

FORVALTNINGSREVISJON

Offentlige anskaffelser – rammeavtaler

Tromsø kommune



Rapport 2022

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Tromsø kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens etterlevelse av regelverk ved bruk av rammeavtaler. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Tromsø kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Tromsø kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 30.11.2022

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
Ansvarlig for kvalitetssikring

Tone Jæger Karlstad
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Tove Kronstad Sundstrøm
Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor

0 SAMMENDRAG

KomRev NORD har på oppdrag fra kontrollutvalget i Tromsø kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon som retter seg mot forvaltning av rammeavtaler. Tromsø kommunes anskaffelsespraksis, og bestilling av forvaltningsrevisjon på området har vært tema i flere saker som har vært behandlet av kontrollutvalget de siste årene. Bakgrunnen for denne konkrete bestillingen er at det ble gjort kjent at kommunen hadde benyttet seg av 24 rammeavtaler som var utløpt i tid. Enkelte av rammeavtalene var utgått allerede i 2016.

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvorvidt kommunen har skriftliggjorte rutiner og retningslinjer som er egnet til å ivareta anskaffelsesregelverkets krav til inngåelse og oppfølging av rammeavtaler, og hvorvidt bruk og oppfølging av inngåtte avtaler har vært gjort i tråd med regelverket. Et annet formål har vært å undersøke hvordan ansvar og arbeidsoppgaver er fordelt på området for inngåelse, bruk og oppfølging av rammeavtaler i kommunen. Videre har kontrollutvalget hatt som formål å få belyst og ettergått alle sider av beslutningene om å fortsette å gjøre avrop på rammeavtaler som var utgått i tid eller volum.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. *Beskrivelse av Seksjon for anskaffelser og seksjonens arbeid med rammeavtaler*
2. *Har Tromsø kommune skriftliggjorte retningslinjer som er egnet til å oppfylle krav i anskaffelsesregelverket om verdi- eller mengdeangivelser i forbindelse med kunngjøring om inngåelse av rammeavtaler?*
3. *Er avtale mellom Tromsø kommune og Karlsøy kommune om samarbeid om innkjøp i samsvar med anskaffelsesregelverkets krav til inngåelse, innhold og bruk av rammeavtaler? Er inngåelse av samarbeidsavtale med Karlsøy kommune politisk godkjent?*
4. *Er avrop under rammeavtaler gjort i tråd med regelverket og innenfor avtalens verdirammer?*
5. *Har Tromsø kommune gjennomført anskaffelser under rammeavtaler innenfor gjeldende tidsfrister?*
6. *Er forlengelser og endringer i kommunens løpende rammeavtaler foretatt i samsvar med anskaffelsesregelverks grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet?*
7. *Er Tromsø kommune felt i KOFA eller i domstoler for brudd på regelverket om rammeavtaler?*
8. *Er Tromsø kommunes oppsigelse av forlengede rammeavtaler i tråd med relevant regelverk og vilkår i avtalene?*
9. *Hvilket samlet volum er anskaffet over rammeavtaler som enten er utgått på tid eller volum?*

Under problemstilling 1 er revisor bedt om å gi en beskrivelse av Seksjon for anskaffelser og seksjonens arbeid med rammeavtaler. Under problemstillingen vil det være relevant å ettergå og belyse alle sider av beslutningen om at kommunen skulle fortsette å handle over avtaler som var utløpt på tid eller volum.

Tidsperioden som vi undersøker, er i all hovedsak fra og med 2018 til dags dato. For å besvare problemstillingene har vi innhentet informasjon gjennom intervjuer med ansatte i Tromsø kommune. Alle møtereferater er i etterkant verifisert av informanten selv. Nedenstående tabell viser hvem som gjennom intervjuer har gitt informasjon til rapporten.

Dato	Navn	Nåværende stilling (stilling i tidsperioden vi undersøker)
27.4.2022	Sigurd Glomstad	Konstituert seksjonsleder, juridisk rådgiver
27.4.2022	Ingar Reinholdtsen	Konstituert seksjonsleder, kontroll- og analyserådgiver
23.5.2022	Stig Nordby	Rådgiver ved seksjon for anskaffelser, tidligere leder for innkjøpskontoret
10.6.2022	Hanne Margrethe Krogstad	Seksjonsleder seksjon for anskaffelser (i permisjon i perioden juni 2021 – september 2022)
29.6.2022	Stig Tore Johnsen	Kommunedirektør fra og med 1.2.2021
22.8.2022	Mari Enoksen Hult	Direktør organisasjon, konstituert kommunedirektør i perioden mars 2020 – februar 2021

Revisor har også innhentet informasjon gjennom relevant, skriftlig dokumentasjon. Slik dokumentasjon er blant annet saksutredninger og protokoller fra møter i folkevalgte organer, maler, retningslinjer og rutinebeskrivelser fra seksjon for anskaffelser, samt dokumentasjon som belyser selve etableringen av seksjonen. Vi har også basert oss på dokumentasjon innhentet i forbindelse med forenklet etterlevelseskontroll, samt avtaledokumenter mellom Tromsø kommune og Karlsøy kommune. Vi har også basert oss på regnskapstall innhentet fra regnskapssystemet Agresso.

