

FORVALTNINGSREVISJON FOR KONTROLLUTVALGET I GRIMSTAD KOMMUNE

OFFENTLIGE ANSKAFFELSER – GRIMSTAD KOMMUNE

AUST-AGDER REVISJON IKS, JANUAR 2023

INNHOOLD

1. INNLEDNING	1
1.1 INNLEDNING, BAKGRUNN OG FORMÅL.....	1
1.2 PROBLEMSTILLINGER	2
2. METODISK GJENNOMFØRING	3
Gjennomgang av enkeltsaker	3
Spørreundersøkelse	3
Intervjuer	4
Validitet og reliabilitet.....	4
3. PROBLEMSTILLINGER	5
3.1 ROLLER, ANSVAR OG MYNDIGHET.....	5
3.1.1. REVISJONSKRITERIER	5
3.1.2 FAKTA	7
3.1.3 REVISORS VURDERINGER.....	14
3.2. PREMISSER FOR STØRRE INNKJØP	15
3.2.1 REVISJONSKRITERIER	15
3.2.2 FAKTA	17
3.2.3 REVISORS VURDERINGER.....	20
3.3. KONTRAKTSOPPFØLGING	21
3.3.1 REVISJONSKRITERIER	21
3.3.2 FAKTA	23
3.3.3 REVISORS VURDERINGER.....	26
4. REVISJONENS AVSLUTTENDE KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	27
4.1 ANBEFALINGER.....	28
4.2 KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR	29

Offentlige anskaffelser

Problemstillinger

1. Har Grimstad kommune etablert tilfredsstillende systemer for roller, ansvar og myndighet knyttet til offentlige anskaffelser?
2. I hvilken grad etterlever Grimstad kommune innkjøpsreglementets bestemmelser knyttet til premisser for anskaffelser, ved gjennomføring av større innkjøp?
3. I hvilken grad ivaretar Grimstad kommune innkjøpsreglementets bestemmelser om kontraktsoppfølging?

Revisjonskriterier

- Grimstad kommunes innkjøpsreglement kap. 3 – ansvarsledd i forbindelse med roller, ansvar og myndighet. Fordeling av ansvar mellom enhetsledere, innkjøpsansvarlig, ansatte med delegert bestillermyndighet, kommunalsjefer mv.
- Innkjøpsreglementets premisser for gjennomføring av anskaffelser
- Innkjøpsreglementets kap. 5 «Oppfølging av anskaffelser (kontraktsoppfølging)»

Revisors vurderinger og konklusjon

- Offentlige anskaffelser er et komplekst fagområde, som stiller store krav til både hensiktsmessig rolle- og ansvarsfordeling, opplæring, fagstøtte og en korrekt håndtering gjennom både lovkrav, innkjøpsreglement og oppfølging.
- Innkjøpsreglementet fremstår for revisjonen som et opplysende og veiledende skriftlig rammeverk for å sikre gode innkjøpsprosesser blant ansatte i Grimstad kommune. Revisjonen finner det positivt at kommunen i all hovedsak har de definerte innkjøpspremissene godt forankret ved gjennomføring av større anskaffelser – både ved rammeavtaler og investeringsprosjekter. På en annen side bemerker revisjonen at det til tross for reglementets gjennomgående fokus på roller, ansvar og myndighet, foreligger et behov for en forventningsavklaring og gjennomgang av roller for å få en mer omforent ansvarsdeling mellom kommunalsjefer, enhetsledere og innkjøpsteamet.
- Revisjonen bemerker at innkjøp er et område mange ansatte anser som krevende, hvor en ikke får nok daglig trening til å håndtere kravene som stilles samt et behov for kompetanseløft da flere er redde for å gjøre feil på området. Det at både kontraktsoppfølging og til dels gjennomføring av anskaffelser uttrykkes som krevende av flere nøkkelpersoner, samtidig som det uttrykkes ønske om mer fagstøtte og hjelp fra innkjøpsansvarlig/teamet, mener revisjonen klart uttrykker et behov for et kompetanseløft på innkjøp blant ansatte. Av hensyn til kommunens historikk i forbindelse med anskaffelser, mener revisjonen det er desto viktigere at spesielt ledere i kommunen blir trygge på sin kompetanse og at kunnskap om innkjøpsprosessene samsvarer med det ansvaret de er tillagt gjennom innkjøpsreglementet.
- Et kompetanse- og opplæringsløft vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til å avlaste kommunens innkjøpsteam noe med dagens forventninger til veiledning, da innkjøpsansvarlig beskriver en knapphet på ressurser slik behovet for fagstøtte og veiledning er i dag.
- Etter revisjonens vurdering er kontraktsoppfølging det ansvarsområdet innen innkjøp flest skisserer som krevende å praktisere i tråd med innkjøpsreglementets bestemmelser. Revisjonen bemerker at det foreligger begrenset med rutinebeskrivelser knyttet til kontraktsoppfølging, samtidig som en av tre enhetsledere mener det er utfordrende å ivareta flertallet av kravene i oppfølgingsprosessen. Dette vurderer revisjonen som klare indikasjoner på et behov for kompetanseløft på området, både knyttet til rutinebeskrivelser og opplæring.

Revisjonen anbefaler:

- Revisjonen anbefaler at Grimstad kommune foretar en gjennomgang av roller, ansvar og myndighet, med fokus på forventninger til fagstøtte, veiledning og involvering fra innkjøpsteamet i de enkelte innkjøpsprosessene.
- Revisjonen anbefaler at Grimstad kommune iverksetter tiltak for at de ansatte blir mer trygge på sin kompetanse og at kunnskap om innkjøpsprosessene samsvarer med det ansvaret de er tillagt gjennom innkjøpsreglementet – både knyttet til gjennomføring av innkjøp og kontraktsoppfølging.
- Revisjonen anbefaler at Grimstad kommune etablerer rutiner knyttet til håndtering av kontraktsoppfølging, for å sikre at dette gjøres i henhold til kravene i innkjøpsreglementet

1. INNLEDNING

1.1 INNLEDNING, BAKGRUNN OG FORMÅL

Grimstad kommune er en betydelig innkjøper med anskaffelser på over kr 341 500 000 kun i 2021.¹ Kommunens hovedmål med sine anskaffelser er «... å sikre høy kvalitet og mest mulig tjenesteyting av hver forvaltet krone». I kommunens Anskaffelsesstrategi 2018-2022 uttrykkes følgende visjon:

Grimstad kommune skal være en attraktiv kunde og samarbeidspartner som tar samfunnsansvar for å oppnå de beste betingelser i markedet. Anskaffelsene skal være preget av legalitet, tillit, innovasjon, etterprøvbarehet og forretningsmessighet.

Regelverket omkring offentlige anskaffelser er relativt komplekst. Dette kan medføre utilsiktede, men også tilsiktede feil i forbindelse med innkjøp av varer og tjenester. Feil kan medføre store konsekvenser både med hensyn til kommunens omdømme så vel som økonomisk tap. For å sikre en best mulig ivaretagelse av prosessene omkring Grimstad kommunes anskaffelser, er det utarbeidet et eget innkjøpsreglement samt en anskaffelsesstrategi som forankrer en rekke ansvarsforhold, krav og premisser for anskaffelsene, oppfølging, strategier og tiltak.

Formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vil være å kartlegge om Grimstad kommune i tilstrekkelig grad har implementert sine rutiner for offentlige anskaffelser og hvordan kommunen etterlever og praktiserer bestemmelsene i sitt innkjøpsreglement. Herunder vil det være aktuelt å både se på innkjøpsreglementets premisser for større anskaffelser samt etterlevelse av bestemmelsene knyttet til kontraktsoppfølging. Det vil videre være hensiktsmessig å kartlegge om Grimstad kommune i tilstrekkelig grad har klare rutiner og prosedyrer for roller, ansvar og myndighet knyttet til innkjøp.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Grimstad 28.04.2022 (sak 13/22). Bakgrunnen for bestillingen er de funn som fremgår av Aust-Agder Revisjon IKS sin risiko- og vesentlighetsvurdering 2020-2023 for Grimstad kommune, hvor sektorovergripende risikoområder og offentlig anskaffelser ble pekt på som et forvaltningsområde med høy risiko.

Revisjonens funn og anbefalinger er utledet gjennom grundig og omfattende metodisk gjennomføring av både dokumentanalyse, skriftlige intervjuer, gjennomgang av rammeavtaler og investeringsprosjekter samt spørreundersøkelse, vurdert opp mot rapportens revisjonskriterier. Prosjektet er for øvrig gjennomført etter gjeldende standard for forvaltningsrevisjon, RSK001.

¹ Grimstad kommunes anskaffelsesstrategi 2018-2022, versjon 05.04.22

1.2 PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget vedtok gjennom prosjektplan 28. april 2022 (sak 13/22) følgende problemstillinger²:

- 1) *Har Grimstad kommune etablert tilfredsstillende systemer for roller, ansvar og myndighet knyttet til offentlige anskaffelser?*
- 2) *I hvilken grad etterlever Grimstad kommune innkjøpsreglementets bestemmelser knyttet til premisser for anskaffelser, ved gjennomføring av større innkjøp?*
- 3) *I hvilken grad ivaretar Grimstad kommune innkjøpsreglementets bestemmelser om kontraktsoppfølging?*

Prosjektet avgrenses til å se på hvordan kommunen etterlever bestemmelsene i innkjøpsreglementet sett i sammenheng med fordeling av roller, ansvar og myndighet. Dette innebærer følgelig at prosjektet ikke vil se på etterlevelse av krav til enkeltanskaffelser iht. lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

² I opprinnelig prosjektplan var det ved en feil skrevet økonomireglement der det skulle stå innkjøpsreglement i hhv. problemstilling 2 og 3. Utvalget ble informert om feilen, og det er nå korrigert i rapporten

2. METODISK GJENNOMFØRING

Prosjektets metodiske fremgangsmåte har basert seg på en sammensatt datainnsamling gjennom flere ulike tilnærminger innen både kvalitativ og kvantitativ metode. Arbeidet med forvaltningsrevisjonen har i hovedsak foregått i perioden august 2022 – desember 2022, gjennomført av forvaltningsrevisor Stine Norrøne Ask, med Kristian Fjellheim Bakke som oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor.

Revisjonen startet innledningsvis i prosjektet med et oppstartsmøte med innkjøpsansvarlig (kontaktperson utnevnt av kommunedirektør), for å avklare forventinger, tidsplan og praktisk gjennomføring for det videre arbeidet. Etter oppstartsmøte ba revisjonen om å få oversendt dokumentasjon i form av rutinebeskrivelser mv. knyttet til tematikken ved problemstillingene.

Gjennomgang av enkeltsaker

Revisjonen fikk etter forespørsel oversendt en oversikt over alle større rammeavtaler og anskaffelser i investeringsprosjekter for perioden 2018-2022. Det ble så gjennomført et utplukk basert på variasjon i sektor, innhold i anskaffelsen, økonomisk ramme, type anskaffelse og tidsrom. Utplukket resulterte i tre rammeavtaler (fra 30 mill. kr. til 120 mill. kr) og 5 investeringsprosjekter (fra 5 mill. kr. til 30 mill. kr). Revisjonen gjennomførte en gjennomgang av utplukkede anskaffelser på rådhuset i Grimstad, med full tilgang til kommunens sak- og arkivsystem Public360. Det ble både i forkant og etterkant av mappegjennomgangen gjort avklaringer med innkjøpsansvarlig for å sikre en mest mulig korrekt forståelse av dataene.

