

Anskaffelser

Nesna kommune

Forvaltningsrevisjon

2026

FR1324

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført forvaltningsrevisjon på oppdrag fra Nesna kommunes kontrollutvalg i perioden desember 2025 til mai 2026.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Orkanger, 20. mai 2026

Navn

Oppdragsansvarlig revisor

Arve Gausen

Navn

Prosjektmedarbeider

Johannes Nestvold

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført forvaltningsrevisjon av anskaffelser på oppdrag fra kontrollutvalget i Nesna kommune. Metoder vi har brukt for å samle inn data er intervju og dokumentgjennomgang. Vi har undersøkt kommunens internkontroll ved anskaffelser og etterlevelse på et utvalg av anskaffelser.

Internkontroll

Revisor konkluderer med at kommunen ikke har tilstrekkelige kontrollrutiner for å sikre etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Kommunen har etablert et innkjøpsreglement, men mangler en anskaffelsesstrategi som er anbefalt og som blir et lovkrav. Anskaffelsesstrategien er sentral for å tydeliggjøre mål, prioriteringer og veivalg på anskaffelsesområdet.

Revisjonen avdekker videre mangler i styring og internkontroll. Rolle- og ansvarsfordeling for innkjøp er ikke tydelig beskrevet, herunder delegerte fullmakter og støttefunksjoner. Kommunen har heller ikke etablert tilstrekkelige kontrollaktiviteter, en koordinerende funksjon, kompetanse og opplæring for å legge bedre til rette for etterlevelse av gjeldende rutiner.

Kommunen har inngått rammeavtaler for daglige driftskjøp gjennom innkjøpsportalen i Finnut. Det har imidlertid vært manglende innsyn for ansatte og uklar oppfølging av avtalene i kommunen.

Etterlevelse

Revisor konkluderer med at reglene om krav til konkurranse og etterprøvbarhet i kommunens anskaffelser er i hovedsak fulgt.

Av de gjennomgåtte tolv anskaffelsene er fem gjennomført og dokumentert i samsvar med regelverkets krav. Tre anskaffelser er ikke gjennomført i samsvar med regelverket. For fire direkteanskaffelser er det dokumentert bruk av unntaksbestemmelser i anskaffelsesregelverket.

Det er avdekket mangler i arkivering av dokumenter knyttet til flere anskaffelser, noe som svekker etterprøvbarheten og ivaretagelse av dokumentasjonsplikten i disse.

Anbefalinger

Revisors anbefaler kommunedirektøren å:

- Utarbeide en anskaffelsesstrategi
- Tydeliggjøre roller, ansvar og delegerte fullmakter for anskaffelser, herunder støtte- og koordineringsfunksjoner.
- Etablere og dokumentere tilstrekkelige kontrollrutiner som sikrer etterlevelse av anskaffelsesregelverket.
- Sikre systematisk opplæring av ansatte med ansvar for anskaffelser.
- Styrke bruken og oppfølgingen av rammeavtaler.
- Sikre at alle anskaffelser over 100 000 kroner dokumenteres og arkiveres i tråd med kravene til konkurranse og etterprøvbarhet.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Metode	8
1.4 Offentlige anskaffelser	10
1.5 Kommunens organisering.....	11
1.6 Kommunedirektørens uttalelse til rapport	12
2 Kontrollrutiner for anskaffelser	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Anskaffelsesstrategi og rutiner for anskaffelser	13
2.2.1 Revisjonskriterier	13
2.2.2 Innhentet informasjon	13
2.2.3 Revisors vurderinger	15
2.3 Roller, ansvar og kompetansetiltak for anskaffelser	16
2.3.1 Revisjonskriterier	16
2.3.2 Innhentet informasjon	16
2.3.3 Revisors vurderinger	18
2.4 Mål og resultatkrav for anskaffelser	18
2.4.1 Revisjonskriterier	18
2.4.2 Innhentet informasjon	19
2.4.3 Revisors vurderinger	19
2.5 Innkjøpsavtaler/rammeavtaler	19
2.5.1 Revisjonskriterier	19
2.5.2 Innhentet informasjon	20
2.5.3 Revisors vurderinger	20
3 Etterlevelse av anskaffelser	22
3.1 Problemstilling	22
3.2 Revisjonskriterier	22
3.3 Innhentet informasjon	22
3.3.1 Anskaffelse fra Signal Marked AS	23
3.3.2 Anskaffelse fra Bupa AS	23
3.3.3 Anskaffelse fra Arne Sjule AS	24
3.3.4 Anskaffelse fra Kvikk, Vask og Rens AS	24
3.3.5 Anskaffelse fra Caverion Norge AS	24
3.3.6 Anskaffelse fra Nesna Maskinstasjon Holding AS	25
3.3.7 Anskaffelser fra Polar Kraft AS	25
3.3.8 Anskaffelse fra Freddy Remman	25
3.3.9 Anskaffelse fra RTD AS	26

3.3.10	Anskaffelse fra Språksenteret AS	26
3.3.11	Anskaffelse fra Dedicare AS	27
3.3.12	Anskaffelse av utleieboliger Nordvollvegen	28
3.4	Samlet vurdering av anskaffelsene	29
4	Konklusjon	31
4.1	Kontrollrutiner	31
4.2	Etterprøvnbarhet	31
4.3	Anbefalinger	31
	Kilder	33
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	34
	Vedlegg 2 - Endringer i anskaffelsesloven	39
	Vedlegg 3 – Uttalelse	40

Figurer

Figur 1.	Administrativt organisasjonskart i Nesna kommune	11
----------	--	----

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Nesna kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon med tema offentlige anskaffelser. Bestillingen er gjort med bakgrunn i kommunens plan for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen for gjennomføring av forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i sak 3/2025.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

- 1. I hvilken grad har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket for anskaffelser følges?*
- 2. I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvbarhet av konkurranse i utvalgte anskaffelser?*

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001¹. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Nesna kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon, kapittel 3².

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

Intervju

Det er gjennomført et oppstartsmøte med kommunedirektøren og økonomisjefen, samt åtte intervjuer. Følgende ansatte ble intervjuet:

- Prosjektleder og revisors kontaktperson for gjennomføring av forvaltningsrevisjon
- Kommunalsjef for helse og omsorg og virksomhetsleder for sykehjem (felles intervju)
- Kommunalsjef for oppvekst og kultur
- Virksomhetsleder for mestringssenteret
- Virksomhetsleder for hjemmetjenesten

¹ RSK 001.

² Forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

- Rektor ved Nesna skole
- IT-leder
- Virksomhetsleder for plan og utvikling

Intervjuene ble gjennomført som videomøter og tok utgangspunkt i en forhåndsutarbeidet intervjuguide. Referatene ble sendt til informantene for gjennomgang og ble bekreftet av alle.

Ansatte ble valgt ut på bakgrunn av deres ansvar innenfor temaet for forvaltningsrevisjonen. Revisor har ikke fått opplyst at andre nåværende ansatte i Nesna kommune har hatt ansvar for anskaffelser. Tidligere ansatte som eventuelt har hatt slikt ansvar, er ikke kontaktet.

Dokumentgjennomgang

Revisor har gjennomgått dokumenter som er relevante for kommunens rutiner for anskaffelser. Dokumentgjennomgangen omfatter også innhenting av dokumentasjon knyttet til 14 utvalgte anskaffelser. Kommunen har oversendt 51 dokumenter som gjelder disse anskaffelsene. Utvalget er hentet fra perioden 2023–2025. Dokumentgjennomgang gir grunnlag for å vurdere om kommunen har etablert nødvendige styringsdokumenter, rutiner og kontrolltiltak i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser, herunder krav til internkontroll, konkurranse og etterprøvbarhet.

Intervju benyttes for å belyse hvordan anskaffelsesregelverket praktiseres i organisasjonen, herunder roller, ansvar, kompetanse og etterlevelse i den løpende gjennomføringen av anskaffelser. Metoden gir også mulighet til å avklare hvordan skriftlige rutiner i innkjøps- og delegeringsreglement faktisk forstås og brukes i praksis.

Kombinasjonen av dokumentgjennomgang og intervju bidrar til å styrke datagrunnlaget og gi et mer dekkende bilde av sammenhengen mellom formelle krav og faktisk etterlevelse, som er sentralt for å besvare prosjektets problemstillinger.

Vurdering av metode

Revisor vurderer at de innsamlede dataene er tilstrekkelige og relevante for å vurdere revisjonskriteriene og besvare problemstillingene. Bruken av flere metoder for datainnsamling har vært hensiktsmessig for å belyse forholdene fra ulike perspektiver.