Problemstilling 1, 7 og 9 er av såkalt deskriptiv karakter. Det vil si at problemstillingene besvares ved en innsamling, kartlegging og fremstilling av relevante data. For deskriptivt formulerte problemstillinger er det ikke relevant å gjøre vurderinger opp mot utledede revisjonskriterier. For de øvrige problemstillingene er det relevant å utlede revisjonskriterier. Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som utledes fra relevante, autoritative kilder på det aktuelle området, og som kommunens praksis vurderes opp mot.

På bakgrunn av de funnene som er gjort i prosjektgjennomføringen, har revisor gjort følgende vurderinger opp mot de utledede revisjonskriteriene:

- Tromsø kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *ha skriftliggjorte rutiner og retningslinjer for verdi- og mengdeangivelser ved inngåelse av rammeavtaler.*
- Tromsø kommune har **ikke oppfylt** revisjonskriteriet om å *ved avrop på rammeavtaler påse at det gjøres innenfor avtalens angitte tidsperiode og mengde- og verdiangivelser.*
- Revisors undersøkelser av regnskapsdata i forbindelse med forenklet etterlevelseskontroll viser at det er gjennomført avrop på en rekke rammeavtaler etter at disse har utløpt i tid. Dette er ikke bestridt fra kommunens side. Praksisen er i seg selv noe av bakgrunnen for at forvaltningsrevisjonen ble iverksatt.
- Tromsø kommune har **ikke oppfylt** revisjonskriteriet om å *etterleve regelverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet ved endring av rammeavtaler.* Forlengelse av avtaler er gjort uten at det er gjort undersøkelser i markedet eller at kommunen har forsøkt å gjennomføre konkurranse med hensikt å inngå nye avtaler. Ved at avtalene er blitt forlenget uten at øvrige leverandører i markedet har fått anledning til å tilby

sine varer og tjenester, er det grunnleggende prinsippet om konkurranse og likebehandling ikke etterlevd. Dokumentasjon som belyser kommunens egne vurderinger rundt beslutningene om å forlenge utgåtte avtaler finnes i begrenset grad.

- Tromsø kommune har **ikke oppfylt** revisjonskriteriet om å *etterleve vilkår i avtaler om kontraktsforlengelse*. Ved forlengelse av utgåtte rammeavtaler er det avtalt med leverandørene at avtalene forlenges frem til ny avtale er på plass. Imidlertid har kommunen tatt initiativ til å avslutte enkelte av disse avtalene *før* ny avtale var på plass. Dette er ikke i tråd med det som er avtalt mellom partene i forbindelse med forlengelse.
- Tromsø kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *sikre at inngåelse av samarbeidsavtaler er i samsvar med regelverket*. Revisor har vurdert at vilkårene for å inngå samarbeidsavtale etter regelverk om offentlige anskaffelser er oppfylt.
- Tromsø kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *ha rutiner for å synliggjøre Karlsøy kommunes deltakelse på rammeavtaler som Tromsø kommune inngår*.
- Tromsø kommune har **ikke oppfylt** revisjonskriteriet om å *ha rutiner for å føre kontroll med hvor mye Karlsøy kommune handler over felles rammeavtaler*. Revisor har ikke funnet at det finnes slike rutiner eller praksis for å følge med på hvor mye Karlsøy kommune handler over felles rammeavtaler. Kommunen har derfor ikke forutsetninger for å vite når taket på rammeavtalen er nådd hva gjelder mengde- og verdi. Tromsø kommune har gjennom samarbeidsavtalen påtatt seg ansvar for at også oppfølging og administrasjon av rammeavtalene etter kontraktsinngåelse er i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser.
- Tromsø kommune har **ikke oppfylt** revisjonskriteriet om å *sikre at innhold og ansvarsfordeling i samarbeidsavtaler er i samsvar med regelverket*. Gjennom samarbeidsavtalen er det avtalt at Tromsø kommune har et ansvar for regeletterlevelse i anskaffelser over EØS-terskelverdi som strekker seg lengre enn det ansvaret de har etter regelverket om offentlige anskaffelser.

På bakgrunn av revisors funn og vurderinger har vi på forvaltningsrevisjonens problemstilling konkludert på følgende måte:

- **Tromsø kommune har skriftliggjorte retningslinjer og rutiner for er egnet til å oppfylle krav i anskaffelsesregelverket om verdi- eller mengdeangivelser i forbindelse med kunngjøring av avtaler**
- **Avrop under rammeavtaler er, for de aktuelle avtalene, ikke gjort i tråd med regelverket og innenfor avtalens verdirammer**
- **Forlengelser og endringer i kommunens løpende rammeavtaler er ikke foretatt i samsvar med anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet**
- **Tromsø kommune har ikke gjennomført anskaffelser under rammeavtaler innenfor gjeldende frister**
- **Tromsø kommune er, ved en anledning de siste årene, felt i KOFA for brudd på regelverket om rammeavtaler**
- **Tromsø kommunes oppsigelse av forlengede avtaler er ikke i tråd med relevant regelverk og vilkår i avtalene**

- **Avtale mellom Tromsø kommune og Karlsøy kommune om samarbeid om innkjøp er til dels i tråd med anskaffelsesregelverkets krav til inngåelse, innhold og bruk av rammeavtale. Inngåelsen av samarbeidet er ikke politisk godkjent**