Spørreundersøkelse

For å få best mulig innsikt i selve praktiseringen av innkjøp i Grimstad kommune, anså revisjonen det som hensiktsmessig å gjennomføre en spørreundersøkelse blant enhetsledere og ansatte med delegert bestillermyndighet. Sistnevnte fikk vi beskjed av kontaktperson om at var tilsvarende samme ansatte som har anvisningsmyndighet i kommunen. Revisjonen har derfor tatt utgangspunkt i respektiv oversikt gitt av AKST september 2022.

Kontaktinformasjon til enhetsledere er hentet direkte ut fra kommunens hjemmesider. Det tas derfor forbehold om potensielle feil eller mangler i respondentlisten. Revisjonen ba i denne forbindelse om tilbakemelding på avvik i distribusjonsmeldingen til respondentene, noe som gjorde at vi fikk korrigert enkelte mottakere.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til totalt 159 respondenter. Etter korrigerings fra respondenter om at de hverken var enhetsledere eller ansatte med delegert bestillermyndighet, var det totalt 19 respondenter som ble fjernet fra utvalget. Av utvalget var det totalt 88 respondenter som svarte på hele undersøkelsen, hvilket innebærer en svarprosent på 63 prosent. 9 respondenter gjennomførte kun deler av undersøkelsen. Av kommunens 33 enhetsledere, var det kun 2 stk. som ikke svarte på undersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble distribuert gjennom SurveyXact, som revisjonen også anvendte i sin analyse av datagrunnlaget knyttet til undersøkelsen.

Intervjuer

Av hensyn til koordinering og ressursbruk valgte revisjonen å utlede et sett med spørsmål over e-post til kommunalsjefer, i stedet for stedlige intervjuer. Herunder var det fire kommunalsjefer som ble kontaktet; kommunalsjef for helse og omsorg, oppvekst, samfunn og miljø samt kommunikasjon, kultur og næring. Revisjonen ba samtidig om utfyllende dokumentasjon knyttet til kontraktsoppfølging ved de utplukkede anskaffelsene, og har i denne forbindelse vært i dialog med enhetsleder for investeringsprosjekter.

Validitet og reliabilitet

Vurderingen av det metodiske arbeidets validitet og reliabilitet, handler om å belyse dataenes troverdighet og gyldighet. Validiteten handler om hvorvidt de innsamlede dataene er aktuelle for å besvare problemstillingene, og om revisjonens funn er autoritative og representative i forhold til fenomenet som er undersøkt. Dokumentene som er analysert for å gi et bedre grunnlag for konklusjonene har vært offentlig tilgjengelig dokumenter, eller dokumenter som er forelagt revisjonen direkte av kommunen gjennom opplastning av dokumenter i Sharepoint.

I forbindelse med intervjuene ble spørsmål sendt skriftlig til alle kommunalsjefene. Samtidig har innkjøpsansvarlig hatt datamaterialet ved rapportens faktagrunnlag oversendt til verifisering med et avsluttende møte med revisjonen hvor vi arbeidet oss gjennom tilbakemeldinger. En slik kvalitetssikringsprosess gir mindre rom for potensielle fallgruver ved subjektiv tolkning av dataene. Kommunedirektør har i tillegg ved prosjektets ferdigstilling fått rapporten til høring. Uttalelsen fra kommunedirektør ligger vedlagt.

Reliabilitetsvurderingen omhandler hvorvidt de innsamlede dataene er pålitelige, og om dataene er gjenstand for etterprøvbarehet. Rapporten har både på detaljert og overordnet nivå vært gjenstand for intern og ekstern kvalitetskontroll. Gjennomgående i rapportens arbeid har flere forvaltningsrevisorer vært involvert i prosessen, og den metodiske innsamlingen av data har vært grundig forankret og kvalitetssikret internt. Dette har bidratt til et godt fundament for dataenes reliabilitet.

3. PROBLEMSTILLINGER

3.1 ROLLER, ANSVAR OG MYNDIGHET

- 1) *Har Grimstad kommune etablert tilfredsstillende systemer for roller, ansvar og myndighet knyttet til offentlige anskaffelser?*

3.1.1. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de krav, normer og standarder som utgjør grunnlaget for de vurderinger objektet skal måles opp mot og i forhold til.

Grimstad kommune ved kommunedirektøren har etter kommuneloven § 25-1 (3) ansvar for å ha nødvendige rutiner og prosedyrer på plass som en del av kommunens helhetlige internkontrollsystem. Som et viktig verktøy i internkontrollarbeidet knyttet til offentlige anskaffelser, har Grimstad kommune utarbeidet et felles innkjøpsreglement gjeldende for alle enheter i kommunen. Innkjøpsreglementets bestemmelser vedrørende roller, ansvar og myndighet vil utgjøre revisjonens hovedkriterium knyttet til problemstillingen.

Innkjøpsreglementets kapittel 3 omtaler i hovedsak tre ansvarsledd i forbindelse med anskaffelser (jf. punkt 3.2, 3.3 og 3.5):

- **Enhetsleder** har ansvaret for at det til enhver tid benyttes lovlige inngåtte avtaler i enhetens tjenesteproduksjon. Enhetsleder er videre ansvarlig for å planlegge slik at alle anskaffelser gjennomføres i tråd med regelverket og innkjøpsreglementet. Enhetsleder skal så tidlig i prosessen som mulig kontakte innkjøpsansvarlig for råd, veiledning og beslutningsstøtte etter behov. Hensikten er å avklare mulige anskaffelsesprosesser og kontraktstrategi så tidlig som mulig.
- **Innkjøpsansvarlig** er ansvarlig for å lede og koordinere det overordnede innkjøpsansvaret i kommunen, og skal gi råd, veiledning og beslutningsstøtte etter behov. Bistanden innebærer utarbeidelse og vedlikehold av system, innkjøpsreglement, anskaffelsesstrategi, rutiner, verktøy og løpende opplæring og veiledning i organisasjonen. Alle kunngjøringspliktige anskaffelser i NO/EU skal gjennomføres av innkjøpsansvarlig (> kr. 1,3 mill.). Innkjøpsreglementet understreker i den forbindelse at innkjøpsansvarlig *skal* kontaktes for alle planlagte anskaffelser over kr 1,3 mill. (både enkeltvis og i sum over 4 år ved rammeavtaler).

Innkjøpsansvarlig er kommunens representant i det offentlige innkjøpssamarbeidet på Agder (OFA). Alle henvendelser til innkjøpssamarbeidet skal rettes og koordineres mot innkjøpsansvarlig.

- **Ansatte med delegert bestillermyndighet** er de eneste som har anledning til å forplikte kommunen økonomisk ved innkjøp og anskaffelser, med delegert myndighet

fra kommunedirektøren. Ansatte med bestillingsmyndighet skal oppgi ressursnummer, navn, enhet og evt. prosjektnummer for alle bestillinger. De skal videre innhente skriftlig tillatelse til å gjennomføre bestillinger over løpende kontrakter (avrop) fra den person som har myndighet til å opptre på vegne av partene i saker som angår kontrakten.

Behov for anskaffelser skal meldes kommunalsjef, som igjen vurderer behovene på tvers av kommunen som samlet organisasjon. Behov for avtaler fremmes eventuelt i halvårige møter med innkjøpsansvarlig. Enhetsleder er ansvarlig for at ansatte med tildelt bestillermyndighet deltar på kommunens interne og løpende anskaffelses- og innkjøpsopplæring.

I Grimstad kommunes anskaffelsesstrategi beskrives strategier og tiltak for å oppnå de enkelte delmålene/premissene som er definert i innkjøpsreglementet, hvor hver av strategiene med tiltak gjelder i planperioden. Hvert tiltak er adressert med en arbeidsfordeling ut fra hvem som står nærmest å kunne gjennomføre tiltaket i linja; kommunedirektør og kommunalsjefer, innkjøpsansvarlig og enhetsledere. Rapportering i forbindelse med anskaffelsesstrategien skjer gjennom innkjøpsansvarlig på halvårlige statusorienteringer til kommunedirektørens ledergruppe.

Når det gjelder kunngjøringspliktige anskaffelser, skal de være fulldigitaliserte og behandles med følgende ansvarsdeling, jf. punkt 3.3:

- Kravspesifikasjon skal utarbeides i samarbeid med enhetene basert på kommunens mal. Dette skal kvalitetssikres av innkjøpsansvarlig
- Prosedyreregler, kvalifikasjons- og tildelingskriterier herunder avtalevilkår, utarbeides av innkjøpsansvarlig
- Kommunens kunngjøring av anskaffelser i Norge og EU gjøres av innkjøpsansvarlig

3.1.2 FAKTA

Innkjøpsreglementets kapittel 3 regulerer de ulike rollene og ansvarsleddene Grimstad kommune har fordelt myndigheten mellom når det gjelder offentlige anskaffelser, og utgjør således systemet for fordeling av roller, ansvar og myndighet. Som redegjort for i revisjonskriteriene, fordeles ansvaret i hovedsak mellom tre ledd; kommunens enhetsledere, innkjøpsansvarlig samt ansatte med delegert bestillermyndighet. I dette delkapittelet vil det redegjøres for hvordan denne fordelingen oppleves blant de ansatte og ledelsen.

Innkjøpsansvarlig har en støttefunksjon for organisasjonen når det gjelder enkeltanskaffelser, i form av å gi råd, veiledning og beslutningsstøtte – samtidig som han skal orienteres ved planlegging av anskaffelser over 1,3. mill. kr. I 2017 fikk innkjøpsansvarlig ansvaret for gjennomføringen av alle kunngjøringspliktige anskaffelser i NO/EU (> kr. 1,3 mill.). Samtidig har han en koordinerende funksjon og det overordnede ansvaret for innkjøp i kommunen.

I samtale med innkjøpsansvarlig ble det innledet med et bakteppe knyttet til innkjøpsområdet. Han beskriver at regelverket er komplisert, formalistisk og har detaljerte prosedyreregler for kommunens anskaffelser som omfattes av nasjonalt og europeisk regelverk, samtidig som tilknyttede forskrifter hver for seg har ulike prosedyrer for gjennomføring beroende på ulike terskler. Innkjøpsansvarlig beskriver at Grimstad kommune som oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet, og plikter å hensynta miljø, menneskeretter, behov for lærlinger, og andre samfunnshensyn i sin anskaffelsespraksis. Rettsutviklingen innen offentlige anskaffelser blir omtalt som betydelig og forutsetter at offentlige oppdragsgivere gjør fortløpende tiltak for å sikre korrekt etterlevelse – med høy risiko for sanksjoner dersom etterlevelsen er feilaktig.