En svakhet ved metodene er at respondentene kan være påvirket av sin egen forståelse og oppfatning av undersøkelsesområdet, noe som kan gi subjektive vurderinger. Videre har vi sett på et utvalg av anskaffelser, og et annet utvalg av anskaffelser kunne gitt andre konklusjoner.

Vi har brukt tilsvarende metodikk i tidligere forvaltningsrevisjoner om anskaffelser i våre eierkommuner. Flere rapporter innen samme tema er publisert på Revisjon Midt-Norge SA sin hjemmeside.

1.4 Offentlige anskaffelser

Offentlig sektor kjøper årlig inn varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for omtrent 780 milliarder kroner³. Selv små prosentvise besparelser i disse anskaffelsene kan gi betydelige økonomiske gevinster for samfunnet. Formålet med anskaffelsesregelverket er å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at befolkningen har tillit til at anskaffelsene gjøres på en måte som gagnar samfunnet. Det er videre krav til bærekraftige anskaffelser,⁴ som omfatter bestemmelser innenfor klima og miljø, sosial dumping, lønns- og arbeidsvilkår, menneskerettigheter og universell utforming samt forebygging av sosial dumping i anskaffelser.

Lov om offentlige anskaffelser⁵ gjelder når offentlige virksomheter, inkludert kommuner og fylkeskommuner, inngår kontrakter for varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeid, samt ved konsesjonskontrakter og plan- og designkonkurranser, med en verdi på minst 100 000 kroner ekskl. merverdiavgift. Regelverket skiller også mellom anskaffelser med nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi, hvor kravene til dokumentasjon og konkurranse øker med verdien.

Anskaffelsesregelverket⁶ er bygget på grunnleggende prinsipper som er nedfelt i lovens § 4. Disse prinsippene krever at offentlige oppdragsgivere skal sikre konkurranse og handle i samsvar med prinsippene om likebehandling, forutsigbarhet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. Prinsippene har ulike opprinnelser. De er delvis basert på EU- og EØS-avtalens fire friheter – fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital – og delvis på EUs anskaffelsesdirektiv.

Gjennom EØS-avtalen⁷ er Norge forpliktet til å iverksette direktiver som gjelder for avtalens saksområder. Det norske anskaffelsesregelverket er derfor forankret både i EØS-avtalens prinsipper, anskaffelsesdirektivene og norsk forvaltningsrett, som krever forsvarlig

³ [Divisjon for offentlige anskaffelser | Anskaffelser.no](https://divisjon.foranskaffelser.no/)

⁴ [Berekraftige offentlige anskaffinger | Anskaffelser.no](https://divisjon.foranskaffelser.no/berekraftige-offentlige-anskaffinger/)

⁵ Anskaffelsesloven, *Lov om offentlige anskaffelser*.

⁶ [Nytt anskaffelsesregelverk - regjeringen.no](https://regjeringen.no/nytt-anskaffelsesregelverk/)

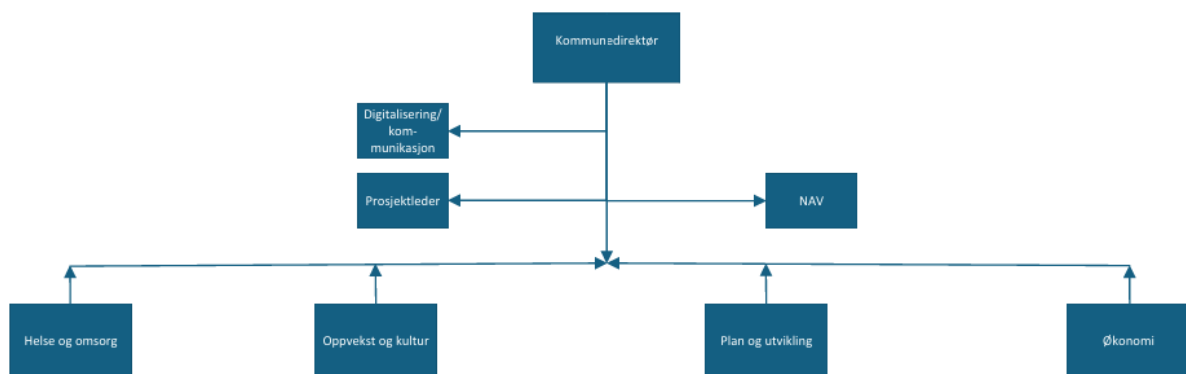
⁷ [Hva EØS-avtalen omfatter - regjeringen.no](https://regjeringen.no/hva-eos-avtalen-omfatter/)

saksbehandling. Disse prinsippene setter rammer for hvordan kommuner skal gjennomføre sine anskaffelser.

Ved mistanke om brudd på regelverket for offentlige anskaffelser kan saken klages inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)⁸. KOFA har fått myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr for ulovlige direkte anskaffelser. Avgjørelsene i disse sakene er rettslig bindende for partene. KOFA har plikt til å ilegge gebyr når innklagede forsettlig eller grovt uaktsomt har brutt kunngjøringsplikten i forskrift om offentlige anskaffelser. Ved uaktsomhet har KOFA adgang til å ilegge gebyr. Det kreves ikke saklig klageinteresse i disse sakene. Klagenemndas sekretariat har også myndighet til å avvise saker fra behandling i nemnda. Klagenemndas virksomhet er regulert i forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser⁹.

1.5 Kommunens organisering

Figur 1. Administrativt organisasjonskart i Nesna kommune



Kilde: Kommunens hjemmeside¹⁰

Kommunens hjemmeside opplyser at organisasjonskartet er revidert per 19. Januar 2026.

Kommunedirektøren har organisert administrasjonen i fire kommunalsjefområder:

- Helse og omsorg
- Oppvekst og kultur
- Plan og utvikling

⁸ [Om KOFA - Klagenemndssekretariatet](#)

⁹ «Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser - Lovdata».

¹⁰ [organisasjonskart-per-19jan2026.pdf](#)

- Økonomi

Hvert kommunalsjefområde har tilhørende virksomhetsområder.

Kommunen deltar i et innkjøpssamarbeid Finnut¹¹. Selskapet yter tjenester innen offentlig anskaffelser og E-handel. Dette omfatter blant annet en innkjøpssirkel, som er en samlebetegnelse for de anskaffelser som gjennomføres for alle deltakende kommuner og omfatter hverdagslige driftskjøp. Dette gir ansatte tilgang til e-handel plattform med fremforhandlede avtaler for daglige driftskjøp. Tidligere har kommunen deltatt i en tilvarende innkjøpsordning via Samordnet innkjøp i Salten (SIIS).

1.6 Kommunedirektørens uttalelse til rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren på høring 17. april 2026.

Kommunen har oversendt supplerende dokumentasjon knyttet til fire anskaffelser. For tre av disse har dokumentasjonen medført endringer i rapportens tilhørende vurderinger og konklusjoner.

Revisor mottok en høringsuttalelse fra kommunedirektøren den 19.5.26 til forvaltningsrevisjonsrapporten (rapportens vedlegg 3). Kommunedirektørens uttalelse har ikke medført endringer i rapporten.

¹¹ [Tjenester - Finnut](#)

2 KONTROLLRUTINER FOR ANSKAFFELSER

For å besvare den første problemstillingen presenteres revisjonskriterier, data og revisors vurderinger i dette kapittelet.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- I hvilken grad har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket for anskaffelser følges?

2.2 Anskaffelsesstrategi og rutiner for anskaffelser

2.2.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør vedta en anskaffelsesstrategi med tilhørende rutiner for gjennomføring av anskaffelser
- Kommunen skal etablere en internkontroll som sikrer at ansatte følger gjeldende rutiner for anskaffelser

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.2.2 Innhentet informasjon

Anskaffelsesstrategi/rutiner

Informantene opplyser at kommunen ikke har en egen, vedtatt anskaffelsesstrategi, men at det er vedtatt et innkjøpsreglement. Flere informanter sier at det er ulik grad av kjennskap og bruk av innkjøpsreglementet. Noen viser til reglementet ble revidert i forbindelse med overgangen fra Salten Innkjøp til Finnut, og at siste versjon ble lastet opp i kvalitetssystemet (Compilo) 25. september 2024. En informant peker samtidig på at det ligger to versjoner av reglementet i Compilo, hvorav ett er fra 2021. Dette mener han kan føre til forvirring.