I problemstilling 1 er revisor bedt om å gi en beskrivelse av Seksjon for anskaffelser og av seksjonens arbeid med rammeavtaler. Under problemstillingen har revisor søkt å ettergå og belyse alle sider av avgjørelsene om å fortsette å gjøre avrop på utgåtte rammeavtaler. Problemstillingen er beskrivende formulert, og det treffes derfor ikke en konklusjon på problemstillingen. Revisors beskrivelser tilknyttet problemstillingen, samt vår oppsummering og kommentarer til funnene, fremgår av kapittel 4 og 5 i rapporten. Under problemstillingen er det søkt å gi en fremstilling av bakgrunnen for etablering av seksjonen, oppbygging av seksjonen og hvor langt seksjonen per i dag er kommet med tanke på gjennomføring av mål og anskaffelsesstrategi. Revisors funn viser at det har tatt tid å bemanne seksjonen opp til dagens bemanningsnivå, og til det bemanningsnivå som ble skissert ved opprettelse av seksjonen. Revisors funn viser også at alle mål i anskaffelsesstrategien per i dag ikke er oppfylt. Seksjonsleder viser til at kapasitets- og bemanningssituasjonen i seksjonen er årsaken til at enkelte arbeidsoppgaver ikke har vært prioritert.

Om beslutninger om å fortsette å gjøre avrop på utgåtte rammeavtaler har revisor funnet at det ikke er tatt en enkelt beslutning om å benytte utgåtte rammeavtaler – beslutningene om å forlenge avtaler skal være tatt løpende. Beslutningene er truffet i seksjon for anskaffelser. Seksjonsleder viser til at beslutningene er ledd i nødvendige prioriteringer i seksjonen, og som et resultat av kapasitetsutfordringer. Det er dokumentert overfor revisor at seksjonsleder ved flere anledninger har rapportert til nærmeste leder, stabssjef, om kapasitetsutfordringer. Rapporteringene har knyttet seg til arbeidet i seksjonen generelt, og arbeidet med rammeavtaler spesielt. Det fremstår som uklart hvilken informasjon som er formidlet inn til den kommunale ledergruppen. Revisor har ikke indikasjoner på at rapporteringene er viderefremidlet til politisk nivå. Som en konsekvens av dette har, så vidt revisor forstår, kommunens politiske ledelse ikke vært kjent med at kommunen har benyttet seg av utgåtte rammeavtaler. Kommunens praksis med å benytte seg av utgåtte rammeavtaler i denne perioden har medført brudd på regelverket om offentlige anskaffelser.

For problemstillingen som lyder «*Hvilket samlet volum er anskaffet over rammeavtaler som enten er utgått på tid eller volum?*» har revisor ikke funnet at vi har tilstrekkelig gyldige og relevante data til å kunne treffe en konklusjon. Her viser vi til den fremstillingen som er gitt i kapittel 5.1.10, med de forbehold som er tatt for informasjonen som fremgår der.

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner har vi funnet grunn til å formulere følgende anbefalinger:

Tromsø kommune anbefales å iverksette tiltak for å sikre at kommunens praksis rundt inngåelse, bruk og oppfølging av rammeavtaler er fullt ut i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser. Herunder anbefales det at kommunen:

- Etablere, implementere og følge opp rutiner som gjør det mulig å holde oversikt over hvor mye som handles over inngåtte rammeavtaler, herunder også når avtalene utløper i mengde/volum og verdi. Rutinene bør også omfatte Karlsøy kommunes og de kommunale foretakenes bruk av rammeavtalene.

- Etablere, implementere og følge opp rutiner som gjør det mulig å holde oversikt over når rammeavtaler utløper i tid.
- Sikre at alle avrop over rammeavtaler gjøres innenfor avtalens mengde- og verdiangivelser og innenfor avtalens tidsramme.
- Sikrer at regelverkets grunnleggende prinsipper etterleves ved endringer i allerede eksisterende avtaler.
- Ved inngåelse av fremtidige samarbeidsavtaler sikre at ansvarsdelingen mellom avtalepartene er i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser.

INNHOLDSFORTEGNELSE

0	Sammendrag	4
1	Bakgrunn og bestilling	12
2	Problemstillinger og revisjonskriterier	15
2.1	Problemstillinger	15
2.2	Revisjonskriterier	16
2.2.1	Kilder for utledning av revisjonskriterier	16
2.2.2	Utledning av revisjonskriterier	16
3	Metode, datamateriale og avgrensning	24
3.1	Metode og datamateriale	24
3.2	Gyldighet og pålitelighet	25
3.3	Avgrensninger og presiseringer	25
4	Seksjon for anskaffelser	27
4.1	Bakgrunn og etablering	27
4.1.1	Planlagt organisering	29
4.1.2	Økonomiske konsekvenser og besparingspotensiale	30
4.2	Organisering, ansvar og roller	30
4.2.1	Bemanning og kompetanse	31
4.3	Seksjonens oppgaver	32
5	Regeletterlevelse ved bruk av rammeavtaler	35
5.1	Seksjonens arbeid med rammeavtaler	35
5.1.1	Skriftliggjorte retningslinjer for verdi- og mengdeangivelser	35
5.1.2	Avrop på rammeavtaler	38
5.1.3	Skriftlig rutine for forlengelse av avtaler	39
5.1.4	Avgjørelser om å gjøre avrop på utgåtte rammeavtaler	41
5.1.5	Risikovurderinger ved forlengelse av avtaler	44
5.1.6	Informasjon om beslutninger i organisasjonen og til ledergruppa	45
5.1.7	Rapportering til kontrollutvalget om status i seksjonen	48
5.1.8	Informasjon om beslutninger til politisk nivå	49
5.1.9	Oppsigelse av forlengede avtaler	49
5.1.10	Omfang av kjøp over utgåtte rammeavtaler	49
5.2	Status på rammeavtaler og iverksatte forbedringstiltak	51
5.3	Saker om rammeavtaler til KOFA	53
5.4	Revisors vurderinger og konklusjoner	54
5.4.1	Vurderinger og konklusjoner	54
5.4.2	Oppsummering og kommentarer problemstilling 1	55
6	Samarbeidsavtale med Karlsøy kommune	57
6.1	Inngåelse og avtaleinnhold	57
6.2	Gjennomføring av avtalen i praksis	58
6.3	Oppsigelse av avtalen	59
6.4	Revisors vurderinger og konklusjoner	60
7	Uttalelse	62