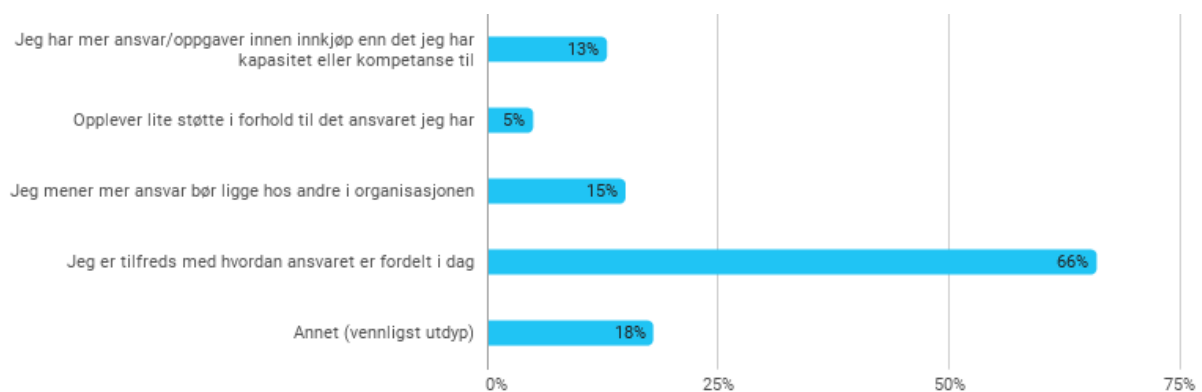
Hensikten med spørreundersøkelsen revisjonen sendte ut blant enhetsledere og ansatte med delegert bestillermyndighet, var å kartlegge hvordan de som har innkjøp som en del av sine ansvarsområder, opplever dagens praksis – sett i lys av innkjøpsreglementet. Av de 88 ansatte som svarte på undersøkelsen, fordelte respondentene seg ganske jevnt blant de ulike sektorene med hhv. 40 % fra samfunn og miljø, 31 % fra oppvekst, 17 % fra helse og omsorg og 11 % fra kommunikasjon, kultur og næring samt «annet». Alle enhetsledere i kommunen med unntak av to, besvarte undersøkelsen, dvs. at 57 ansatte med delegert bestillermyndighet også svarte på undersøkelsen.

Roller, ansvar og myndighet – Fordeling og støtte

Innkjøpsansvarlig beskriver at det ovennevnte bakteppet forklarer noe av kompleksiteten og relevante hensyn som skal ivaretas gjennom de roller, ansvar, og myndighet som fremkommer av innkjøpsreglementet. I forlengelse av dette forteller han at: «*Min opplevelse er at rollene i vårt innkjøpsreglement er klare. Utfordringsbildet har hele veien vært kapasitet. Når de kunngjøringspliktige anskaffelsene ble sentralisert, ble det ikke tilført ressurser for å gjennomføre operative anskaffelser. Det var en klar forutsetning.*».

Kommunens innkjøpsreglement omsetter de ulike lovpålagte pliktene i form av system- og innkjøpsrutiner. Innkjøpsansvarlig beskriver til revisjonen at innkjøpsreglementet er helhetlig innrettet med sikte på å oppnå optimale anskaffelser, inndelt med hovedkapitler for mål, planlegging, gjennomføring og oppfølging av anskaffelser. Inndelingen mener innkjøpsansvarlig gjør at enhetene kun trenger å ha fokus på å beskrive sine faglige behov med fokus på behovsverifikasjon og brukervedvirkning, mens den formelle anskaffelsesprosessen er overlatt til innkjøpsavdelingen. Sentralisering av innkjøpsfunksjonen mener innkjøpsansvarlig innebærer at enhetene kan konsentrere seg om ren faglig utøvelse av kjerneoppgaver, fremfor å befatte seg med kompliserte anskaffelsesrettslige prosesser forbundet med høy risiko.

De ansatte (herunder siktes det til enhetsledere og ansatte med delegert bestillermyndighet) som besvarte spørreundersøkelsen, ble stilt spørsmålet: «*Hvordan opplever du omfanget av ansvaret du har i din rolle i forbindelse med gjennomføring av anskaffelser?*» med mulighet for å svare på ulike påstander. Respondentene fordelte seg følgende:



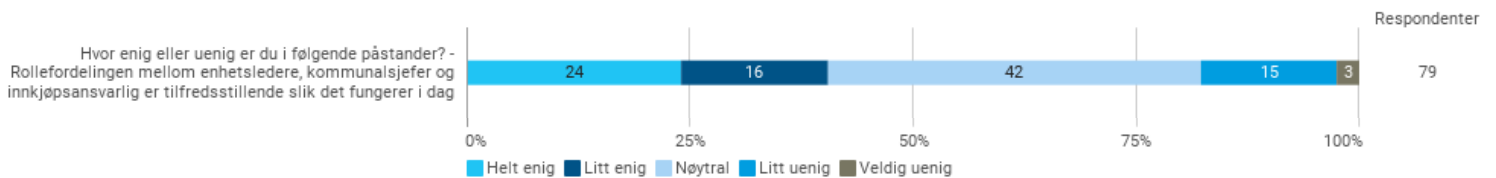
Som det fremgår av tabellen, svarer en stor andel av de ansatte at de er fornøyde med hvordan ansvaret er fordelt i dag. Samtidig registrerer revisjonen at 15 % mener ansvaret bør ligge hos andre i organisasjonen, og 13 % opplever at de har mer ansvar enn de har kapasitet eller kompetanse til. Kategoriserer vi derimot svarene opp mot kun enhetsledernes tilbakemeldinger, fremgår det tydelig at flertallet av enhetsledere ikke er like tilfreds med dagens ansvar og roller. 50 % av enhetsledere svarer at de har for mye innkjøpsansvar/oppgaver enn de har kapasitet eller kompetanse til *eller* at de mener mer ansvar bør ligge hos andre i organisasjonen.

Av de 18 % som svarte «annet», poengteres det blant annet viktigheten av kompetansedeling og støtte fra de som har mer kompetanse på innkjøpsområdet. Det vises videre til betydningen av god informasjon når kommunen inngår avtaler med nye leverandører mv.

Kommunalsjefene ble spurt hvordan de opplevde ansvars- og oppgavefordelingen, både i «linja» mellom dem og enhetsledere samt opp mot ansvaret ved den sentrale innkjøpsansvarlige. Totalt sett ligger det en felles oppfatning om at fordelingen fungerer tilfredsstillende, samtidig som det nyanseres med flere forbedringspunkter. Både kommunalsjef for helse og omsorg og for oppvekst beskriver området som krevende i en travel hverdag, hvor behovet for rett kompetanse har økt. Kommunalsjef for samfunn og miljø

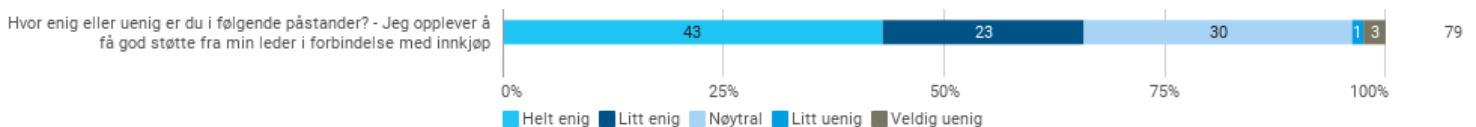
beskriver rollefordelingen som logisk, men at det er en utfordring med noe krevende kommunikasjon mellom linja og innkjøpsansvarlig. Samtidig stiller kommunalsjef for helse og omsorg seg spørrende til «hvorfør slike stabsfunksjoner forventer at ledere i operative enheter skal håndtere områder som de opplever seg utrygge på. Det burde være slik at de som kan feltet best ikke bare gir råd, men også gjennomfører oppdragene.»

De ansatte ble i spørreundersøkelsen bedt om å si seg enig eller uenig i påstanden «Rollefordelingen mellom enhetsledere, kommunalsjefer og innkjøpsansvarlig er tilfredsstillende slik det fungerer i dag», hvor de svarte følgende:



Slik det fremgår av tabellen, mener 18 % at de ikke mener dagens rollefordeling fungerer tilfredsstillende. Sektor for helse og omsorg samt sektor for oppvekst har vesentlig høyere utslag på grad av uenighet ifm. tilfredsstillende rollefordeling, med i underkant av 30 % av ansatte som svarer dette. Revisjonen registrerer at andelen også er forsterket blant enhetsledere (uavhengig av sektor), hvor tilsvarende andel som er litt eller veldig uenig i påstanden utgjør 29 %.

På et komplekst område som offentlige anskaffelser, er det viktig med god fag- og beslutningsstøtte internt i organisasjonen, både i linja og med fagansvarlig. De ansatte ble i spørreundersøkelsen bedt om å si seg enig eller uenig i påstanden «Jeg opplever å få god støtte fra min leder i forbindelse med innkjøp».



Slik en ser av tabellen, virker de ansatte stort sett fornøyd med støtte de får fra sin leder i forbindelse med innkjøp. Det er kun oppvekstsektoren som skiller seg noe ut, med 12 % som er litt eller veldig uenig i påstanden, samtidig som andelen enhetsledere kommer ut noe høyere enn utvalget totalt.

Gjennom innkjøpsreglementet skal innkjøpsansvarlig gi råd-, veiledning- og beslutningsstøtte ved behov, gjennom blant annet å utarbeide og vedlikeholde system, innkjøpsreglement, anskaffelsesstrategi, rutiner, verktøy samt løpende opplæring og veiledning. Revisjonen har gjennom prosjektet fått informasjon fra flere kilder om kapasitetsutfordringer for innkjøpsansvarlig, men at det nå er tilført et nytt årsverk for å avhjelpe dette. De to utgjør dermed kommunens innkjøpsavdeling.

Kommunalsjef for helse og omsorg beskriver at hun er kjent med at ledernivået kunne tenke seg mer hjelp fra innkjøpsavdelingen, men at grunnen til at de har denne opplevelsen er at det

har vært marginalt med ressurser på innkjøpsområdet. Det vises videre til at når det etterspørres faglig råd, så opplever en å få det samt at delen av den innkjøpsfaglige prosessen som ligger på innkjøpsansvarlig, leveres på et høyt faglig nivå. Det man har fått noe tilbakemelding på er kapasiteten i innkjøpsavdelingen – men det vil nok bedre seg ved at de har fått tilført ressurser. Kommunalsjef for oppvekst erfarer at fagstøtten fra innkjøpsansvarlig er ivaretatt og at enhetslederne er delaktige i beslutningsprosesser. Samtidig vises det til at enhetsledere opplever i noen tilfeller at det kan ha blitt inngått avtaler som viser seg å ikke fungere etter hensikten og som ønskes avvirket, noe som ifølge kommunalsjef har vist seg å være mer problematisk. Kommunalsjef for samfunn og miljø deler noe av de samme oppfatningene, hvor det beskrives til revisjonen at støtten blir ivaretatt, men at opplæring, veiledning og støtte i stor grad skjer på innkjøpsansvarliges premisser og i mindre grad er tilrettelagt deres behov. Kommunalsjef for kommunikasjon, kultur og næring mener mye av dette kan forenkles med bedre kommunikasjon som er enklere tilgjengelig for alle.