Informanter beskriver at det finnes rutiner og maler for anskaffelser, men at disse ikke alltid oppleves som tydelige eller godt implementert. Det er rutiner tilgjengelige i Compilo, men de forklarer ikke i tilstrekkelig grad når ansatte skal kontakte andre eller be om bistand. Kommunen har en anskaffelsesprotokoll som skal benyttes ved kjøp utenfor rammeavtale, men flere sier at denne brukes i begrenset grad. Flere etterlyser klarere rutiner for hvor

dokumentasjon skal lagres, om det skal finnes en felles innkjøpsmappe, og om tidligere anskaffelser kan brukes som læringsgrunnlag.

Flere peker på at kommunen over tid har vært preget av omstilling, økonomiske utfordringer og utskiftninger i ledelsen. Dette oppgis som forhold som kan ha påvirket arbeidet med rutiner på anskaffelsesområdet. På et virksomhetsledermøte siste år ble innkjøpsavtaler og behov for ajourføring av rammeavtaler diskutert. Flere viser til at økonomileder er planlagt å inneha en koordinatorrolle for anskaffelser fremover.

Nesna kommunes innkjøpsreglement ble vedtatt i 2024, sak 35. Innkjøpsreglementet har følgende beskrevet formål:

Nesna kommunes innkjøpsreglement skal sikre at kommunens ressurser blir effektivt utnyttet samt at anskaffelser blir foretatt i henhold til gjeldende lover, forskrifter og kommunestyrets vedtak. Reglementet gjelder for rettssubjektet Nesna kommune. Der annet ikke er bestemt gjelder reglementet også for kommunale foretak i Nesna.

Nesna kommune har en avtale med Finnut, som tilbyr tjenester innen offentlig anskaffelser, e-handel og kontraktsforvaltning, og Nesna kommune er tilsluttet innkjøpssirkelen som forhandler rammeavtaler på de viktigste områdene for den daglige driften i kommunen. Finnut forestår også andre anskaffelser for Nesna kommune.

Reglementet skal sikre at kommunens ressurser blir effektivt utnyttet og at anskaffelser blir foretatt i henhold til gjeldende lover, forskrifter og kommunestyrets vedtak.

I innkjøpsreglementet er det beskrevet at kommunale regler som omfatter noen seriøsitetsskravene skal ligge til grunn for alle bygg- og anleggskontrakter. Kommunestyret har tidligere vedtatt rutiner med «Tiltak mot sosial dumping» i sak 54/17. Kommunens miljøkrav, og øvrige lovkrav til anskaffelsesprosessen med den gang gjeldende terskelverdier er også beskrevet i innkjøpsreglementet. Revisor finner ingen krav til praktisk arkivering av anskaffelsesdokumentasjon i kommunens innkjøpsreglement. Det påpekes i innkjøpsreglementet overordnet at arkivloven gjelder for en anskaffelse.

Kontroll med at rutinene følges

I innkjøpsreglementet er følgende beskrevet i punkt 1.2:

... Virksomhetsledere har ansvaret for at anskaffelsene skjer på bakgrunn av gjeldende lover og regler, kommunalt innkjøpsreglement og etiske regelverk. Både ledere og

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

Informantene forteller at kommunens kontroll og oppfølging av innkjøpsrutiner i stor grad bygger på praksis og egenerfaring. De viser til at kommunen i mindre grad bruker systematiske og dokumenterte prosesser i anskaffelsesarbeidet. Flere opplyser at enheten ikke har praktiske eller formelle kontrollrutiner som sikrer etterlevelse av innkjøpsregelverket, utover vanlig budsjettkontroll.

Mange peker på at avvik og spørsmål om anskaffelser som regel håndteres gjennom dialog med nærmeste leder eller virksomhetsleder for plan og utvikling. Noen fremhever i tillegg at kommunen bør etablere en anskaffelseskoordinator som kan ha ansvar for å sikre at de anskaffelsene kommunen selv gjennomfører utføres i tråd med gjeldende krav.

Flere informanter viser til behovet for bedre dokumentasjon av anskaffelser i kommunens arkivsystem. Dette for å sikre oversikt og etterprøvbarhet, noe de mener har mangler i dag. En sier at systemet er personavhengig og mangler mekanismer for sidemannskontroll. Kommunen har oversikt over attestasjons- og anvisningsmyndighet, men sammenhengen mellom disse fullmaktene og anskaffelsesansvaret er ikke tydelig beskrevet.

2.2.3 Revisors vurderinger

Å ha en anskaffelsesstrategi har frem til idag vært en anbefaling fra Direktoratet for økonomistyring for å sikre god internkontroll i kommunens anskaffelser. Formålet har blant annet vært å vise kommunens overordnede veivalg og prioriteringer på anskaffelsesområdet. Strategien er ment til å peke ut hvilke endringer kommunen må gjennomføre for å nå sine overordnede og langsiktige mål. Etter siste endring av anskaffelsesregelverket er det fra 1. juli 2026 en plikt for kommunen å etablere en anskaffelsesstrategi¹².

¹² [Endringer i anskaffelsesloven vedtatt i Stortinget - regjeringen.no](#)

Kommunen har et innkjøpsreglement, men mange ansatte som er intervjuet kjenner ikke godt nok til dette. Det mangler også en beskrivelse av hvor ansatte skal hente bistand ved behov i anskaffelsesprosesser. Videre finnes det ingen tydelige rutiner for hvor anskaffelsesdokumentasjon skal lagres i kommunens systemer. Dette for å sikre ivaretagelsen av etterprøvbareheten og oppfyllelsen av anskaffelseslovens krav til å dokumentere etterprøvbarehet i kommunens anskaffelser.

Kommunen har ikke etablert en tilstrekkelig internkontroll som sikrer at ansatte følger gjeldende rutiner for anskaffelser. Kriteriet vurderes ikke fulgt opp.

Det foreligger et gap mellom de krav og forventninger som er formulert i innkjøpsreglementet, og den faktiske praksisen i organisasjonen. Mangelen på personavhengige prosesser dokumenterte kontrollrutiner, og uklar ansvars plassering har frem til i dag redusert kommunens evne til å sikre tilstrekkelig etterlevelse av regelverket. Informasjon viser at ny økonomileder er planlagt å inneha en koordinatorrolle for anskaffelser, noe som er viktig å etablere. Dette for å legge bedre til rette for kontrollrutinene rundt kommunens anskaffelser og sikre etterlevelse, etter revisors vurdering.

2.3 Roller, ansvar og kompetansetiltak for anskaffelser

2.3.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal beskrive roller, ansvar og fullmakter knyttet til anskaffelser
- Kommunen bør etablere systematisk opplæring for ansatte med roller og ansvar innen anskaffelser

Utlæringen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3.2 Innhentet informasjon

Roller og ansvar

En informant beskriver den nye organisasjonsstrukturen med fire hovedområder – oppvekst og kultur, helse og omsorg, økonomi og teknisk – ledet av hver sin kommunalsjef. Virksomhetslederne har delegert ansvar innen økonomi, personal og innkjøp. Prosjektleder

opplyser at det fortsatt er uklart i hvilken grad kommunalsjefene skal utøve kontroll og oppfølging av anskaffelser.

Informantene beskriver at ansvaret for anskaffelser i hovedsak ligger hos virksomhetslederne, men at roller, myndighet og støttefunksjoner framstår uklart fordelt og er i liten grad formalisert. Ansvar og oppgaver har tidligere ligget i sentraladministrasjonen og teknisk sektor. Selv om virksomhetslederne formelt har ansvar for anskaffelser innen sine områder, er flere usikre på om dette er tydelig dokumentert. Mange peker på at ansatte ofte kontakter virksomhetsleder for plan og utvikling eller kommunalsjef ved spørsmål om anskaffelser. Flere opplyser også at veiledningsrollen for anskaffelser skal overføres til økonomisjefen. En viser til at ved komplekse anskaffelsesspørsmål bruker kommunen Finnut som ekstern rådgiver.

Informantene forteller at virksomhetsleder for plan og utvikling har fungert som kontaktpunkt for innkjøpsportalen og har hatt god oversikt. Omorganiseringen trekkes fram som årsak til at rolle- og ansvarsavklaringer ikke er oppdatert, og kommunen arbeider nå med nytt delegeringsreglement og avklaringer knyttet til anskaffelsesansvar.

Det eksisterende delegasjonsreglementet beskrives som utdatert, og det er igangsatt revisjon av dette som følge av ny organisering. Flere peker på at kommunen er liten, har begrensede administrative ressurser og lenge har hatt søkelys på drift og økonomisk kontroll fremfor systematisk utvikling av eksempelvis anskaffelsesområdet.