8	Anbefalinger	65
9	Referanser	66

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Tromsø kommunes anskaffelsespraksis og bestilling av forvaltningsrevisjon på området har vært tema i flere saker som har vært behandlet av kontrollutvalget de siste årene. De ulike temaene for forvaltningsrevisjon, og tidspunktet for igangsettelse av prosjektet, er omtalt blant annet i K-Sekretariatet sin utredning til kontrollutvalgssak 107/21, i møte 21.10.2021. Kontrollutvalget har hatt forvaltningsrevisjonsrapport om offentlige anskaffelser fra 2019 til oppfølging. Samtidig har det aktualisert seg andre saker vedrørende kommunens etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Kontrollutvalget har herunder fått redegjørelser om seksjon for anskaffelser som ble opprettet ved vedtak i formannskapet i 2018. Kontrollutvalget er også forelagt en rapport fra *undersøkelser om IT og Arkiv* som omhandlet enkelte kjøp, samt at det har kommet henvendelse fra en leverandør i markedet om kommunens praksis for rammeavtaler.

Kontrollutvalget behandlet sak om bestilling av forvaltningsrevisjon på området i møte 13.12.2021 under sak 61/21. Vedtaket lyder: «*Kontrollutvalget ønsker å iverksette en forvaltningsrevisjon av kommunens etterlevelse av anskaffelsesregler ved bruk av rammeavtaler. KomRev NORD bes fremlegge overordnet prosjektskisse basert på saksfremlegg i sak 118/21 og drøftelser i møtet innen 15. januar 2022*».

I det sistnevnte møtet ga kommunedirektøren orientering om resultatet av kommunens egne undersøkelser av forhold rundt rammeavtaler. Kommunen hadde avdekket at det var gjort kjøp på 24 rammeavtaler som var utgått. Kommunen selv hadde konkludert med å ha hatt praksis i strid med anskaffelsesregelverket. Kommunedirektøren informerte kommunestyret om dette i møte 15.12.2021, i sak 212/21 som gjaldt redegjørelse for etablering av seksjon for anskaffelser.

Kontrollutvalget behandlet og vedtok overordnet prosjektskisse fra revisor i møte 10.2.2022 under sak 7/2022.

I møte 24.3.2022 behandlet kontrollutvalget sak 17/2022 *Revisors uttalelse – forenklet etterlevelseskontroll – (FEK) Etterlevelse av bestemmelser om rammeavtaler/offentlige anskaffelser*. Bakgrunnen for behandling av saken var rapportering fra revisors forenklede etterlevelseskontroll med kommunens økonomiforvaltning. Kontrollen var gjennomført på området for offentlige anskaffelser. Av revisors konklusjon med forbehold fremgikk det at «*basert på de utførte handlingene har vi grunn til å tro at Tromsø kommune ikke, i det alt vesentlige, har etterlevd anskaffelsesregelverket med hensyn til vesentlige endringer for inngåtte kontrakter. De har heller ikke samlet oversikt over avtaler inngått av kommunen, herunder også andre avtaler enn rammeavtaler*». Av rapporteringen fremgikk også følgende: «*Samlet sum som fremkommer av kommunens opplysninger er på 186 mill. for kontraktsperioden. Våre uttrekk (justert for investeringer og antatt innkjøp ifm. korona) viser at bokført verdi av kjøp i kontraktsperioden er på 627 mill. og 303 mill. etter at kontraktsperiode var utgått. Det var vesentlige endringer for de fleste kontraktene*».

K-Sekretariatet vurderte i sin saksutredning at rapporten fra forenklet etterlevelseskontroll brakte nye opplysninger inn i saken som gjorde at kontrollutvalget burde vurdere å iverksette en ekstern granskning som oppfølgingstiltak. K-Sekretariatet fremmet i saken følgende forslag til vedtak:

1. *Kontrollutvalget finner på bakgrunn av funn og konklusjoner i forenklet etterlevelseskontroll om kommunens etterlevelse av regler for offentlige anskaffelser/rammeavtaler at saken følges opp ved å iverksette videre undersøkelser i form av ekstern granskning.*
2. *Kontrollutvalget rapporterer regnskapsrevisors foreløpige funn til kommunestyret, og ber om tilleggsbevilling for gjennomføring av ekstern granskning.*
3. *Forvaltningsrevisjonsprosjektet om rammeavtaler stilles i bero inntil avklaring som nevnt i pkt. 2 foreligger.*

Kontrollutvalget traff følgende vedtak i saken:

1. *Kontrollutvalget tar revisors uttalelse vedrørende forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen til etterretning.*
2. *Kontrollutvalget ber om en skriftlig redegjørelse fra kommunedirektøren og innkaller kommunedirektøren til kontrollutvalgets møte i april.*
3. *Kontrollutvalgets leder informerer ordfører om innhold og funn i den forenklete etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen i Tromsø.*