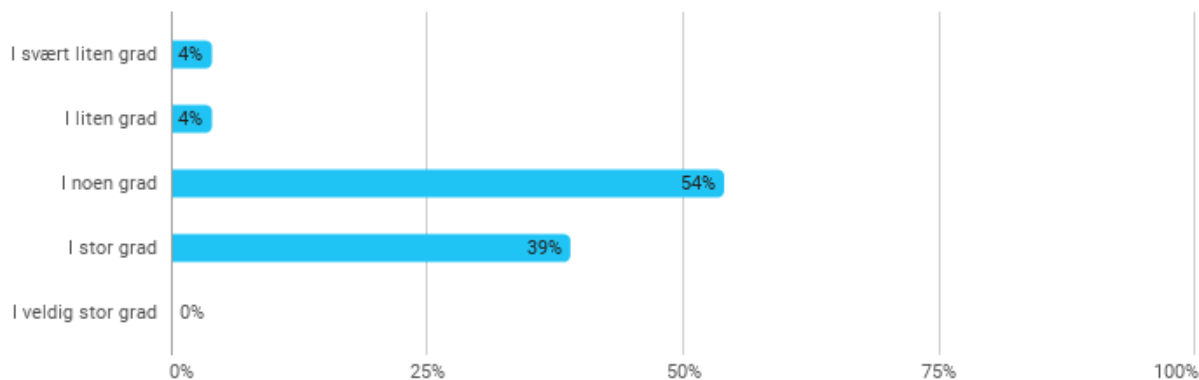
I revisjonens samtale med innkjøpsansvarlig, beskrives manglende ressurser som et forbedringspotensial. Han forteller at manglende ressurser innenfor et komplekst og omfattende fagfelt har klart påvirket flere sider av anskaffelsesområdet. Knapphet på ressurser beskrives å ha påvirket muligheten til å dekke opp enkeltpersoners ønsker og behov for utdypende informasjon, hvor prioritert fokus har vært å gjennomføre forsvarlige anskaffelser innen rettslige tidsfrister.

Manglende samsvar mellom ressurser og behov har i flere tilfeller medført at det kun er tid til en dialog som innholdsmessig er på et absolutt anskaffelsesfaglig minimum ifølge innkjøpsansvarlig. Han beskriver videre at regjeringen høsten 2022 igangsatte arbeid med sikte på å endre lov- og forskrift om offentlige anskaffelser, deriblant skjerpe miljøkrav og innføre en ny Norgesmodell for å styrke arbeidet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Dette mener innkjøpsansvarlig innebærer ytterligere plikter og merarbeid knyttet til gjennomføring av offentlige anskaffelser. Opprettelsen av nye stillinger beskrives til revisjonen at ble informert til politisk nivå våren 2019, men at det først sommeren 2022 ble besatt én stilling. Innkjøpsansvarlig mener det fremdeles er behov for ytterlige ressurser.

På spørsmål om hvordan kommunalsjefene opplever fordelingen av støtte i «linja» og til innkjøpsansvarlig, er det en generell oppfatning om at de henvender seg til innkjøpsansvarlig og at dette fungerer på en god måte. Større innkjøp blir ifølge kommunalsjef for oppvekst drøftet i sektoren først, og gjennomføres deretter sentralt fra sektoren i samarbeid med innkjøpsansvarlig. Enhetsledere og ansatte med delegert bestillermyndighet ble stilt spørsmål om samarbeidet med innkjøpsansvarlig i forbindelse med fag-/ og beslutningsstøtte. Respondentene fordelte seg jevnt over skalaen, uten noen store utslag på de ulike sektorene, eller mellom enhetslederne og de med delegert bestillermyndighet. Det er noe flere respondenter som legger seg på litt- eller svært misfornøyd, men dette kan ses i sammenheng med ressursituasjonen som kommunalsjefene poengterer gjennomgående.

Enkelte av spørsmålene revisjonen stilte i undersøkelsen, var kodet til kun å gjelde enhetsledere. Revisjonen ønsket å få frem enhetsledernes opplevelse av ansvarsdelingen i forbindelse med innkjøp, og stilte følgende spørsmål:

«Innkjøpsreglementet definerer ulike oppgaver knyttet til ansvarsdeling mellom ulike ledd i kommunen. Opplever du at dagens oppgaver, ansvar og myndighet er hensiktsmessig fordelt mellom enhetene og innkjøpsansvarlig?»



Oppsummert kan det se ut til at enhetslederne er til dels fornøyde med slik oppgaver, ansvar og myndighet er organisert per i dag – når det gjelder hensiktsmessig fordeling mellom enhetsledere og innkjøpsansvarlig. Revisjonen kan ikke se noen store variasjoner mellom de ulike sektorene.

De ansatte fikk i spørreundersøkelsen anledning til å gi en avsluttende kommentar på elementer de mente kunne være av relevans for revisjonen. Flere respondenter trekker her frem et godt samarbeid med innkjøpsansvarlig. Samtidig er det flere som viser til noe utfordringer ved samarbeid med innkjøpsansvarlig ved blant annet lite tilgjengelighet eller vanskelig å få hjelp tilpasset enhetens premisser. En av respondentene belyser også ressursmangel som årsak: *«Innkjøpssystemet vårt hadde fungert bedre om man hadde mer ressurser på innkjøp. Det er alt for stor pågang på de ansatte på innkjøp, så ventetiden er lang.»*

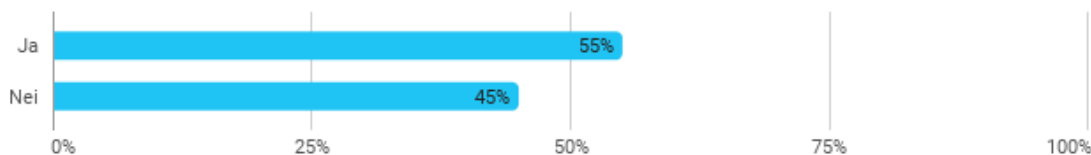
Revisjonen registrerer samtidig flere respondenter som opplever for lite informasjon, spesielt knyttet til gjeldende innkjøpsavtaler, endringer i rammeavtaler, endringer i maler mv. Det vises eksempelvis til at det er viktig med god informasjon slik at en kan følge med på hvilke leverandører som gjelder, spesielt da dette endres til tider.

Innkjøpsansvarlig mener på sin side det foreligger forbedringspotensial knyttet til møtестruktur i forbindelse med avtalebehov i kommunen. Han beskriver at enhetenes kommende behov for avtaler skal fremmes via kommunalsjefer til han i halvårige møter, med hovedformål å samordne de ulike avtalebehovene med sikte på å kunne planlegge for å få på plass en hensiktsmessig avtaleportefølje som tjener hele kommunen. Selv med en slik rutine erfarer han at majoriteten av avtalebehovene likevel fremmes ad-hoc fra alle nivåer i kommunen, noe som omtales som uheldig.

Opplæring og kompetanse

At den enkelte med innkjøpsansvar innehar kompetanse for å ivareta sine arbeidsoppgaver, er viktig for å ivareta gode prosesser og den interne kontrollen. Enhetsledere og innkjøpsansvarlig skal i henhold til innkjøpsreglementet påse at ansatte i organisasjonen får tilbud om løpende opplæring på innkjøp.

Den enkelte ansatte ble i undersøkelsen stilt spørsmål om vedkommende har «deltatt på intern anskaffelses- og innkjøpsopplæring en gang de siste 4 årene». De fordelte seg følgende:



Av hensyn til variasjonen blant antall respondenter fra de ulike sektorene, er det ikke komparativt å trekke ut resultater fra de ulike sektorene. Av de 45 % derimot som svarer at de ikke har vært på opplæring de siste fire årene, utgjør dette 37 respondenter. Andelen er noe færre når man skiller ut enhetsledere, men registrerer at det her er 6 enhetsledere som ikke har deltatt på noen form for intern anskaffelses- og innkjøpsopplæring de siste 4 årene.

Kommunalsjef for helse og omsorg trekker frem en opplevelse av «til dels utrygghet som kan ha sammenheng med vårt kompetansenivå og at vi ikke har nok daglig «trening» i å håndtere alle deler av innkjøps- og kontraktsoppfølgingskravene. Vi har til tider en opplevelse av at det er krevende å gjennomføre leverandørkontroller på område som ikke hører inn under sektorens ansvarsområder, f. eks økonomi/HR.». Både kommunalsjef for oppvekst og for kommunikasjon, kultur og næring viser til at det er stort fokus på innkjøp i kommunen, og en frykt og utrygghet i forhold til å gjøre feil. Kommunalsjef for samfunn og miljø viser på sin side til manglende kompetanse knyttet til kontraktsoppfølging: «I tillegg ønsker jeg mer støtte når det gjelder kontraktsoppfølging. Dette er omfattende og komplisert og kan berøre områder som ikke vi har tilstrekkelig kompetanse på hos prosjektledere og andre som følger opp kontrakter.». Kontraktsoppfølging vil bli nærmere belyst i problemstilling 3.

Det vises videre til av kommunalsjef for helse og omsorg at «... på grunn av kommunens historikk oppleves området krevende både når det går på kompetanse og gjennomføring/oppfølging av kontrakter/anskaffelser. Jeg får tilbakemelding fra enhetene på at de kunne tenke seg mer praktisk/operativ hjelp når vi står i krevende anskaffelsesprosesser.»

Kommunalsjef for kommunikasjon, kultur og næring mener på sin side at det hadde vært til stor hjelp å lage enkle veivisere for mindre innkjøp (under 100.000). Tilsvarende nevnes også av kommunalsjef for samfunn og miljø, som mener at informasjonen på kommunens ansattportal kunne vært forenklet slik at de ansatte ble mer selvhjulpne på området.

Revisjonen stilte videre spørsmål til kommunalsjefene om de «...har inntrykk av at den interne anskaffelses- og innkjøpsopplæringen fungerer etter hensikten, og at

innkjøpskompetansen er på et tilfredsstillende nivå i din sektor av det du har kjennskap til». Både kommunalsjef for helse og omsorg, oppvekst og samfunn og miljø peker alle på at det er behov for økt kompetanse for å bli tryggere på å gjennomføre anskaffelsesprosesser blant ledere. Kommunalsjef for helse og omsorg beskriver behovet som følger:

«Det ligger mye informasjon digitalt. Men det er store krav til ledere på å ha høy kompetanse på svært mange områder og dette området oppleves nok til å være spesielt krevende. Jeg tror jeg kan si på vegne av de fleste lederne at vi opplever utrygghet på egen kompetanse. Vi opplever at det ofte er kommet noe som en bør ha innkjøpsfaglig kompetanse på for å forstå rekkevidden. Når vi har utskifting av ledere, må en ha et stort fokus på onboarding når det gjelder dette området.»