Opplæringstiltak

Informantene beskriver at opplæring og kompetanse på anskaffelsesområdet i liten grad er systematisk organisert. Opplæringen bygger ofte på uformell praksis, erfaring og støtte fra eksterne samarbeidspartnere. Kommunen er i stor grad avhengig av dialog med Finnut for oppdatert kompetanse om regelverket. Flere opplyser at kommunen ikke har hatt en innkjøpskoordinator, og at ansatte til tider har opplevd å stå alene i anskaffelsesprosesser.

Flere mener det er viktigere å utvikle systemer som fanger opp regelverksendringer enn å tilby enkeltstående kurs. De peker også på mangler i opplæringen av nyansatte. Kommunen har ingen etablerte introduksjonsrutiner for nyansatte for anskaffelser, og nyansatte får ofte mye informasjon på kort tid, uten mulighet til å ta kunnskapen i bruk.

Innkjøp har tidvis vært tema i virksomhetsledermøter, blant annet i forbindelse med gjennomgang av innkjøpsportalen og betydningen av å bruke rammeavtalene. Innkjøpsreglementet ble gjennomgått i et ledermøte for noen år siden, men mange av lederne som deltok da, har siden sluttet. Informantene kjenner ikke til systematisk bruk av eksterne

kurs eller e-læring, men noen nevner at Finnut har ambisjoner om å utvikle slike tilbud i sin innkjøpsportal.

Informantene uttrykker et tydelig behov for opplæring i regelverk, innkjøpsavtaler og systembruk. De mener dette er nødvendig for både kommunalsjefer og virksomhetsledere for å sikre bedre etterlevelse og en mer effektiv praksis framover for anskaffelser.

2.3.3 Revisors vurderinger

Kommunen har ikke tydelig beskrevne roller og ansvar og fullmakter for anskaffelser. Revisjonskriteriet vurderes som ikke oppfylt.

Selv om virksomhetslederne formelt har ansvaret, framstår ansvars- og myndighetsfordelingen som uklart dokumentert og lite kjent. Uklarheter i støttefunksjoner, manglende oppdatering av delegasjonsreglementet, personavhengige løsninger bidrar samlet til at revisjonskriteriet ikke er oppfylt.

Kommunen har i liten grad etablert systematiske opplæringstiltak for ansatte med roller og ansvar for anskaffelser. Revisjonskriteriet vurderes som ikke oppfylt.

Opplæring og kompetanseutvikling fremstår i hovedsak som uformell og er i stor grad basert på erfaring, egen praksis og støtte fra interne ansatte og Finnut. Det er ikke dokumentert interne strukturer eller systemer som sikrer kontinuerlig og planmessig opplæring av nytilsatte eller øvrige ansatte. Når opplæring og kompetanse reduseres, så er det behov for å ha støttesystemer på plass, hvor noen er utpekt som kontaktpersoner i kommunen, eller at det er klarlagt når Finnut skal kontaktes av ansatte ved behov.

2.4 Mål og resultatkrav for anskaffelser

2.4.1 Revisjonskriterier

- Kommunen bør fastsette mål og resultatkrav for kommunens innkjøp

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.4.2 Innhentet informasjon

Informantene beskriver at kommunen i liten grad har fastsatte mål eller indikatorer for anskaffelsesområdet, utover budsjett rapportering. Mål knyttet til miljø, seriøsitet og arbeidsliv kommer i hovedsak indirekte til uttrykk gjennom regelverket og kontraktsbestemmelser samt kommunens innkjøpsreglement.

En ansatt sier at arbeidstilsynet har nylig ført tilsyn med kommunens oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i inngåtte kontrakter. Han sier videre at tilsynet viste at kommunens oppfølging i liten grad var systematisert eller dokumentert. Dette samsvarer med informantenes beskrivelser av at oppfølging av inngåtte kontrakter i stor grad skjer gjennom samme praksis og erfaring, og ikke etter etablerte rutiner eller systematiske kontroller.

Informantene opplyser også at målsettingene som nevnes i innkjøpsreglementet ikke følges opp gjennom systematisk måling eller rapportering i deres virksomheter. En informant viser til at oppfølging av kontraktsbestemmelser om miljøkrav, seriøsitet og lønns- og arbeidsvilkår ikke har vært tema i den strategiske ledelsen.

I rapportens kapittel 2.2.2 er det vist til at innkjøpsreglementet har regler som omfatter miljøkrav og seriøsitetskrav som skal ligge til grunn for alle bygg- og anleggskontrakter. Kommunestyret fattet tidligere vedtak om «Tiltak mot sosial dumping» i sak 54/17.

2.4.3 Revisors vurderinger

Kommunen har i liten grad fastsatt tydelige mål og resultatkrav for innkjøp, noe som er anbefalt. Det foreligger ikke informasjon om at slike mål er systematisk kommunisert til ansvarlige, med unntak av budsjettkrav. Revisjonskriteriet er ikke oppfylt.

2.5 Innkjøpsavtaler/rammeavtaler

2.5.1 Revisjonskriterier

- Kommunen bør etablere systemer som sikrer ansattes tilgang til og bruk av inngåtte rammeavtaler

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.5.2 Innhentet informasjon

Informantene opplyser at kommunen deltar i innkjøpssamarbeidet Finnut, og at rammeavtalene ligger i innkjøpsportalen Acentio. Overgangen fra tidligere avtaleleverandør (Salten Innkjøp) beskrives som krevende, men situasjonen anses nå som stabil. Kommunen har mulighet til å påvirke avtalene, men har vært mindre aktiv enn ønskelig. Rammeavtalene gir rom for egne konkurranser ved større anskaffelser.

Det er uklart hvem som har ansvar for å fornye og følge opp rammeavtaler, og informantene beskriver et «vakuum» når avtaler utløper. Kommunen mangler et samlet system for oversikt over avtalene, og informasjon formidles i hovedsak via e-post. Flere peker på at ikke alle avtaler og leverandører er tilgjengelige i portalen, noe som gjør innkjøp tidkrevende og skaper usikkerhet om avtaleinnhold og tilgjengelighet.

Manglende tilgang til portalen har tidligere vært en utfordring, og det er uklart hvem som følger opp avtaleutløp og opsjoner. Eksempelvis kjenner flere av informantene ikke til hvem som har ansvar for forlengelse av avtalen om legevikarer som utløper i juli 2026. Manglende avtalelojalitet kan avdekkes gjennom fakturakontroll, men kommunen har ikke et system for løpende kontroll.

Det beskrives også utfordringer med enkelte rammeavtaler, som uklare avtaler eller manglende avtaler for varer som kjøpes jevnlig. Innflytelsen i innkjøpssamarbeidet oppleves som begrenset. Flere peker i tillegg på utfordringer med terskelverdier når flere virksomheter gjør innkjøp innen samme vare- eller tjenesteområde, og at det er uklart hvem som vurderer samlet volum på tvers av enheter og deltakere.

2.5.3 Revisors vurderinger

Kommunen har delvis etablert systemer som sikrer ansatte tilgang til og bruk av inngåtte rammeavtaler. Revisjonskriteriet er delvis oppfylt.

Kommunen deltar i innkjøpssamarbeidet Finnut, og inngåtte rammeavtaler er i hovedsak i dag tilgjengelige i innkjøpsportalen, noe som har hatt mangler tidligere. Det er fortsatt uklart hvem som har ansvaret for å sikre oppfølging av avtalene.

Revisor vurderer at det mangler ansvars plassering, systematisk oversikt og rutiner for oppfølging, fornyelse og kontroll av avtalene. Dette innebærer dermed en risiko for manglende avtaledekning, svak avtalelojalitet og dermed redusert etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

3 ETTERLEVELSE AV ANSKAFFELSER

For å besvare den andre problemstillingen presenteres revisjonskriterier, data og revisors vurderinger i dette kapitlet.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvbarehet av konkurranse i utvalgte anskaffelser?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Kommunen skal:

- Kunngjøre anskaffelser over gjeldende terskelverdi i Doffin/TED
- Føre anskaffelsesprotokoll, eller på annen måte dokumentere vesentlige forhold ved anskaffelser over 100 000 kroner
- Dokumentere grunnlaget for bruk av unntaksregler fra anskaffelsesregelverket ved direkteanskaffelse
- Dokumentere bruk av rammeavtaler ved gjennomføring av anskaffelser

Se vedlegg 1 for utledning av kriterier.