I møte 21.4.2022 behandlet kontrollutvalget sak 21/2022 *Oppfølging sak 17/22 – Forenklet etterlevelseskontroll – (FEK) Etterlevelse av bestemmelse om rammeavtaler/offentlige anskaffelser*. I vedtaket truffet i sak 17/22 ba kontrollutvalget kommunedirektøren om en skriftlig redegjørelse. Kommunedirektøren hadde gitt slik redegjørelse i brev av 8.4.2022 som var vedlagt saken. Av kommunedirektørens uttalelse fremgår det at kommunen er kjent med at det er gjort vesentlige endringer i allerede inngåtte avtaler, og at som en konsekvens av dette er det gjort kjøp på avtaler som har løpt ut over opprinnelig avtaleperiode. Det ble oppgitt at det ikke hadde vært kapasitet i seksjonen til å fornye alle avtaler løpende, og at det da har vært et spørsmål om hvorvidt kommunen skal stå uten avtaler eller gjøre avrop på avtaler som er, ifølge kommunedirektøren, lovlig inngått, men ulovlig forlenget. I brevet gjøres det også rede for pågående arbeid i seksjonen med å inngå nye avtaler.

Som en følge av redegjørelsen fra kommunedirektøren ønsket kontrollutvalget å gjøre enkelte endringer i den vedtatte prosjektskissen. I møte 25.5.2022 behandlet kontrollutvalget sak 32/22 *Oppfølging av sak 21/22 pkt. 1 – revidert bestillingsskjema for forvaltningsrevisjonsprosjektet om rammeavtaler*. Kontrollutvalget traff følgende vedtak:

- «1. *KomRev NORD bes ettergå alle sider av beslutningen om at kommunen skulle fortsette å handle over rammeavtaler som var utløpt på tid (eller beløp)?*
2. *Hva er gjort konkret med avtalene som er inngått i fellesskap med Karlsøy kommune og de kommunale foretakene? Har kommunen oversikt over hvor mye som Karlsøy kommune og foretakene har handlet over felles rammeavtaler?*
3. *Kontrollutvalget ber KomRev NORD innarbeide problemstillinger som fremkommer av saksfremlegget i sak 32/2022 inn i forvaltningsrevisjonsprosjektet om rammeavtaler».*

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvorvidt kommunen har skriftliggjorte rutiner og retningslinjer som er egnet til å ivareta anskaffelsesregelverkets krav til inngåelse og oppfølging av rammeavtaler, og hvorvidt bruk og oppfølging av inngåtte avtaler har vært gjort i tråd med regelverket. Et annet formål har vært å undersøke hvordan ansvar og arbeidsoppgaver er fordelt på området for inngåelse, bruk og oppfølging av rammeavtaler i kommunen. Formålet med regelverket om offentlige anskaffelser er å fremme en effektiv bruk av samfunnets ressurser, og å bidra til at det offentlige opptrer med integritet,

slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte¹. Brudd på regelverket om offentlige anskaffelser kan medføre betydelige økonomiske konsekvenser for kommunen, og kan også bidra til å skade kommunens omdømme og troverdighet som profesjonell avtalepart.

Videre oppfatter revisor at kontrollutvalget har hatt som formål med forvaltningsrevisjonen å få belyst og ettergått alle sider av beslutningene om å fortsette å gjøre avrop på rammeavtaler som var utgått i tid eller volum.

¹ Jf. lov om offentlige anskaffelser § 1

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. *Beskrivelse av Seksjon for anskaffelser og seksjonens arbeid med rammeavtaler*
2. *Har Tromsø kommune skriftliggjorte retningslinjer som er egnet til å oppfylle krav i anskaffelsesregelverket om verdi- eller mengdeangivelser i forbindelse med kunngjøring om inngåelse av rammeavtaler? Er eventuelle rutiner og retningslinjer egnet til å klargjøre og fordele ansvar og arbeidsoppgaver før og etter kontraktsinngåelse?*
3. *Er avtale mellom Tromsø kommune og Karlsøy kommune om samarbeid om innkjøp i samsvar med anskaffelsesregelverkets krav til inngåelse, innhold og bruk av rammeavtaler? Er inngåelse av samarbeidsavtale med Karlsøy kommune politisk godkjent?*
4. *Er avrop under rammeavtaler gjort i tråd med regelverket og innenfor avtalens verdirammer?*
5. *Har Tromsø kommune gjennomført anskaffelser under rammeavtaler innenfor gjeldende tidsfrister?*
6. *Er forlengelser og endringer i kommunens løpende rammeavtaler foretatt i samsvar med anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet?*
7. *Er Tromsø kommune felt i KOFA eller i domstoler for brudd på regelverket om rammeavtaler?*
8. *Er Tromsø kommunes oppsigelse av forlengede rammeavtaler i tråd med relevant regelverk og vilkår i avtalene?*
9. *Hvilket samlet volum er anskaffet over rammeavtaler som enten er utgått på tid eller volum?*

Under problemstilling 1 er revisor bedt om å gi en beskrivelse av Seksjon for anskaffelser og seksjonens arbeid med rammeavtaler. Under problemstillingen vil det være relevant å ettergå og belyse alle sider av beslutningen om at kommunen skulle fortsette å handle over avtaler som var utløpt på tid eller volum. Det innebærer at det er under denne problemstillingen vi besvarer spørsmålene som fremkommer av sekretariatets fremlegg i kontrollvalgets sak 32/22. Problemstillingen behandles i kapittel 4 og 5.