Flere av kommunalsjefene viser til at det ligger mye informasjon og rutiner om innkjøp, men at det er en svakhet ved at dette ikke brukes godt nok. Det pekes også på behov for kompetanseløft da flere er redd for å gjøre feil på området. Innkjøpsansvarlig peker også på opplæring og kompetanse som et område med forbedringspotensial, hvor han beskriver følgende: *«Erfaringen tilsier at flere ledere med fordel kunne deltatt på lederskolens onboarding- og vedlikeholdsprogram. Der har anskaffelser hatt en egen dag med fokus på hva en som leder har behov for av kjennskap til våre innkjøpsrutiner. Vi har tidligere gjennomført dette hvert halvår. Lederne bør delta minimum én gang pr år for å holde seg oppdatert på rutiner, få informasjon om avtaler, og for å kunne ha en arena for å stille spørsmål. Lederne som ikke deltar på opplæringsprogrammene er ofte dem som spør og etterlyser mer informasjon. Det er en vinn-vinn-situasjon å øke deltakelsen. Økt deltakelse vil styrke etterlevelsen av våre innkjøpsrutiner samtidig som lederne får bedre informasjon.»*

Innkjøpsansvarlig poengterer avslutningsvis i samtale et forbedringspotensiale knyttet til samfunn- og miljøsektorens nyetablerte prosjektenhet. Han oppfatter at enheten er sammensatt av personell med ulik bransjebakgrunn og noe varierende kjennskap til gjennomføring av kommunale byggeprosjekt. Det vises til at intern samhandling vil kunne styrkes og gi en bedret felles forståelse av kommunens innkjøpsrutiner dersom prosjektenheten øker sin kunnskap til de nasjonale entreprisestandardene³. Standardene er velkjente i offentlig sektor så vel som mellom partene i privat næringsliv. Standardene er ikke en del av innkjøp- eller anskaffelsesregelverket, men er å forstå som samfunnets alminnelige regler og bestemmelser knyttet til gjennomføring av bygningsarbeid/entrepriser.

³ Gjennomføringen av slike byggeprosjekt gjøres ved bruk av Norsk Standard (NS). Typisk er utførelsesentrepriser (NS 8405 og 8406 herunder NS 3420) og totalentrepriser (NS 8407).

3.1.3 REVISORS VURDERINGER

Grimstad kommunes innkjøpsreglement utgjør rammeverket for fordeling av roller, ansvar og myndighet innenfor anskaffelser, og revisjonen vurderer det skriftlige systemet som opplysende og veiledende for å sikre en god innkjøpsprosess.

Revisjonen anser det som positivt at en stor andel av de ansatte er tilfreds med dagens ansvars- og rollefordeling. Det er likevel etter revisjonens vurdering verdt å bemerke at halvparten av enhetslederne mener de har for mye innkjøpsansvar/oppgaver enn de har kapasitet eller kompetanse til eller at mer ansvar bør ligge hos andre i organisasjonen. Sett i lys av at nær 1/3 av enhetslederne *ikke* anser rollefordelingen opp mot kommunalsjefer og innkjøpsansvarlig som tilfredsstillende og flere kommunalsjefer samtidig viser til forbedringspunkter, gir dette indikasjoner på at det er behov for en rolleavklaring og en gjennomgang for en få en mer omforent ansvarsdeling.

Usikkerhet knyttet til kompetanse utgjør en gjentakende uttrykt risikofaktor knyttet til innkjøpsprosessene, både blant kommunalsjefer, enhetsledere og ansatte med delegert bestillermyndighet. At den enkelte med innkjøpsansvar innehar kompetanse til å ivareta sine arbeidsoppgaver er viktig for å ivareta gode prosesser. Revisjonen bemerker i denne forbindelse at flere peker på innkjøpsområdet som til dels krevende, at man ikke har nok daglig trening til å håndtere kravene som stilles samt et behov for kompetanseløft da flere er redd for å gjøre feil på området. Av hensyn til kommunens historikk i forbindelse med anskaffelser, mener revisjonen det er desto viktigere at spesielt ledere i kommunen blir trygge på sin kompetanse og at kunnskap om innkjøp samsvarer med ansvaret de er tillagt gjennom innkjøpsreglementet. Det at nær halvparten av alle ansatte i spørreundersøkelsen svarer at de ikke har deltatt på intern anskaffelses- og innkjøpsopplæring de siste 4 årene, mener revisjonen sett i lys av de funn som fremgår på kompetanse, indikerer et behov for økt kompetanseheving på området.

Revisjonen registrerer at flere uttrykker et ønske om mer fagstøtte og kompetansedeling fra de som har kompetanse på innkjøpsområdet, hvor spesielt ledernivået kunne tenke seg mer hjelp fra innkjøpsavdelingen. Det at innkjøpsansvarlig nå har fått tilført et nytt årsverk, mener revisjonen vil kunne bedre de skisserte kapasitetsutfordringene som pekes på ved flere ledd.

Samtidig tolker revisjonen det dithen at det er en noe ulik oppfatning blant kommunalsjefer, enhetsledere og innkjøpsansvarlig/teamet når det gjelder forventninger til graden av involvering og fagstøtte. Det vises til god skriftlig informasjon og rutiner om innkjøp, men at det er svakheter ved at dette ikke anvendes aktivt nok, som igjen kan skape en forventning om mer støtte fra «de som kan faget best». Etter revisjonens vurdering foreligger det behov for en forventningsavklaring mellom innkjøpsavdelingen og kommunalsjefer samt enhetsledere, på graden av involvering i de enkelte anskaffelsene.

3.2. PREMISSER FOR STØRRE INNKJØP

2) *I hvilken grad etterlever Grimstad kommune innkjøpsreglementets bestemmelser knyttet til premisser for anskaffelser, ved gjennomføring av større innkjøp?*

3.2.1 REVISJONSKRITERIER

I denne problemstillingen vil revisjonskriteriene utgjøre innkjøpsreglementets bestemmelser som setter premisser for gjennomføring av større innkjøp i Grimstad kommune. Revisjonen har gjennomført et selektivt utplukk fra bestemmelsene i reglementet, basert på de mest sentrale premissene ved innkjøp.

Samfunnsansvar

I henhold til bestemmelse 2.2.3 skal Grimstad kommune være en samfunnsaktør som gjennom sine anskaffelser, aktivt skal legge til rette for å sikre forsvarlig miljø- og bærekraftig utvikling, etisk handel, forhindre sosial dumping, tilrettelegging og tilpasning av innkjøpene.

Universell utforming

Anskaffelser skal ivareta behovene for brukere med nedsatte funksjonsevner, jf. 2.2.6. I dette følger kommunen Norm og veiledning for utfordring til Direktoratet for byggekvalitet. Krav om universell utforming er også hjemlet i Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 15-2, hvor det står at kravspesifikasjoner skal ta hensyn til universell utforming når oppdragsgiver skal anskaffe ytelse som skal brukes av personer, enten det er allmennheten eller ansatte hos oppdragsgiveren, med mindre unntak kan begrunnes særskilt. Spesifikasjonene skal vise til eventuelle bestemmelser i lov eller forskrift som stiller krav til universell utforming.

Etikk

I bestemmelse 2.2.7 står det at alle kommunens ansatte og folkevalgte skal følge «Ethiske retningslinjer og varslingsplakat for Grimstad kommune».

Lærlingordningen

Grimstad kommune skal som en del av samfunnsoppdraget stille krav til at deres leverandører deltar i lærlingordningen for bestemte fag så langt dette er mulig. Så langt dette er mulig, skal det også stilles krav til bruk av lærlinger i den enkelte kontrakt, jf. bestemmelse 2.2.8. Kravet om lærlinger er også hjemlet i Lov om offentlige anskaffelser (LOA) § 7, hvor det heter at det skal stilles krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføring av kontrakten.

Underleverandører

Ifølge bestemmelse 2.2.9 skal Grimstad kommune som en del av samfunnsoppdraget søke å inngå kontrakter med leverandører som ikke benytter underleverandører i mer enn to ledd i direkte vertikal kjede under seg. Bruk av flere leverandørledd skal være saklig begrunnet.

Informasjon til kommunen fra leverandør om informasjon ved bruk av underleverandører samt begrensning i antall ledd av leverandører, er regulert nærmere i FOA §§ 19-2 og 19-3.

Definerte premisser i innkjøpsreglementet

I delkapittel 3.7 heter det at Grimstad kommune skal ta hensyn til livssyklus kostnader og miljømessige konsekvenser ved anskaffelsen. Det er under dette punktet utarbeidet et sett med premisser som så langt det er mulig skal innarbeides i konkurranse- og avtalevilkårene:

- *Miljø* – Kommunen skal så langt det er mulig følge de normene Miljøvern-departementet har anbefalt i veilederen «Miljø og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser», for å bidra til å redusere miljøbelastningen i offentlige anskaffelser
- *Tredjeparts miljøsertifisering (merkeordninger)* – Kommunen skal der det er mulig stille kontraktkrav knyttet til miljø for avtaler lengre enn ett år. Leverandøren skal uoppfordret igangsette arbeid med sikte på å oppnå en tredjeparts miljøsertifisering.
- *Arbeidsmiljø* – I den grad anskaffelser kan påvirke ansattes arbeidsmiljø, må dette ses i sammenheng med forskrift om omorganisering, ledelse og medvirkning, og bringes inn for blant annet AMU (arbeidsmiljøutvalget).
- *Grønt punkt Norge* – Grimstad kommune skal, som medlem i Grønt punkt Norge, stille krav til sine leverandører om å delta i returordninger for gitt emballasje.
- *Livssyklus kostnader* – Ved å hensynta anskaffelsens levetid og livssyklus kostnader, skal en forhindre at anskaffelser blir evaluert ut fra innkjøpsprisen alene.
- *Tiltak mot sosial dumping* – Kommunen skal søke å innrette sine avtaler slik at leverandører forplikter seg aktivt til å medvirke til å forhindre sosial dumping. Punkt 3.7.6 definerer elementer som avtalen bør innrettes med.
- *Etisk handel* – Grimstad kommune skal gjennom sine anskaffelser søke å motvirke brudd på grunnleggende menneskerettigheter og så langt det er mulig respektere regler om forbud mot barnarbeid, mot tvangsarbeid, diskriminering samt organisasjonsfrihet og retten til kollektive forhandlinger.

3.2.2 FAKTA

Innkjøpsreglementet setter som presentert i kriteriene ovenfor, et sett med premisser som skal stilles ved anskaffelser. For å kontrollere hvorvidt disse er etterlevd tok revisjonen et utplukk av et sett med anskaffelser, basert på en oversikt over alle større rammeavtaler og anskaffelser i investeringsprosjekter for perioden 2018-2022. Det ble så gjennomført et utplukk basert på variasjon i sektor, innhold i anskaffelsen, økonomisk ramme, type anskaffelse og tidsrom. Utplukket resulterte i tre rammeavtaler (fra 30 mill. kr. til 120 mill. kr) og 5 investeringsprosjekter (fra 5 mill. kr. til 30 mill. kr), dvs. 8 anskaffelser hvor premisser ble kontrollert.