3.3 Innhentet informasjon

I dette kapitlet vil revisor gjennomgå 12 utvalgte anskaffelser gjennomført i perioden 2023 til 2025. Anskaffelsene gjennomgås enkeltvis. For hver av de utvalgte anskaffelsene presenterer revisor først hvilken dokumentasjon/data som foreligger. Deretter følger revisors vurdering av den enkelte anskaffelse. I kapittel 3.4 gir revisor en samlet vurdering av de utvalgte anskaffelsene.

Følgende anskaffelser er vurdert:

3.3.1 Anskaffelse fra Signal Marked AS

Innsamlet informasjon:

Kommunen har oversendt notat med begrunnelse for bruk av unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket. Følgende beskrives:

Kommunen kjøper fibertjenester direkte fra Signal Marked AS, da det per i dag ikke finnes andre leverandører som tilbyr fiber i Nesna tettsted. Når det kun finnes én tilbyder, kan offentlige oppdragsgivere inngå kontrakt uten forutgående kunngjøring, forutsatt at dette er strengt nødvendig og at det kan dokumenteres at ingen andre leverandører kan levere tjenesten. Dette forutsetter at det reelt sett kun finnes én kvalifisert leverandør, for eksempel som følge av eksklusive rettigheter, patent eller tekniske forhold. Kommunen opplyser at situasjonen per mars 2026 fremstår uendret, og at kommunen avventer avklaring fra Telenor om hvorvidt de kan levere fibertjenester.

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har dokumentert begrunnelse for direkteanskaffelse av fibertjenester fra Signal Marked AS. Revisjonskriteriet er oppfylt. I de tilfeller kommunen har dokumentert direkteanskaffelse så har revisor vurdert om det foreligger en begrunnelse for å svare ut kriteriet. Det vil være Klageorganet for offentlige anskaffelser eller retten som tar stilling til om denne er tilstrekkelig ved en eventuell klagesak.

3.3.2 Anskaffelse fra Bupa AS

Innsamlet informasjon:

- Kunngjøring i Doffin for kjøp av heldøgns tjenester (rammeavtale).
- Konkurransesgrunnlag for kjøp av heldøgns tjenester.
- Kravspesifikasjon for kjøp av heldøgns tjenester.
- Protokoll anbudskonkurranse
- Brev om meddelelse av konkurranseresultat for de som leverte tilbud til kjøp av heldøgns tjenester. Informasjonen omfatter hvem som innleverte tilbud, hvilke som ble avvist, evalueringsmetode, tilbudsevaluering av aksepterte tilbud med begrunnelse for valg av leverandør, og informasjon om klagefrist til når kontrakt inngås, datert 14.10.2021.

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har dokumentert anskaffelsen fra Bupa AS i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket. Revisjonskriteriene er oppfylt.

3.3.3 Anskaffelse fra Arne Sjule AS

Innsamlet informasjon:

- Anskaffelsesprotokoll for kjøp av kolonialvarer, frossen fisk, egg og fjørfe – Asko
- Rammeavtale og kontrakt med Nortura SA for kjøp av kjøtt og kjøttprodukter
- Kontrakt med DLRVY for kjøp av kolonialvarer, frossen fisk, egg og fjørfe

Det er oversendt et notat fra virksomhetsleder som viser til at ansatte over tid har hatt utfordringer med tilgang til kommunens innkjøpsportal. Tilgangen har først nylig kommet på plass. Forholdet har vært tatt opp i flere ledermøter. I den aktuelle perioden har ansatte handlet direkte fra Arne Sjule. Gjennomgang av rammeavtalen viser at dette kan være i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Kommunen har ikke avtale med Arne Sjule, men med ASKO. Ansatte er blitt fortalt at Arne Sjule er underleverandør for ASKO, men de finner ikke dette dokumentert.

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har ikke dokumentert at anskaffelsen fra Arne Sjule er i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket. Revisjonskriteriet er ikke oppfylt.

3.3.4 Anskaffelse fra Kvikk, Vask og Rens AS

Innsamlet informasjon:

- Revisor har ikke mottatt anskaffelsesdokumentasjon fra kommunen.

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har ikke dokumentert at anskaffelsen fra Kvikk Vask & Rens er i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket. Revisjonskriteriet er ikke oppfylt.

3.3.5 Anskaffelse fra Caverion Norge AS

Innsamlet informasjon:

- Kunngjøring i Doffin for rørleggertjenester med materiell for Nesna kommune, datert 19.03.2024 (rammeavtale)
- Konkurransesgrunnlag for rørleggertjenester med materiell for Nesna kommune
- Anskaffelsesprotokoll for rørleggertjenester med materiell for Nesna kommune

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har dokumentert anskaffelsen av rammeavtale for rørleggertjenester i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket. Revisjonskriteriet er oppfylt.

3.3.6 Anskaffelse fra Nesna Maskinstasjon Holding AS

Innsamlet informasjon:

- Kunngjøring i Doffin for entreprenørtjenester og vintervedlikehold til Nesna kommune, datert 25.09.2024 (rammeavtale)
- Kravspesifikasjon for entreprenørtjenester og vintervedlikehold
- Anskaffelsesprotokoll, datert 29.10.2024
- Tildelingsbrev
- Signert rammeavtale

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har dokumentert anskaffelsen fra Nesna Maskinstasjon Holding AS i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket. Revisjonskriteriet er oppfylt.

3.3.7 Anskaffelser fra Polar Kraft AS

Innsamlet informasjon:

- Kunngjøring i EØS av kontraktinngåelse for innkjøp elektrisk kraft for levering til Nesna kommune, tre har levert tilbud. Kunngjøring utført av Finn AS.

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har dokumentert anskaffelsen fra Polar Kraft AS i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket. Revisjonskriteriet er oppfylt.

3.3.8 Anskaffelse fra Freddy Remman

Innsamlet informasjon:

- Kunngjøring i Doffin for vintervedlikehold til Nesna kommune, datert 25.09.2024 (rammeavtale)
- Kravspesifikasjon for vintervedlikehold
- Tildeling, tildelingskriterier, evaluering og valg av leverandør er dokumentert og utarbeidet av Finn AS
- Anskaffelsesprotokoll for Rode 3 og Rode 4 – utarbeidet av Finn AS
- I et oversendt notat vises det til at anskaffelsen omfatter vintervedlikehold samt noe sommervedlikehold på øyene Tomma og Hugla

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har dokumentert anskaffelsen fra Freddy Remman i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket. Revisjonskriteriet er oppfylt.

3.3.9 Anskaffelse fra RTD AS

Innsamlet informasjon:

I notat fremgår det at kjøpet i hovedsak gjelder utgifter til kopimaskiner og drift av disse. Dagens rektor opplyser at han ikke kjenner til hvordan anskaffelsene ble gjennomført, da dette gjelder eldre avtaler. Han sier at det foreligger planer om å gjennomføre en ny anskaffelse av kopimaskiner og tilhørende drift for hele Nesna kommune.

- Kjøps-/Leie- /serviceavtale inngått mellom Nesna kommune og Inventum RTD AS med en avtalelengde på 60 mnd.

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har ikke dokumentert anskaffelsen fra RTD AS (kopitjenester) i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket. Revisjonskriteriet er ikke oppfylt.

3.3.10 Anskaffelse fra Språksenteret AS

Innsamlet informasjon:

I et notat fremgår det at kommunen kjøper tolketjenester, hovedsakelig telefontolk, fra Språksenteret.

Kommunen deltok tidligere i SIIS (Samla Innkjøp i Salten). Det ble igangsatt en felles anskaffelse av tolketjenester som Nesna kommune sluttet seg til. I januar 2023 mottok kommunen samtidig melding om oppsigelse fra Bodø kommune, som var vertskommune for SIIS. Oppsigelsestiden løp ut 2023. Bodø kommune inviterte Nesna kommune til å delta i innkjøpskontoret i Bodø kommune. Forpliktelser fra SIIS ble videreført gjennom innkjøpskontoret i Bodø kommune.

Etter en kort vurdering besluttet Nesna kommune å ikke delta i innkjøpskontoret i Bodø kommune. Kommunen forsøkte å avklare hvilke forpliktelser som gjaldt i oppsigelsesperioden, etter 01.01.2024, da kommunen ikke lenger var del av SIIS. En slik avklaring ble ikke gitt fra Bodø kommune.

En rammeavtale er kommunen bundet av, og inngåtte avtaler i SIIS kan kommunen ikke bli en del av. Spørsmålet om hvorvidt Bodø kommune vil inkludere Nesna kommune ved innløsning av opsjoner i avtaler etter at SIIS er oppløst, er fortsatt uavklart.