2.2 Revisjonskriterier

2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området. Problemstilling 1, 7 og 9 er av såkalt deskriptiv karakter. Det vil si at problemstillingene besvares ved en innsamling, kartlegging og fremstilling av relevante data. For deskriptivt formulerte problemstillinger er det ikke relevant å gjøre vurderinger opp mot utledede revisjonskriterier.

For de øvrige problemstillingene utledes revisjonskriterier fra følgende relevante kilder:

- Lov av 17.6.2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Lov av 27.11.1992 nr. 116 om offentlige anskaffelser m.v. **OPPHEVET**
- Forskrift av 12.8.2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Forskrift av 7.4.2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser **OPPHEVET**
- Tromsø kommunes anskaffelsesreglement
- Lov 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner
- Gjeldende vilkår i de konkrete avtaler som undersøkes

I denne forvaltningsrevisjonen er blant annet undersøkelser og vurderinger knyttet til kommunens rutiner for bruk av et utvalg rammeavtaler. Flere av disse rammeavtalene ble inngått før 2017. Ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser trådte i kraft 1.1.2017. For vurdering av kommunens praksis legges til grunn det til enhver tid gjeldende regelverk om offentlige anskaffelser. I denne forvaltningsrevisjonen er det derfor relevant å utlede revisjonskriterier fra både tidligere gjeldende og på nåværende tidspunkt gjeldende regelverk om offentlige anskaffelser.

2.2.2 Utledning av revisjonskriterier

Anskaffelsesregelverket grunnleggende prinsipper

Reglene om offentlige anskaffelser er en kombinasjon av EU/EØS-rett og nasjonal rett. Flertallet av bestemmelsene i regelverket er begrunnet i våre forpliktelser etter EØS-avtalen, men Norge har i tillegg innført nasjonale regler som går lengre enn det EU/EØS-retten krever. Anskaffelsesregelverket – lov og forskrift om offentlige anskaffelser – skal bidra til at offentlige aktører velger sine leverandører på en måte som sikrer mest mulig effektiv ressursbruk samtidig som leverandørene likebehandles. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. De detaljerte reglene for hvordan kommunen skal gå frem ved kjøp følger av forskrift om offentlige anskaffelser, og det er derfor primært *forskriften* brukerne av regelverket må forholde seg til.

Anskaffelsesforskriften er delt inn i tre ulike deler. Forskriftens del I gjelder for alle anskaffelser som omfattes av forskriften, det vil si alle anskaffelser med anslått verdi på 100 000 kroner ekskl. mva. eller mer. Ut over dette er det anskaffelsens art og verdi som avgjør hvilken del av forskriften som kommer til anvendelse, jf. §§ 5-1, 5-2 og 5-3. Forskriftens system innebærer at oppdragsgiver må foreta en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi. Reglene om dette finnes i anskaffelsesforskriften § 5-4. Anskaffelsens verdi beregnes på

grunnlag av oppdragsgivers anslag av det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale, ekskl. mva. for de kontrakter som utgjør anskaffelsen². Beregningen skal være forsvarlig på kunngjøringstidspunktet, eller – for anskaffelser som ikke krever kunngjøring – på det tidspunktet oppdragsgiver innleder anskaffelsesprosessen³. Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at forskriftens krav blir gjeldende.⁴

Terskelverdier er beløpsgrenser som angir hvilken del av anskaffelsesregelverket som kommer til anvendelse. På området for offentlige anskaffelser er det i utgangspunktet tre typer terskelverdier som gjør seg gjeldende.⁵

- Terskelverdi for når forskriften kommer til anvendelse
- Nasjonal terskelverdi
- EØS-terskelverdi

Lov om offentlige anskaffelser gjelder for alle anskaffelser der verdi overstiger kr 100 000 ekskl. mva., altså for alle anskaffelser som Tromsø kommune gjennomfører etter regelverket. Av § 4 i lov om offentlige anskaffelser fremgår: «*Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet*». Prinsippene skal etterleves ved planlegging, gjennomføring og oppfølging av alle anskaffelser som gjennomføres etter regelverket. I det følgende redegjøres det nærmere for innholdet i prinsippene.

Det grunnleggende prinsippet om *konkurranse* skal sikre at alle potensielle leverandører har de samme mulighetene til å oppnå kontrakter med det offentlige og bidra til at det offentlige foretar effektive anskaffelser. Prinsippet innebærer at oppdragsgiver må gjøre anskaffelsen kjent for et rimelig antall leverandører. Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA) har uttalt at oppdragsgiver som hovedregel bør kontakte minst tre leverandører, men dette kan ikke gjelde absolutt⁶. Hvor langt denne plikten strekker seg må vurderes konkret, og *forholdsmessighetsprinsippet*, som vi forklarer nedenfor, vil være avgjørende.

Oppdragsgiver plikter å *likebehandle* leverandører. Dette innebærer at alle potensielle leverandører skal gis samme muligheter og at oppdragsgiver ikke kan diskriminere eller prioritere leverandører på grunnlag av for eksempel nasjonalitet eller lokal tilhørighet. Prinsippet er til hinder for både direkte forskjellsbehandling (for eksempel at en leverandør blir vurdert foran en annen på bakgrunn av lokal tilhørighet) og indirekte forskjellsbehandling (en tilsynelatende nøytral bestemmelse, for eksempel et kvalifikasjonskrav eller en kravspesifikasjon, utformes sånn at den i praksis avskjærer enkelte leverandører fra å levere tilbud på bakgrunn av for eksempel lokal tilhørighet).