Premissene ble samlet i 11 punkter for gjennomgang. Det var i hovedsak de inngåtte kontraktene som utgjorde hovedkilde for å se hvorvidt premissene var oppfylt, samtidig som revisjonen hadde tilgang til hele saksmappen i Public 360 dersom det var behov for å søke mer svar andre steder enn i kontrakten. Følgende punkter utgjorde revisjonens kontrolliste:

- Samfunnsansvar
- Universell utforming
- Etikk
- Lærlingordningen
- Underleverandører
- Miljø
- Arbeidsmiljø
- Grønn punkt Norge
- Livssyklus kostnader
- Tiltak mot sosial dumping
- Etisk handel

Ovennevnte premisser ble kontrollert for følgende 8 utplukkede anskaffelsene:

Rammeavtaler

Prosjektkode	Hva anskaffelsen gjelder	Leverandør	Økonomisk ramme
2019-7974	Maskin innleie	Heldal Entreprenør AS	50 mill. eks. mva
2020-2876	Arkitekt- og rådgivende ingeniørtjenester	Rambøll Norge AS	120 mill. eks. mva
2020-12116	Tømrertjenester	Olsenbygg Grimstad AS	30 mill. eks. mva

Investeringsprosjekter

Prosjektkode	Hva anskaffelsen gjelder	Leverandør	Økonomisk ramme
2019-2412	Grefstadveien, ny kommunal vei	Olav Lindstøl AS	12 mill. eks mva
2020-8173	Nytt høydebasseng Solbergåsen	BRG Entreprenør AS	16 mill. eks mva
2022-2475	Levermyr kunstgressbane	PS Anlegg AS	6,5 mill. eks mva
2022-183	Modulskole Holvika	Expandia Modular AS	30 mill. eks mva
2021-2409	Forprosjekt nytt renseanlegg i fjell østerhus	Asplan Viak AS	5 mill. eks mva

➤ Samfunnsansvar

Av anskaffelsene revisjonen har gjennomgått, registreres det at kommunen har anvendt to ulike maler for kontrakter. I en av malene, som revisjonen fant ved 3 av 8 anskaffelser, lå det tomme maler i kontrakten knyttet til evaluering / oppfølging av tjenesteleveranser til utfylling. Her var det utarbeidet et eget oppfølgingspunkt som het «Samfunnsansvar», som inneholdt flere av premissene definert i innkjøpsreglementet. Revisjonen kunne ikke se at dette evalueringsskjemaet lå utfyllt i saksmappen, og kan derfor kun ta utgangspunkt i at det

foreligger som tom mal. På de øvrige 5 anskaffelsene fant revisjonen ingen omtale om samfunnsansvar eksplisitt. Revisjonen finner heller ingen informasjon om dette utenom ovennevnte mal for evalueringsskjema ved de 3 øvrige. Da revisjonen tok dette opp med innkjøpsansvarlig, beskriver han at «samfunnsansvar» anvendes som et fellesbegrep som blir konkretisert gjennom detaljer i øvrige undertemaer.

➤ **Universell utforming**

Når det gjelder universell utforming, er det 4 av de 8 anskaffelsene hvor dette ikke er av relevans. På de øvrige 4 registrerer revisjonen at universell utforming nevnes i alle kontraktene. I kontrakten knyttet til ny modulskole Holvika hvor universell utforming er særlig relevant, registrerer revisjonen at dette vurderes i stort omfang.

➤ **Etikk**

Dette premisset ble vanskelig å ettergå ved den enkelte anskaffelse iht. innkjøpsreglementets føringer, da premisset omfatter en kontinuerlig etterlevelse av «Ethiske retningslinjer og varslingsplakat for Grimstad kommune». Det registreres for øvrig at det i anskaffelsen om «Arkitekt- og rådgivende ingeniørtjenester» ble omtalt en etisk veileder i kravspesifikasjonen.

➤ **Lærlingordningen**

I gjennomgangen av lærlingordningen som premiss for anskaffelsene, registrerer revisjonen noe variasjon. Av de 8 anskaffelsene registrerer revisjonen at 3 kun omtaler bruken av lærlinger i form av standardtekst for de fleste av kontraktene. Det fremgår ingen egen vurdering av bruk av lærlinger knyttet til de konkrete anskaffelsene. For de 3 neste anskaffelsene finner derimot revisjonen både omtale gjennom standardtekst i kontrakt samtidig som det er gjort en egen omtale, gjerne gjennom leverandørens egenerklæring. For 2 av anskaffelsene var lærlingordningen ansatt som ikke relevant.

Revisjonen registrerer at det i flere av anskaffelsene defineres et krav til prosentvis bruk av lærlinger. Prosentkravet er ulikt i de forskjellige kontraktene, ved eksempelvis 2 %, 7 % eller «så langt det er mulig». Dette blir ifølge innkjøpsansvarlig fastsatt av han i samråd med aktuelle nøkkelpersoner for anskaffelsen, basert på en skjønnsvurdering.

➤ **Underleverandører**

Ved bruk av underleverandører oppfyller alle 8 anskaffelsene kravet om omtale av bruk av underleverandører. Revisjonen registrerer at alle leverandører / anskaffelser med unntak av én omtaler bruk av underleverandører i egenerklæringen, hvor flere også omtaler omfanget av underleverandører i prosent.

➤ **Miljø**

Tilsvarende registrerer revisjonen at alle anskaffelsene som er gjennomgått, omtaler vurderinger omkring miljø. Alle omtaler miljø i kontrakten, samtidig som flere også dekker dette gjennom egenerklæring fra leverandør og at enkelte har dette som et tydelig punkt også i

kravspesifikasjonen. Miljø ligger som standard tema i alle kontraktene, noe som tilsier at kommunen har tatt stilling til at det.

➤ **Arbeidsmiljø**

Premisset knyttet til arbeidsmiljø strekker seg ganske vidt og gjennomgående i tilnærmet alle kontraktene revisjonen har gjennomgått. Flertallet av anskaffelsene har fylt ut et eget sikkerhet-, helse- og arbeidsmiljø-skjema (SHA). Leverandørene skal også fylle ut et eget lønns- og arbeidsmiljøskjema som skal sendes til HR-avdelingen i kommunen. Med unntak av én anskaffelse, omtales arbeidsmiljø i de øvrige 7 anskaffelsene gjennom blant annet standardtekst i kontraktene, SHA-skjemaer og SHA-planer, krav til HMS og internkontroll og i evalueringsskjema.

➤ **Grønt punkt Norge**

Revisjonen registrerer at en bevissthet rundt Grønt Punkt Norge er inkludert i alle 8 anskaffelsene. Det fremgår en standardtekst i kontraktene, samtidig som flere av anskaffelsene omtaler dette i eget punkt og i egenerklæring fra leverandør. Grønt punkt er, tilsvarende flere andre premisser som lærlinger, miljø mv., utarbeidet i et eget punkt som standardtekst i kontraktsmalene. På denne måten viser kommunen at de har tatt stilling til det og ønsker at det skal være fokus i alle kontrakter.

➤ **Livssyklus kostnader**

Livssyklus kostnader som premiss for innkjøp var utfordrende å ettergå i kontraktene revisjonen gjennomgikk. Det nevnes for øvrig som et punkt under mal for evaluering ifm. samfunnsansvar, som nevnt i første premisspunkt.

➤ **Tiltak mot sosial dumping**

Sosial dumping nevnes lite eksplisitt i kontraktene som er gjennomgått, og revisjonen finner lite konkret som omtaler dette. På en annen side står det samtidig mye om sosial dumping indirekte gjennom lønns- og arbeidsvilkår, arbeidsmiljø mv. og i krav til underleverandører. Det er utarbeidet egne krav til å følge arbeidsmiljøloven og krav til å føre kontroll med lønns- og arbeidsmiljø – noe som er omtalt både i kontraktene og i egenerklæringsskjema fra leverandør. I to av anskaffelsene revisjonen gjennomgikk, fremgikk det ingen informasjon knyttet til sosial dumping.

➤ **Etisk handel**

Revisjonen registrerer at 7 av 8 anskaffelser tar stilling til etisk handel i sine kontrakter. Alle omtaler etisk handel både som et generelt standardpunkt i kontrakten, samtidig som det nevnes i egenerklæringsskjema.

3.2.3 REVISORS VURDERINGER

Etter revisjonens vurdering indikerer vår gjennomgang at Grimstad kommune i all hovedsak har premissene for anskaffelser godt forankret ved gjennomføring av større innkjøp. Basert på revisjonens utplukk av større rammeavtaler og investeringsprosjekter, registreres det at de fleste av innkjøpsreglementets premisser for anskaffelser blir tatt stilling til i større eller mindre grad.

Når det gjelder mangelfull omtale av samfunnsansvar eksplisitt, tolker revisjonen det dithen – i tråd med innkjøpsansvarlig sin forklaring – at premisset anvendes mer som et fellesbegrep som blir konkretisert gjennom detaljer i øvrige undertemaer. Dette mener revisjonen med fordel kunne vært tydeliggjort i innkjøpsreglementets ordlyd, slik at den enkelte lettere kan forankre premisset i sine anskaffelser og forstå de innholdskrav som stilles etter innkjøpsreglementet. Det vurderes som positivt at samfunnsansvar utgjør et eget punkt i evalueringsmaler, men revisjonen bemerker at disse malene kun anvendes i 3 av de 8 gjennomgåtte kontraktene da det praktiseres ulike versjoner av kontaktsmaler med bilag.

Revisjonen finner det positivt at det i tilnærmet alle anskaffelser er tatt stilling til premisser knyttet til universell utforming, underleverandører, miljø, Grønt punkt Norge og etisk handel. Samtidig registreres det at premisset knyttet til arbeidsmiljø er gjennomgående i tilnærmet alle kontrakter gjennom omfattende SHA-dokumentasjon.

Revisjonen vurderer kravet til lærlinger som et premiss som i varierende praksis blir tatt stilling til. Enkelte anskaffelser forstår revisjonen at er mer aktuelle for lærlinger enn andre, men mener omtalen av lærlingbruk i anskaffelsene likevel er veldig varierende. Samtidig registrerer revisjonen at kommunens definerte krav til prosentandel lærlinger varierer i de ulike kontraktene, noe som begrunnes i en skjønnsmessig vurdering fra kontrakt til kontrakt.

Når det gjelder premisset knyttet til tiltak mot sosial dumping, mener revisjonen dette med fordel kunne blitt tydeliggjort i innkjøpsreglementet for å konkretisere hvilke krav som stilles til kontraktene. Revisjonen finner det positivt at kontraktene indirekte omtaler sosial dumping gjennom lønns- og arbeidsvilkår, arbeidsmiljø mv., men registrerer samtidig at ikke premisset konkret omtales i noen av anskaffelsene som er gjennomgått.

Revisjonen vurderer oppsummert at premissene definert i innkjøpsreglementet i stor grad er godt synlig og tatt stilling til gjennom de utplukkede anskaffelsene.

3.3. KONTRAKTSOPPFØLGING

3) *I hvilken grad ivaretar Grimstad kommune innkjøpsreglementets bestemmelser for kontraktsoppfølging?*

3.3.1 REVISJONSKRITERIER

Grimstad kommunes innkjøpsreglement regulerer bestemmelser knyttet til oppfølging av anskaffelser (kontraktsoppfølging) i et eget kapittel. Bestemmelsene i kapittel 5 «Oppfølging av anskaffelser (kontrakten)» vil utgjøre revisjonens kriterier for å besvare problemstilling 3.