Kommunen har nå startet en prosess gjennom sin nye innkjøpsallianse, Finnut, med sikte på å anskaffe en ny rammeavtale for telefontolketjenester.

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har dokumentert anskaffelsen av Språksenteret AS i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket, så lenge rammeavtalen ikke er utgått. Revisjonskriteriet er oppfylt. Det er viktig at kommunen etablerer en ny rammeavtale for språktjenester gjennom Finnut, ettersom kommunen har besluttet å ikke delta i Bodø kommunes innkjøpssamarbeid. I de tilfeller kommunen har dokumentert direkteanskaffelse så har revisor vurdert om det foreligger en begrunnelse for å svare ut kriteriet. Det vil være Klageorganet for offentlige anskaffelser eller retten som tar stilling til om denne er tilstrekkelig ved en eventuell klagesak.

3.3.11 Anskaffelse fra Dedicare AS

Innsamlet informasjon:

I et notat beskriver kommunen begrunnelsen for bruk av innleie av arbeidskraft i barneverntjenesten i Nesna kommune i 2024.

Barneverntjenesten hadde i 2024 utgifter til innleie av arbeidskraft på totalt 807 753 kroner. Innleien var knyttet til et korttidsvikariat som oppsto som følge av et akutt og uforutsett behov for å sikre forsvarlig drift og oppfyllelse av lovpålagte oppgaver etter barnevernsloven. Fraværet ble etter hvert mer langvarig enn først antatt.

I henhold til anskaffelsesregelverket skal anskaffelsens verdi beregnes før anskaffelsestidspunktet, jf. anskaffelsesforskriften § 5-4. På det tidspunktet behovet oppsto, vurderte kommunen anskaffelsesverdien ut fra varighet og omfang av det konkrete korttidsvikariatet. Kommunen la ikke til grunn en samlet eller langsiktig innleie, men et tidsavgrenset behov for å dekke fravær i en kritisk periode.

Den beregnede anskaffelsesverdien lå under gjeldende nasjonal terskelverdi for tjenester i 2024, som var 1,3 millioner kroner ekskl. merverdiavgift. Anskaffelsen var dermed ikke omfattet av plikten til å gjennomføre en kunngjort konkurranse etter anskaffelsesforskriften del II eller III.

Kommunen vurderte videre at behovet hadde en slik karakter at det ikke var mulig eller hensiktsmessig å gjennomføre en ordinær anbudsprosess. En slik prosess kunne ha medført risiko for brudd på lovpålagte frister og krav til forsvarlig saksbehandling i barnevernet. Innleien ble derfor gjennomført i tråd med anskaffelsesforskriften del I, som stiller krav om konkurranse så langt det er mulig, samt etterlevelse av de grunnleggende prinsippene om likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet.

Kommunen viser også til forskrift om offentlige anskaffelser del IV, kapittel 30 § 30-1, hvor det kommer frem at oppdragsgiver ved anskaffelse av helse- og sosialtjenester særlig skal vektlegge hensyn som kvalitet, kontinuitet, tilgjengelighet, kompetanse, brukermedvirkning og helhetlige tjenestetilbud. Det fremgår videre at oppdragsgiver kan benytte brukervalg som tildelingsform, og kan inngå langvarige eller løpende kontrakter der dette er nødvendig av hensyn til brukerens behov eller kontraktens formål.

Videre viser kommunen til lov om offentlige anskaffelser § 7 a, som fastsetter at det skal gis særskilte regler for anskaffelse av helse- og sosialtjenester, og at forskriften skal ta hensyn til tjenestenes særpreg og bidra til mangfold, kvalitet, kontinuitet og brukermedvirkning.

På denne bakgrunn vurderer kommunen at det var korrekt og regelverksmessig forsvarlig å ikke gjennomføre en anbudskonkurranse ved innleie av arbeidskraft til det aktuelle korttidsvikariatet i 2024, og at terskelverdien på 1,3 millioner kroner var riktig grunnlag for vurderingen.

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har dokumentert juridisk vurdering basert på anskaffelsesregelverkets unntaksbestemmelser for direkteanskaffelse av Dedicare AS. Revisjonskriteriet er oppfylt. I de tilfeller kommunen har dokumentert direkteanskaffelse så har revisor vurdert om det foreligger en begrunnelse for å svare ut kriteriet. Det vil være Klageorganet for offentlige anskaffelser eller retten som tar stilling til om denne er tilstrekkelig ved en eventuell klagesak.

3.3.12 Anskaffelse av utleieboliger Nordvollvegen

Innsamlet informasjon:

- Tilbud og kontraktsum for tre boliger på Reika Sand, Nordvollvegen, med samlet kontraktsverdi 7 616 907 kroner, underskrevet av rådmannen i Nesna kommune 06.06.2023.

- Endrings-/avviksmelding knyttet til at boligene ble fordelt på tre tomter i stedet for to, med en kostnadsøkning på 949 906 kroner.
- Notat utarbeidet av Walh-Larsen Advokatfirma AS, datert 22.5.23, på oppdrag fra Nesna kommune. Notatet konkluderer for utleieboliger Nordvollvegen med at avtalen kan inngås med hjemmel i unntaket i FOA § 2-4 bokstav a). Det innebærer at avtalen ikke vil kunne bli ansett som en ulovlig direkte anskaffelse; dvs. en anskaffelse som det skulle ha vært kunngjort konkurranse om i henhold til anskaffelsesregelverket. Etter sin ordlyd gjelder unntaket i FOA § 2-4 bokstav a) erverv eller leie av eksisterende bygninger. Det har vært ansett i samsvar med regelverket at det offentlige kan kjøpe eller leie bygninger som ikke er oppført, så lenge det offentlige ikke er inne i prosjektet på en slik måte at kontrakten kan anses som en bygge- og anleggskontrakt.

Virksomhetsleder for plan og utvikling opplyser at boliganskaffelsen knyttet til BUILD-17-prosjektet ble gjennomført som en direkte anskaffelse. Anskaffelsen ble klaget inn til KOFA, men saken ble avvist som foreldet.

Revisors vurdering av anskaffelsen

Kommunen har dokumentert juridisk vurdering basert på anskaffelsesregelverkets unntaksbestemmelser for direkteanskaffelse av utleieboliger Nordvollvegen. Revisjonskriteriet er oppfylt. I de tilfeller kommunen har dokumentert direkteanskaffelse så har revisor vurdert om det foreligger en begrunnelse for å svare ut kriteriet. Det vil være Klageorganet for offentlige anskaffelser eller retten som tar stilling til om denne er tilstrekkelig ved en eventuell klagesak.

3.4 Samlet vurdering av anskaffelsene

Kontrollutvalget har vært opptatt av om kommunens innkjøpspraksis er i samsvar med kravene til dokumentasjon i anskaffelsesregelverket og gjeldende revisjonskriterier for den enkelte anskaffelse.

Revisor har gjennomgått 12 anskaffelser med en verdi over 100 000 kroner i perioden 2023–2025. Gjennomgangen viser at:

- Fem anskaffelser er gjennomført i samsvar med utvalgte krav til dokumentasjon i regelverket
- Fire direkteanskaffelser har dokumentert bruk av unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket
- Tre anskaffelser mangler dokumentasjon på konkurransegjennomføring, disse anskaffelsene er dermed ikke i samsvar med kravene til dokumentasjon av konkurranse og etterprøvbarehet i anskaffelsesregelverket.

Revisor vurderer at manglende dokumentasjon innebærer brudd på anskaffelsesregelverkets krav om at oppdragsgiveren skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Kravet gjelder for alle anskaffelser med en verdi lik eller over 100 000 kroner ekskl. merverdiavgift, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1.

4 KONKLUSJON

4.1 Kontrollrutiner

Problemstilling 1: I hvilken grad har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket for anskaffelser følges?

Revisor konkluderer med at kommunen ikke har tilstrekkelige kontrollrutiner for å sikre etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Kommunen har etablert et innkjøpsreglement, men mangler en anskaffelsesstrategi som er anbefalt og som blir et lovkrav. Anskaffelsesstrategien er sentral for å tydeliggjøre mål, prioriteringer og veivalg på anskaffelsesområdet.