Forutberegnelighetsprinsippet innebærer at oppdragsgivers angivelse av hvordan anskaffelsen skal gjennomføres, er bindende. Oppdragsgiver må gi informasjon til leverandørene om hva som skal anskaffes, hvilke kriterier som ligger til grunn for valget av leverandør, og hvordan anskaffelsen skal gjennomføres.

² Anskaffelsesforskriften § 5-4 (1)

³ Anskaffelsesforskriften § 5-4 (2)

⁴ Anskaffelsesforskriften § 5-4 (4)

⁵<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/terskelverdier/id2522847/09.02.2021>

⁶ KOFA 2009/6

Kravet om *etterprøvnbarhet* henger tett sammen med prinsippet om forutberegnelighet. Oppdragsgiver må sørge for at viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen begrunnes og dokumenteres. For anskaffelser som kun skal følge forskriftens del I, plikter oppdragsgiver å føre anskaffelsesprotokoll. Protokollen skal inneholde opplysninger om vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1. Vesentlige forhold kan for eksempel være vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avlysning av konkurransen.

Forholdsmessighetsprinsippet regulerer gjennomslagskraften til de øvrige prinsippene. Plikter og rettigheter som utledes av andre prinsipper, må tilpasses den enkelte anskaffelsens art og omfang. Jo mindre og enklere en anskaffelse er, dess mindre vidtrekkende prosedyrekrav kan utledes av de øvrige prinsippene. På den annen side innebærer forholdsmessighetsprinsippet at kravene som oppdragsgiver stiller til leverandørene, må stå i forhold til anskaffelsen. Oppdragsgiver skal ikke stille strengere krav enn det som er nødvendig for å realisere formålet med anskaffelsen.

Fra ovenstående utledes det at Tromsø kommune skal etterleve de grunnleggende prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet i sitt arbeid med anskaffelser. Prinsippene skal ivaretas på alle stadier i anskaffelsesprosessen, også ved eventuelle endringer i avtaler som kommunen har inngått. Prinsippene gjengis i lov om offentlige anskaffelser § 4 på et overordnet nivå, men kommer også konkret til uttrykk gjennom enkeltbestemmelser i forskriften. Disse bestemmelsene benyttes, der de har relevans, av revisor for å gjøre vurderinger opp mot de nevnte prinsippene. Denne forvaltningsrevisjonen omhandler kommunens forvaltning av rammeavtaler. De ovenfor nevnte prinsippene skal etterleves når kommunen inngår, benytter, følger opp og endrer rammeavtaler.

Rammeavtaler

Med rammeavtale menes i denne forvaltningsrevisjonen en avtale som Tromsø kommune, eventuelt sammen med andre oppdragsgivere, inngår med en eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som kommunen skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde⁷. Inngåelse av rammeavtaler skal, på lik linje med øvrige vare- og tjenestekontrakter, inngås i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Rammeavtaler er omtalt i forskrift om offentlige anskaffelser kapittel 11 og kapittel 26 for henholdsvis anskaffelser under EØS-terskelverdiene og særlige tjenester og anskaffelser over EØS-terskelverdiene. Oppdragsgiver skal følge forskriften når det inngås rammeavtaler. Det innebærer blant annet at regler om beregning av anskaffelsens verdi i § 5-4 gjelder. Art og verdi på anskaffelsen er bestemmende for hvilken del av forskriften anskaffelsen skal gjennomføres etter, herunder om og hvor konkurransen om rammeavtalen skal kunngjøres (nasjonalt og eventuelt også i EØS-markedet).

Avrop på rammeavtaler

Når en rammeavtale er inngått i tråd med krav i nevnte regelverk, kan Tromsø kommune som oppdragsgiver tildele kontrakter i samsvar med vilkårene i rammeavtalen, uten å gjøre ny kunngjøring. Det er dette som kalles å *gjøre avrop på rammeavtalen*. Konkurransen om å vinne rammeavtalen dreier seg i realiteten om retten til å få levere de varene eller tjenestene som

⁷ Forskrift om offentlige anskaffelser § 4-1 i)

rammeavtalen omfatter, i hele den perioden som rammeavtalen varer⁸. Tildeling av kontrakter etter rammeavtale med en leverandør, skal skje på grunnlag av de kontraktsvilkårene som ble avtalt ved inngåelse av rammeavtalen. Det vil si at oppdragsgiver må gjøre avrop på rammeavtalene innenfor de mengde- og verdiangivelsene som er avtalt i kontrakten. Når rammeavtalen utløper i tid, eller man har nådd den angitte maks grensen for mengde eller verdi, kan oppdragsgiver etter regelverket om offentlige anskaffelser ikke lengre gjøre avrop på avtalen. Av dette utleder vi at Tromsø kommune har anledning til å gjøre avrop på rammeavtaler der avtaleperioden ikke er utløpt, eller der maks grense for mengde og/eller verdi ikke er overskredet.