Intensjonen med bestemmelsene omkring kontraktsoppfølging er å kunne følge opp partenes rettigheter og plikter i kontrakten, slik at kommunens interesser ivaretas på best mulig måte. Nedenfor presenteres innkjøpsreglementets bestemmelser knyttet til kontraktsoppfølging, jf. kapittel 5, punkt 5.1 – 5.12

➤ **Kontraktsoppfølger**

Enhetsleder er ansvarlig for å følge opp alle kontrakter som gjelder leveranser til egen enhet/sector. Enhetsleder skal etablere gode rutiner for å følge opp kontrakten. All dokumentasjon i tilknytning til oppfølgingen skal fortløpende og uten ugrunnet opphold arkiveres og journalføres i kommunens sak/arkivsystem.

➤ **Oppstart kontrakt**

Kontraktsoppfølger skal snarest mulig gjøre seg kjent med alle sider av kontrakten; partenes rettigheter og plikter, bestilling- og avropsrutiner, materielle innhold, omfang og sanksjonsbestemmelser. Oppfølgingen skal koordineres med den personen som er bemyndiget til å opptre på vegne av partene i saker som angår kontrakten.

➤ **Samarbeidsplikt**

Kontraktsoppfølger skal opptre på vegne av Grimstad kommune med konduite og samarbeidsvilje overfor leverandørene. Berørte brukere og aktører skal holdes tilstrekkelig informert om kontraktens påvirkning for deres del.

➤ **Løpende kontroll med kontrakten**

Kontraktsoppfølger skal påse at det etableres forsvarlige rutiner for oppfølging av alle sider av kontrakten, herunder; partenes rettigheter og plikter samt oppfyllelse av alle myndighetskrav gjennom hele avtaleperioden. Kontraktsoppfølger skal etablere rutiner som sikrer en forsvarlig leverandørkontroll, og skal påse at leverandøren *kun* leverer de varer og tjenester som ble spesifisert og omfattes av den forutgående konkurransen.

➤ **Endringer i kontraktsforhold**

Alle endringer i et kontraktsforhold skal være skriftlig forhåndsvarslet og foreligge skriftlig avtalt mellom begge parter. Endring og tillegg til kontrakt kan kun rekvireres av kontraktsoppfølger.

➤ **Fakturakontroll**

Kontraktsoppfølger skal påse at det etableres forsvarlige rutiner for utbetaling etter kontraktens rettigheter og plikter. Kontraktsoppfølger skal uten ugrunnet opphold varsle tjenestevei dersom det oppstår utilsiktede forhold, tvister eller andre forhold som kan overstige kontraktens økonomiske eller fremdriftsmessige rammer mv.

➤ **Garanti- og reklamasjon og produkt- og leveransekontroll**

Kontraktsoppfølger skal påse at det etableres forsvarlige rutiner for garanti- og reklamasjonsoppfølging mot leverandører. Tilsvarende skal det påses at det er forsvarlige rutiner for oppfølging om mottak av leveransen slik at anskaffelsen svarer til de forventinger som er satt.

➤ **Kontroll for å hindre sosial dumping og for oppfølging av sosialt ansvar**

Kontraktsoppfølger skal påse at det etableres forsvarlige rutiner for å forhindre sosial dumping hos leverandør- og leverandørkjeden. Det skal også føres kontroll med hvorvidt krav til bruk av lærlinger i kontrakten blir overholdt. Dersom det stilles etiske krav i kontrakten, skal de følges opp i kontraktsperioden.

➤ **Kontroll av klima- og miljøkrav**

Dersom det er stilt krav om klima og miljø i kontrakten, skal dette følges opp i kontraktsperioden.

3.2.2 FAKTA

Innkjøpsreglementet regulerer hvordan kommunen skal følge opp kontrakter, både i form av partenes rettigheter og plikter i kontrakten, endringer og løpende kontroll med kontrakten. Det er i hovedsak enhetsledere som opererer som kontraktsoppfølgere iht. innkjøpsreglementet.

I samtale med innkjøpsansvarlig beskrives det at de enkelte enhetene har mer detaljerte rutinebeskrivelser knyttet til kontraktsoppfølging utover innkjøpsreglementet. Revisjonen har ikke blitt forelagt slike rutiner for noen av enhetene, etter forespørsel til kontaktperson som avholdt fellesmøter med enhetsledere i forbindelse med forvaltningsrevisjonen. Det revisjonen har fått oversendt i denne forbindelse er det kommunen har omtalt som «verktøy for kontaktsoppfølging» med et dokument omtalt som «Prosjektmanual – felles for alle enheter». Av det revisjonen kan se, fremstår dette som et dokument under utarbeidelse (da mye er strøket ut, lagt inn som forslag med spor endring mv.). Prosjektmanualen omtaler på et generelt nivå flere ledd i en prosjektstyringsfase, men inneholder ikke av det revisjonen ser noen reguleringer knyttet til kontraktsoppfølging etter innkjøpsreglementets bestemmelser.

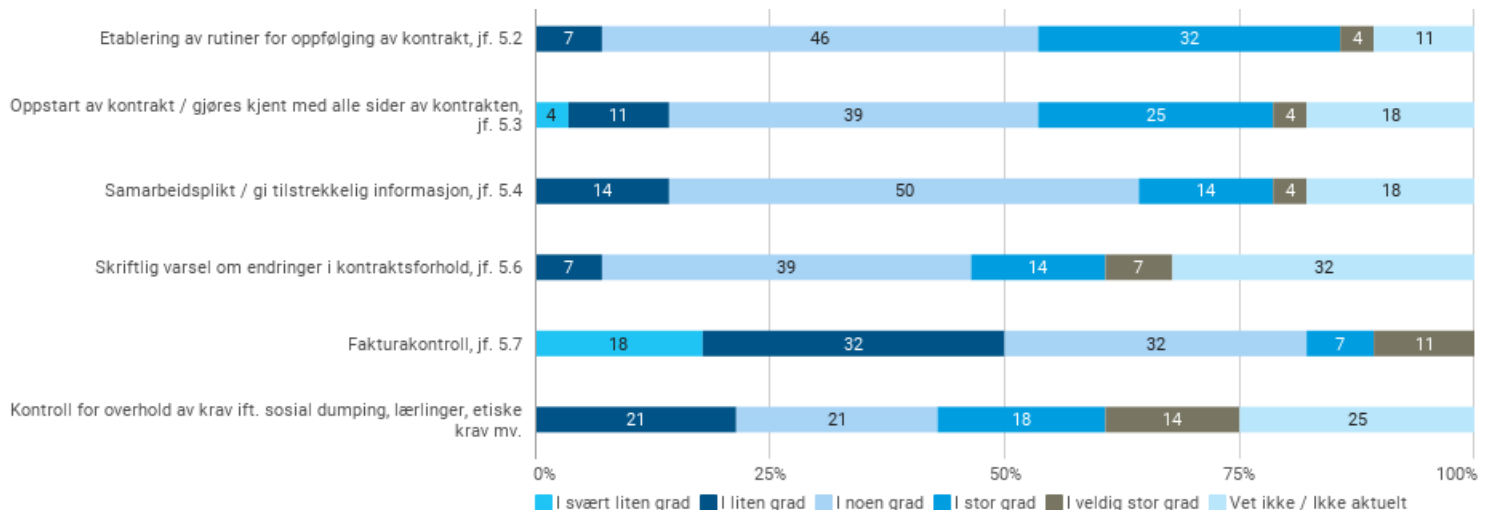
Enhetene utarbeider for øvrig sjekklister ved den enkelte rammeavtale, en sjekkliste for oppfølging av innkjøpsreglementet kap. 5. Sjekklisten inneholder flere kontrollpunkter, delt inn med «beskrivelse», «sjekkpunkt», «dokumentasjon» og «merknader». Av revisjonens gjennomgang av oversendte sjekklister, er disse i stor grad fylt ut på en tilfredsstillende måte.

Av det revisjonen forstår, er det kun ovennevnte sjekkliste den enkelte enhet har av rutine for kontraktsoppfølging. Innkjøpsansvarlig beskriver til revisjonen at han har fått opplyst at det kun er de enhetene har å bringe frem. Innkjøpsansvarlig beskriver i møte med revisjonen at «det er forutsatt at sektor- og enheter har etablert forsvarlige internkontrollrutiner for kontraktsoppfølging, slik en ellers skal ha for enhetens øvrige virkeområde. Det vil styrke etterlevelsen av våre innkjøpsrutiner dersom sektorene- og enhetene gjennomgår og eventuelt reviderer egne internkontrollrutiner for kontraktsoppfølging.»

Enhetslederne ble i spørreundersøkelsen stilt spørsmål om «I hvilken grad anser du det som krevende å ivareta følgende prosesser, jf. innkjøpsreglementet kap. 5:», med alternativene:

- Etablering av rutiner for oppfølging av kontrakt, jf. 5.2
- Oppstart av kontrakt / gjøres kjent med alle sider av kontrakten, jf. 5.3
- Samarbeidsplikt / gi tilstrekkelig informasjon, jf. 5.4
- Skriftlig varsel om endringer i kontraktsforhold, jf. 5.6
- Fakturakontroll, jf. 5.7
- Kontroll for overholdelse av krav ift. sosial dumping, lærlinger, etiske krav mv., jf. 5.10 – 5.12

Enhetslederne fordelte seg følgende på de ulike punktene for kontraktsoppfølging, i henhold til innkjøpsreglementets bestemmelser:



Slik det fremgår av tabellen ovenfor, er det spesielt etablering av rutiner for oppfølging av kontrakt samt kontroll for overholdelse av krav ift. innkjøpspremisses som enhetsledere anser som krevende i stor eller i veldig stor grad. 36 % av enhetslederne anser det i stor eller veldig stor grad krevende å ivareta kravet om rutiner for kontraktsoppfølging. Tilsvarende anser en av tre enhetsledere det som krevende eller veldig krevende å ivareta kravet om kontrollpunkter for innkjøpspremissene. Oppstart av kontrakt og det å gjøre seg kjent med alle sider av kontrakten mener 29 % av enhetslederne også kan være utfordrende. Fakturakontroll og samarbeidsplikt er de punktene i kontraktsoppfølging færrest anser som krevende å ivareta.

Kontraktsoppfølging er for øvrig et område alle kommunalsjefene beskriver som krevende, hvor behovet for kompetanse har økt. Samtidig peker en av kommunalsjefene på et ønske om mer støtte mellom linja og innkjøpsansvarlig når det kommer til kontraktsoppfølging.

Revisjonen registrerte ved sin gjennomgang av et utplukk anskaffelser gjengitt i problemstilling 2, at alle kontraktene har et skjema i bilag 7 som omfatter evaluering. Skjemaet omtales som «Evaluering av tjenesteleveranser / kontraktsgjenstanden» eller «Evaluering av entreprenøroppdrag» mv., og skal iht. skjemaets innledning gjennomgås ved oppdragets start, underveis dersom kontrakten strekker seg over tid samt at det skal avholdes et evalueringsmøte ved avslutning.

For å kartlegge hvorvidt kommunen fyller ut evalueringsskjemaene og evalueringsmøter blir avholdt, har revisjonen vært i kontakt med enhetsleder for investeringsprosjekter hvor det ble oversendt revisjonens utplukkliste av anskaffelser. Revisjonen ba om å få oversendt utfylte bilag 7 «Evaluering av entreprenøroppdrag/tjenesteleveranser», referat fra evalueringsmøter som henvist til å flere kontrakter samt eventuelle andre dokumenter i de respektive sakene som anses av relevans for kontraktsoppfølging iht. innkjøpsreglementet kapittel 5.