Revisjonen avdekker videre mangler i styring og internkontroll. Rolle- og ansvarsfordeling for innkjøp er ikke tydelig beskrevet, herunder delegerte fullmakter og støttefunksjoner. Kommunen har heller ikke etablert tilstrekkelige kontrollaktiviteter, en koordinerende funksjon, kompetanse og opplæring for å legge bedre til rette for etterlevelse av gjeldende rutiner.

Kommunen har inngått rammeavtaler for daglige driftskjøp gjennom innkjøpsportalen i Finnut. Det har imidlertid vært manglende innsyn for ansatte og uklar oppfølging av avtalene i kommunen.

4.2 Etterprøvbarehet

Problemstilling 2: I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvbarehet av konkurranse i utvalgte anskaffelser?

Revisor konkluderer med at reglene om krav til konkurranse og etterprøvbarehet i kommunens anskaffelser er i hovedsak fulgt.

Av de gjennomgåtte tolv anskaffelsene er fem gjennomført og dokumentert i samsvar med regelverkets krav. Tre anskaffelser er ikke gjennomført i samsvar med regelverket. For fire direkteanskaffelser er det dokumentert bruk av unntaksbestemmelser i anskaffelsesregelverket.

Det er avdekket mangler i arkivering av dokumenter knyttet til flere anskaffelser, noe som svekker etterprøvbareheten og ivaretagelse av dokumentasjonsplikten i disse.

4.3 Anbefalinger

Revisors anbefaler kommunedirektøren å:

- Utarbeide en anskaffelsesstrategi
- Tydeliggjøre roller, ansvar og delegerte fullmakter for anskaffelser, herunder støtte- og koordineringsfunksjoner.
- Etablere og dokumentere tilstrekkelige kontrollrutiner som sikrer etterlevelse av anskaffelsesregelverket.
- Sikre systematisk opplæring av ansatte med ansvar for anskaffelser.
- Styrke bruken og oppfølgingen av rammeavtaler.
- Sikre at alle anskaffelser over 100 000 kroner dokumenteres og arkiveres i tråd med kravene til konkurranse og etterprøvbarhet.

KILDER

- Anskaffelsesforskriften. *Forskrift om offentlige anskaffelser*. FOR-2016-08-12-974. Lovdata, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>.
- Anskaffelsesloven. Lov om offentlige anskaffelser. LOV-2016-06-17-73. Lovdata, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>.
- «Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser - Lovdata». <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2002-11-15-1288>.
- Forskrift om kontrollutvalg og revisjon. FOR-2019-06-17-904. Lovdata, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-06-17-904>.
- Kommuneleien. Lov om kommuner og fylkeskommuner. LOV-2018-06-22-83. Lovdata, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>.
- RSK 001. NKRF, 2020. https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf.
- Veileder for offentlige anskaffelser¹³
- Stortingsmelding om offentlige anskaffelser (2018-2019)¹⁴
- Faglige standarder for internkontroll ved anskaffelser (Anskaffelser.no), utarbeidet av Direktoratet for økonomistyring (DFØ)¹⁵

¹³ [Ny veileder til reglene om offentlige anskaffelser - regjeringen.no](#)

¹⁴ [Meld. St. 22 \(2018–2019\) - regjeringen.no](#)

¹⁵ [Anskaffelser.no | Direktoratet for forvaltning og økonomistyring](#)

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

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

- Kommuneloven¹⁶
- Lov om offentlige anskaffelser (LOA)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)¹⁷
- Veileder for offentlige anskaffelser
- Stortingsmelding om offentlige anskaffelser (2018-2019)
- Faglige standarder for internkontroll ved anskaffelser (Anskaffelser.no), utarbeidet av Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

Problemstilling1: I hvilken grad har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser?

Kommuneloven slår fast at administrasjonssjefen bør sørge for at kommuneorganisasjonen har rutiner og systemer. Dette skal legges til rette for å sikre at blant annet anskaffelser skjer i tråd med lov og forskrift for offentlige anskaffelser, og at disse er satt i system. Dette følger av § 13-1, 2. og 3. ledd, samt § 25-1 (a-e).

Kriteriene for problemstillingen er utledet fra veileder for offentlige anskaffelser og veiledningsmateriell for internkontroll utarbeidet av Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Veilederen viser til nettstedet (anskaffelser.no¹⁸) fra DFØ for å tydeliggjøre relevante tiltak for å oppnå internkontroll på innkjøpsområdet. Det vises til følgende:

DFØ viser til at ved anskaffelser finnes det risiko for feil i økonomisk rapportering, samt risiko for mislighold, korrupsjon og maktmisbruk. Det er også en risiko for manglende etterlevelse av lover og regler. Internkontroll kan defineres som et formalisert system der kontrollaktiviteter

¹⁶ Kommuneloven, *Lov om kommuner og fylkeskommuner*.

¹⁷ Anskaffelsesforskriften, *Forskrift om offentlige anskaffelser*.

¹⁸ [Internkontroll for offentlige innkjøp | Anskaffelser.no](https://anskaffelser.no)

utformes, gjennomføres og følges opp med utgangspunkt i vurderinger av risiko for styringssvikt, feil og mangler i virksomhetens arbeidsprosesser. Internkontroll omtales også som kontroll og styring.

Følgende tiltak kan inngå som del av en helhetlig internkontroll knyttet til anskaffelser¹⁹, ifølge DFØ:

- Utarbeide en anskaffelsesstrategi med tilhørende handlingsplan²⁰
- Avklare roller og ansvarsfordeling
- Etablere et fullmaktsystem med beløpsgrenser for å tydeliggjøre ansvar ved ulike typer anskaffelser
- Utarbeide retningslinjer som skiller mellom rammeavtaler, direkte anskaffelser og avrop på rammeavtaler
- Kommunisere mål og resultatkrav for anskaffelser, og gi nødvendig opplæring
- Etablere rutiner for risikovurdering, fremfor tilfeldig eller unødvendig kontroll
- Innføre rutiner for systematisk oppfølging av etterlevelse, i motsetning til enkeltstående og ad hoc-kontroller
- Standardisere anskaffelsesprosesser og rutiner for å sikre etterlevelse av krav, gjerne ved bruk av digitale løsninger
- Utarbeide rutiner for oppfølging av mål og resultatkrav, blant annet gjennom fakturakontroll, evaluering og rapportering
- Etablere systemer for lagring og tilgjengeliggjøring av rammeavtaler
- Dokumentasjonsplikt og arkivering av anskaffelser over kr 100 000²¹
- Etablere systemer for kontraktsoppfølging og håndtering av endringsordre og tilleggsarbeid

Operasjonaliserte revisjonskriterier for problemstilling 1:

- Kommunen bør vedta en anskaffelsesstrategi med tilhørende rutiner for gjennomføring av anskaffelser
- Kommunen skal etablere en internkontroll som sikrer at ansatte følger gjeldende rutiner for anskaffelser
- Kommunen skal beskrive roller, ansvar og fullmakter knyttet til anskaffelser

¹⁹ [Internkontroll for offentlige innkjøp | Anskaffelser.no](https://anskaffelser.no/interkontroll-for-offentlege-innkjop/)

²⁰ [Hvordan lykkes med anskaffelsesstrategi | Anskaffelser.no](https://anskaffelser.no/hvordan-lykkes-med-anskaffelsesstrategi/)

²¹ [- 8. Fellesbestemmelser | Anskaffelser.no](https://anskaffelser.no/fellesbestemmelser/)

- Kommunen bør etablere systematisk opplæring for ansatte med roller og ansvar innen anskaffelser
- Kommunen bør fastsette mål og resultatkrav for kommunens innkjøp
- Kommunen bør etablere systemer som sikrer ansattes tilgang til og bruk av inngåtte rammeavtaler

Problemstilling 2: I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvbarhet av konkurranse?

Kriteriene for problemstillingen er utledet fra kommuneloven, lov om offentlige anskaffelser og forskrift om offentlige anskaffelser som gjelder for perioden når anskaffelsene ble gjennomført.

Kommunelovens §§ 13-1, 2. og 3. ledd, samt § 25-1 (a-e), gir kommunedirektøren ansvar for at lov om offentlige anskaffelser (LOA) og tilhørende forskrift om anskaffelser (FOA) blir fulgt. I LOA (§ 2) og FOA (§ 5-3) finner vi eventuelle bestemmelser som sier noe om når reglene i lov og forskrift gjør seg gjeldende.

I denne forvaltningsrevisjonen vurderer vi om et utvalg av anskaffelsene utført av kommunen er gjennomført i samsvar med kravene til konkurranse og etterprøvbarhet av konkurranse, som er beskrevet i § 4 i lov om offentlige anskaffelser.

