
IP: 159.171.xxx.xxx
2026-05-27 09:07:07 UTC

QES

bankID

Penneo Dokumentnøkkel: C7QT4-BI7I1-OWUX3-RT66V-2V2V4-XNS2U

Dette dokumentet er signert digitalt via **Penneo.com**. De signerte dataene er validert ved hjelp av den matematiske hashverdien av det originale dokumentet. All kryptografisk bevisføring er innebygd i denne PDF-en for fremtidig validering.

Dette dokumentet er forseglet med et kvalifisert elektronisk segl. For mer informasjon om Penneos kvalifiserte tillitstjenester, se **https://eutl.penneo.com**.

Slik kan du bekrefte at dokumentet er originalt
Når du åpner dokumentet i Adobe Reader, kan du se at det er sertifisert av **Penneo A/S**. Dette beviser at innholdet i dokumentet ikke har blitt endret siden tidspunktet for signeringen. Bevis for de individuelle signatørenes digitale signaturer er vedlagt dokumentet.

Du kan bekrefte de kryptografiske bevisene ved hjelp av Penneos validator, **https://penneo.com/validator**, eller andre valideringsverktøy for digitale signaturer.