For **rammeavtalene** registrerer revisjonen følgende:

Prosjektkode	Type anskaffelse	Leverandør	Økonomisk ramme	Kontraktoppfølging
2019-7974	Maskin innleie	Heldal Entreprenør AS	50 mill. eks. mva	Ikke utfylt bilag 7 Oppfølgingsmøte nov. 21
2020-2876	Arkitekt- og rådgivende ingeniørtjenester	Rambøll Norge AS	120 mill. eks. mva	Ikke utfylt bilag 7 Månedlige oppfølgingsmøter – ikke referatført
2020-121116	Tømrertjenester	Olsenbygg Grimstad AS	30 mill. eks. mva	Ikke utfylt bilag 7 Oppfølgingsmøte nov. 21

Enhetsleder for investeringsprosjekt opplyser til revisjonen at det for rammeavtalene generelt *ikke* er fylt ut/fulgt opp bilag 7. Han beskriver at det derimot er gjennomført oppfølgingsmøter revisjonen har fått oversendt og har gjennomgått. I tillegg opplyser enhetsleder at det er avholdt månedlige møter for oppfølging av rammeavtale for arkitekt- og rådgivende ingeniørtjenester (Rambøll Norge AS), men at disse ikke er referatført.

Når det gjelder **investeringsprosjektene** revisjonen har gjort utplukk av, er det kun ett av fem prosjekter som har en foreløpig utfylt evaluering gjennom bilag 7.

Investeringsprosjekter

Prosjektkode	Hva anskaffelsen gjelder	Leverandør	Økonomisk ramme
2019-2412	Grefstadveien, ny kommunal vei	Olav Lindstøl AS	12 mill. eks mva
2020-8173	Nytt høydebasseng Solbergåsen	BRG Entreprenør AS	16 mill. eks mva
2022-2475	Levermyr kunstgressbane	PS Anlegg AS	6,5 mill. eks mva
2022-183	Modulskole Holvika	Expandia Moduler AS	30 mill. eks mva
2021-2409	Forprosjekt nytt renseanlegg i fjell Østerhus	Asplan Viak AS	5 mill. eks mva

- For prosjekt «2019-2412 Grefstadveien» har revisjonen fått oversendt bilag 7, utfylt av prosjektleder fra kommunens side, signert juni 2021.
- For prosjekt «2020-8173 Nytt høydebasseng Solbergåsen» og prosjekt «2022-2475 Levermyr kunstgressbane» finner ikke enhetsleder noe i kommunens system og prosjektleder har ikke vært tilgjengelig. Enhetsleder registrerer at det er gjort løpende evaluering i form av bygge- og byggherremøter som revisjonen har fått oversendt, men opplyser at det vil arbeides med å utarbeide en sluttrapport og evaluering i bilag 7 i forbindelse med dette.
- For prosjekt «2022-183 Modulskole Holvika» har prosjektleder overtatt prosjektet fra andre og kjenner ikke til at dette skjemaet er fylt ut. Det er derimot gjort løpende evaluering i form av bygge- og byggherremøter som revisjonen har fått oversendt. Enhetsleder opplyser til revisjonen at selve modulbygget er ferdig levert og gått over i en drifts/leie fase, denne skal senere (ca. 2-3 år) også demonteres som en del av avtalen. Sluttrapport er ikke laget, og det kan være hensiktsmessig å fylle ut evalueringen i bilag 7 før eller i forbindelse med dette.

- For prosjektet «2021-2409 Forprosjekt nytt renseanlegg» er prosjektleder sykemeldt, men enhetsleder forstod det slik at prosjektet fremdeles er pågående og er noe utvidet/utsatt. Det er gjort løpende evaluering i form av prosjekteringsmøter, men evaluering i bilag 7 er p.t. ikke gjennomført.

3.2.3 REVISORS VURDERINGER

Etter revisjonens vurdering er kontraktsoppfølging det ansvarsområdet flest opplever som mer krevende i anskaffelsesprosessen. Enhetenes verktøy for kontraktsoppfølging tolker revisjonen i all hovedsak utgjør «sjekklister for oppfølging av innkjøpsreglementets kap. 5», som fremstår som tilfredsstillende utfylt hensyntatt de elementer som fremgår av innkjøpsreglementets krav. Samtidig er det slik å forstå at enhetene ikke har noen øvrige rutiner knyttet til hvordan kravene til kontraktsoppfølging skal gjennomføres i praksis.

At det foreligger et fåtall av rutinebeskrivelser for kontraktsoppfølging, er etter revisjonens vurdering noe som kan ses i sammenheng med at kommunalsjefer og enhetsledere beskriver ansvaret for oppfølging som krevende, hvor det pekes på økt kompetansebehov og ønske om mer støtte fra innkjøpsavdeling. Revisjonen bemerker at i snitt en av tre enhetsledere mener det er krevende å ivareta kravet om etablering av rutiner for oppfølging av kontrakt, kontroll for overholdelse av krav ift. innkjøpspremisser samt oppstart av kontrakt og det å gjøre seg kjent med alle sider av kontrakten. Det er etter revisjonens vurdering et behov for en tydeliggjøring av praktiseringen av ansvaret særskilt knyttet til kontroll for overholdelse av krav ift. sosial dumping, lærlinger, etiske krav mv. (premisser for anskaffelser), da 36 % av enhetslederne anser dette som krevende i stor eller veldig stor grad.

Oppfølgingsrutiner som ligger ved som tomme maler i gjennomgåtte kontrakter, er verktøy revisjonen anser som nyttige for å sikre en god oppfølging av gjennomførte kontrakter. Revisjonen bemerker her at det ikke er etablert praksis hos kommunen å fylle ut disse, da kun én av åtte anskaffelser revisjonen har gjennomgått, har fylt ut rutineskjemaet. Revisjonen finner det for øvrig positivt at det er gjennomført oppfølgingsmøter underveis i flertallet av de respektive anskaffelsene.

4. REVISJONENS AVSLUTTENDE KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Offentlige anskaffelser er et komplekst fagområde, som stiller store krav til både hensiktsmessig rolle- og ansvarsfordeling, opplæring, fagstøtte og en korrekt håndtering gjennom både lovkrav, innkjøpsreglement og oppfølging.

Innkjøpsreglementet fremstår for revisjonen som et opplysende og veiledende skriftlig rammeverk for å sikre gode innkjøpsprosesser blant ansatte i Grimstad kommune. Revisjonen finner det positivt at kommunen i all hovedsak har de definerte innkjøpspremissene godt forankret ved gjennomføring av større anskaffelser – både ved rammeavtaler og investeringsprosjekter. På en annen side bemerker revisjonen at det til tross for reglementets gjennomgående fokus på roller, ansvar og myndighet, foreligger et behov for en forventningsavklaring og gjennomgang av roller for å få en mer omforent ansvarsdeling mellom kommunalsjefer, enhetsledere og innkjøpsteamet.

Revisjonen bemerker at innkjøp er et område mange ansatte anser som krevende, hvor en ikke får nok daglig trening til å håndtere kravene som stilles samt et behov for kompetanseløft da flere er redde for å gjøre feil på området. Det at både kontraktsoppfølging og til dels gjennomføring av anskaffelser uttrykkes som krevende av flere nøkkelpersoner, samtidig som det uttrykkes ønske om mer fagstøtte og hjelp fra innkjøpsansvarlig/teamet, mener revisjonen klart uttrykker et behov for et kompetanseløft på innkjøp blant ansatte. Av hensyn til kommunens historikk i forbindelse med anskaffelser, mener revisjonen det er desto viktigere at spesielt ledere i kommunen blir trygge på sin kompetanse og at kunnskap om innkjøpsprosessene samsvarer med det ansvaret de er tillagt gjennom innkjøpsreglementet.

Et kompetanse- og opplæringsløft vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til å avlaste kommunens innkjøpsteam noe med dagens forventninger til veiledning, da innkjøpsansvarlig beskriver en knapphet på ressurser slik behovet for fagstøtte og veiledning er i dag.

Etter revisjonens vurdering er kontraktsoppfølging det ansvarsområdet innen innkjøp flest skisserer som krevende å praktisere i tråd med innkjøpsreglementets bestemmelser. Revisjonen bemerker at det foreligger begrenset med rutinebeskrivelser knyttet til kontraktsoppfølging, samtidig som en av tre enhetsledere mener det er utfordrende å ivareta flertallet av kravene i oppfølgingsprosessen. Dette vurderer revisjonen som klare indikasjoner på et behov for kompetanseløft på området, både knyttet til rutinebeskrivelser og opplæring.

4.1 ANBEFALINGER

Revisjonen har følgende anbefalinger til Grimstad kommune:

- Revisjonen anbefaler at Grimstad kommune foretar en gjennomgang av roller, ansvar og myndighet, med fokus på forventinger til fagstøtte, veiledning og involvering fra innkjøpsteamet i de enkelte innkjøpsprosessene.
- Revisjonen anbefaler at Grimstad kommune iverksetter tiltak for at de ansatte blir mer trygge på sin kompetanse og at kunnskap om innkjøpsprosessene samsvarer med det ansvaret de er tillagt gjennom innkjøpsreglementet – både knyttet til gjennomføring av innkjøp og kontraktsoppfølging.
- Revisjonen anbefaler at Grimstad kommune etablerer rutiner knyttet til håndtering av kontraktsoppfølging, for å sikre at dette gjøres i henhold til kravene i innkjøpsreglementet.

4.2 KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Kommunedirektøren mener at denne forvaltningsrevisjonen har en god oppbygging og framstilling. Særlig er det positivt at det framgår både hva som fungerer bra og hva som er læringspunkter og utviklingsmuligheter. Kommunedirektøren setter pris på revisors anbefalinger som oppleves å treffe godt med utfordringsbildet. En slik konstruktiv tilnærming gjør at rapporten blir et godt verktøy for å forbedre kommunens systemer, rutiner og praksis på innkjøp. Kommunedirektøren vil gjennomføre et forbedringsarbeid med utgangspunkt i rapportens anbefalinger og i forbindelse med at det skal implementeres en e-handelsløsning i kommunen.

Kommunedirektøren støtter revisors vurderinger av at kommunens innkjøpsreglement fremstår som et opplysende og veiledende skriftlig rammeverk som bidrar til å sikre gode innkjøpsprosesser i kommunen.

Kommunedirektøren vil bemerke at spørsmål og svar i denne rapporten må ses i sammenheng med koronapandemien. Undersøkelsen strekker seg over en begrenset tidsperiode der koronapandemien utgjorde en vesentlig del. Under pandemien var opplæring, støtte og veiledning på innkjøp nedprioritert og ikke praktisk mulig å få gjennomført som normalt. Det må antas at både forventninger, opplevelser og svar kan ha blitt påvirket av dette.

Vennlig hilsen
Magnus Mathisen
Kommunedirektør

Tlf: 947 91 031
magnus.mathisen@grimstad.kommune.no



Grimstad