Forskriften (FOA) stiller krav i § 5-4, punkt (1 til 4), om at kommunen skal dokumentere den forventede verdien av anskaffelsen på anskaffelsestidspunktet. Denne beregningen skal være forsvarlig ved kunngjøringen av konkurransen. For anskaffelser som ikke krever kunngjøring, skal verdiberegningen være forsvarlig når oppdragsgiveren starter anskaffelsesprosessen. Verdivurderingen er avgjørende for å fastslå hvilken terskelverdi anskaffelsen forventes å ha, og for å avgjøre hvilke regler som gjelder for anskaffelsesprosessen. Oppdragsgiver skal ikke velge beregningsmåte eller dele opp en kontrakt med det formål å unnta kontrakten fra forskriftens krav.

I veilederen til offentlige anskaffelser (s. 50) står det at en driftsenhet anses som ansvarlig dersom den:

1. Gjennomfører anskaffelsesprosessen og treffer beslutning om kjøp.
2. Har et separat budsjett og råder over dette.
3. Inngår kontrakten og finansierer den over sitt eget budsjett.

Selv om det ikke er krav til kunngjøring for anskaffelser fra kr 100 000 til 1,49 mill., kan det gjøres frivillig kunngjøring av konkurransen. Et generelt krav er at vurderinger og dokumentasjon som er viktige for gjennomføringen av konkurransen, skal foreligge skriftlig for

alle anskaffelser med en verdi på 100 000 kroner eller mer eksklusive merverdiavgift, i henhold til dokumentasjonsplikten i FOA § 7-1.

Oppdragsgiveren skal dokumentere vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen. Dette inkluderer viktige beslutninger og vurderinger, for eksempel vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avlysning av konkurransen. Det er også viktig å dokumentere opplysninger som navnene på leverandørene som har levert tilbud og navnet på den valgte leverandøren, i samsvar med veilederen for offentlige anskaffelser, noe som følger av veiledningen til offentlige anskaffelser.

For anskaffelser som overstiger 500 000 kroner eksklusive merverdiavgift, er det krav om dokumentasjon av skatte- og merverdiavgiftattest fra den valgte leverandøren. Dette følger av forskriften § 7-2, som pålegger oppdragsgiveren å kreve at den leverandøren som blir valgt etter konkurransen, leverer attest for merverdiavgift og skatteattest. Det innebærer at kun den leverandøren som vinner konkurransen må levere slik dokumentasjon. Det er ikke nødvendig å innhente skatteattest fra de øvrige deltakerne i konkurransen.

Når det gjelder anskaffelser som overstiger 1,3 millioner kroner, er det krav om å føre en anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriftens del II § 10-5 og del III § 25-5. Protokollen må inneholde spesifikt angitte opplysninger. Kravet til relevans innebærer at oppdragsgiveren kun skal dokumentere informasjon som er relevant for den konkrete anskaffelsesprosessen. Dette omfatter blant annet terskelverdien, hvilke leverandører som har levert tilbud, hvem som er valgt, hvem som er avvist og på hvilket grunnlag, samt begrunnelsen for valget av leverandør.

Hovedregelen er at anskaffelser med en anslått verdi over den nasjonale terskelverdien skal kunngjøres på Doffin i henhold til forskriftens § 8-17. Dersom anskaffelsen overstiger EØS-terskelverdien, må den i tillegg kunngjøres på TED-basen.

I henhold til forskriftens kapittel 2 om generelle unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket, og spesifikke unntaksbestemmelser som f.eks. § 5-2 for anskaffelser i del II og § 13-4 for anskaffelser i del III, kan oppdragsgiveren benytte seg av direkteanskaffelse under visse betingelser. For å gjøre dette må oppdragsgiveren tydelig begrunne sin beslutning om direkteanskaffelse med henvisning til disse bestemmelsene. Begrunnelsen må være tilstrekkelig og dokumenteres grundig for å sikre etterprøvbarehet og samsvar med regelverket

Operasjonaliserte revisjonskriterier for problemstilling 2:

kommunen skal:

- Kunngjøre anskaffelser over gjeldende terskelverdi i Doffin/TED

- Føre anskaffelsesprotokoll, eller på annen måte dokumentere vesentlige forhold ved anskaffelser over 100 000 kroner
- Dokumentere grunnlaget for bruk av unntaksregler fra anskaffelsesregelverket ved direkteanskaffelse
- Dokumentere bruk av rammeavtaler ved gjennomføring av anskaffelser

VEDLEGG 2 - ENDRINGER I ANSKAFFESESLOVEN²².

Målet med endringen er å styrke regelverket om samfunnshensyn og forenkle reglene for de nasjonale anskaffelsene. Et viktig tiltak er at innslagspunktet for når regelverket gjelder, heves fra 100 000 kroner til 500 000 kroner eksklusive merverdiavgift. Dette gir oppdragsgivere større fleksibilitet når de skal inngå små kontrakter, og kan bidra til lavere transaksjonskostnader og en enklere arbeidshverdag for innkjøpere. Samtidig oppheves anskaffelsesloven § 4 om grunnleggende prinsipper for nasjonalt regulerte anskaffelser. Endringen gir økt handlingsrom til å fastsette egne nasjonale regler i forskrift for anskaffelser som ikke omfattes av EØS-retten. Øvrige endringer beskrives som:

- Bærekraft tas inn i formålsbestemmelsen, samtidig som om sammenhengen mellom effektivitet og bærekraft klargjøres i en definisjon.
- Hensynet til sikkerhet og beredskap løftes fram og synliggjøres i formålsbestemmelsen.
- Kravene i Norgesmodellen som blant annet lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger lovfestes og samles i loven
- Hovedregelen om 30 prosent vekting av klima- og miljøhensyn videreføres i all hovedsak
- Krav til ivaretagelse av menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold videreføres
- Forskriftshjemmel for å vedta standardiserte minimumskrav og -kriterier om klima og miljø
- Ny bestemmelse om sikkerhet og beredskap
- Ny plikt til å ha anskaffelsesstrategi og rutiner for å ivareta relevante samfunnshensyn
- Ny bestemmelse om innovasjon som synliggjør mulighetene oppdragsgiver har til å fremme innovasjon gjennom sine anskaffelser

Nærings- og fiskeridepartementet tar sikte på at bestemmelsene om samfunnshensyn, formål, rettighetshavere og innslagspunkt vil tre i kraft 1. juli 2026.

²² [Lov og forskrifter om offentlige anskaffinger | Anskaffelser.no](#)

VEDLEGG 3 – UTTALELSE

Revisor har mottatt anskaffelsesdokumentasjon for Freddy Remman, Polarkraft, Inventum RTD og Utleieboliger Nordvollveien når rapporten var på høringsuttalelse til kommunen. Dokumentasjonen er lagt til faktadelen i rapporten.



REVISJON MIDT-NORGE SA

Brugata 2
7715 STEINKJER

Deres ref	Vår ref 2025/2494-4	Saksbehandler Odd Steinar Åfar Viseth	Dato 19.05.2026
-----------	------------------------	--	--------------------

Kommunedirektørens kommentarer til forvaltningsrevisjon anskaffelser

Revisjonsrapporten kommer med konkrete anbefalinger til forbedringer i Nesna kommunes innkjøpsrutiner. Dette samsvarer med funnene forvaltningsrevisjonen av kommunens internkontroll fra 2025, som er under oppfølging i kommunens administrasjon.

Samtidig som det pekes på mangler i internkontrollrutinene, konstaterer revisjonen at de undersøkte innkjøpene i Nesna kommune i hovedsak er gjennomført i tråd med regelverket. Det er et godt utgangspunkt når kommunedirektøren nå går i gang med å iverksette de anbefalte tiltakene. Samtidig tyder etterlevelsen på at organisasjonen vår besitter innkjøpskompetanse. Et av tiltakene er allerede iverksatt, ved at alle innkjøp over terskelverdien skal meldes inn til økonomileder. Anbefalingen knyttet til rammeavtaler blir gjenstand for vurdering i kommunens administrasjon, hvor et av alternativene er å ikke ha rammeavtaler for innkjøp under den nye, høyere terskelverdien. Rammeavtaler kan gi lavere pris, men kan også bidra til byråkratisering og binde kunden til det dyreste alternativet i enkeltinnkjøp.

Takk til revisjonen og kontrollutvalget for viktige bidrag til forbedring av Nesna kommunes arbeid.

Med vennlig hilsen

For Nesna kommune

Odd Steinar Åfar Viseth

Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk og har derfor ikke signatur.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no