Internkontroll ved inngåelse og bruk av rammeavtaler

Som vist til ovenfor, skal Tromsø kommune etterleve lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved inngåelse og bruk av rammeavtaler. Plikten til å ha systemer og rutiner for å sikre etterlevelse av lovverk fremgår av kommunelovens bestemmelser om internkontroll. Lov av 25.9.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjaldt frem til ikrafttredelse av internkontrollbestemmelse i ny kommunelov 1.1.2021. Av den tidligere gjeldende kommuneloven § 23 (2) fremgikk følgende om administrasjonssjefens ansvar: «*Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*»

På nåværende tidspunkt gjeldende kommunelov er det gitt mer utfyllende bestemmelser om kommunedirektørens internkontroll, og hva denne skal inneholde. Av § 25-1 fremgår:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

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

Av kravet om å «sikre» i § 25-1 første ledd fremgår det at internkontrollen skal bestå av noe mer enn bare etterfølgende kontrollhandlinger. Det dreier seg om et helhetlig kontrollansvar som både skal forebygge og/eller hindre at avvik oppstår, og som skal sørge for at eventuelle avvik blir oppdaget og korrigert.

Under tidligere gjeldende bestemmelse om internkontroll var det ikke gitt nærmere føringer om internkontrollens størrelse, innhold og i hvor stor grad den skulle dokumenteres i form av skriftlige rutiner og retningslinjer. Dette var forhold som det i stor grad var opp til kommunen selv å vurdere, basert på blant annet virksomhetens størrelse og lokale risikoforhold. I

⁸ <https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/rammeavtaler>

någjeldende kommunelov fremgår det at internkontrollen skal innbefatte *nødvendige rutiner og prosedyrer*. Av dette kan det utledes at kommunen skal ha rutiner og prosedyrer på plass som er nødvendige for å sikre etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser. På innkjøpsområdet finnes det detaljerte regler gitt i lov og forskrift. Kommunen må ha internkontroll som gjør at kommunens praksis er i tråd med regelverket.

Hvilke rutiner og prosedyrer som er nødvendige, må sees i sammenheng med bestemmelsens andre ledd som angir at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. At internkontrollen skal være systematisk betyr at det ikke er tilstrekkelig med tilfeldig og hendelsesbasert kontroll. Det kreves at det utarbeides gode og fungerende rutiner for kontrollarbeidet, som følges opp på en planmessig og metodisk måte. Hvilken metode og systematikk som brukes, og omfanget av kontrolltiltakene, er det opp til den enkelte kommune selv å ta stilling til. På områder der risikoen for at det kan skje feil og/eller konsekvensene av feil er store, bør også kontrollen være mer omfattende enn ellers.

Problemstillingen omfatter hvorvidt kommunen, ved seksjon for anskaffelser, har *skriftliggjorte* retningslinjer som er egnet til å sikre regeletterlevelse. Bestemmelsen om internkontroll innebærer at kommunedirektøren må gjøre en konkret vurdering av hvor store deler av internkontrollen som skal dokumenteres. Vurderingen bør baseres på blant annet virksomhetens størrelse og lokale risikoforhold. Tromsø kommune er en relativt stor organisasjon, med mange ansatte. Kommunen forvalter betydelige offentlige midler og gjør mange og store innkjøp. Brudd på regelverket om offentlige anskaffelser kan få økonomiske konsekvenser for kommunen. Om bruk av rammeavtaler klages inn til KOFA eller domstolen, vil det koste kommunen i både arbeidstid og penger å forberede en slik sak. Om en sak i KOFA eller domstolen resulterer i konklusjon om at Tromsø kommune har foretatt en ulovlig direkteanskaffelse, kan det samtidig ilegges et overtredelsesgebyr på inntil 15 % av samlet innkjøp over avtalen. Manglende etterlevelse av regelverket kan også påvirke kommunens omdømme som offentlig innkjøper og kontraktspart.

Dette er forhold som etter revisors syn tilsier at Tromsø kommune *bør* skriftliggjøre rutiner og prosedyrer som gjelder for anskaffelsesarbeidet. Skriftliggjøring av rutiner og retningslinjer skaper ensartethet i forvaltningen og gjør organisasjonen mindre sårbar ved fravær og utskiftning av personell. På bakgrunn av ovenstående så utleder vi som revisjonskriterium at Tromsø kommune skal ha skriftliggjorte rutiner og retningslinjer for verdi- og mengdeangivelser ved inngåelse av rammeavtaler.

Tromsø kommune har inngått samarbeidsavtale med Karlsøy kommune på innkjøpsområdet. Når Tromsø kommune inngår rammeavtaler som Karlsøy kommune skal være en del av, gjelder de samme reglene for inngåelse, innhold og bruk av disse rammeavtalene, som når kommunen inngår rammeavtaler kun på vegne av seg selv. De bestemmelsene som gjelder for beregning av kontraktens verdi og mengde/volum, gjelder også når Karlsøy kommune er en del av rammeavtalen. Dette tilsier at Tromsø kommune må ha rutiner for å innhente, og i konkurransedokumentene oppgi, hvor stor verdi eller mengde/volum det er tenkt at Karlsøy kommune kan komme til å handle over avtalen. Dette tilsier også at Tromsø kommune må ha rutiner for å oppgi Karlsøy kommunes deltakelse i kontraktsdokumentene. Dette er særlig viktig av hensyn til regelverkets grunnleggende prinsipp om forutberegnelighet. Det må være tydelig for alle potensielle leverandører at også Karlsøy kommune vil delta i avtalen.

Fordi Tromsø kommune ved inngåelse av avtale med leverandører oppgir hvor mye det kan forventes av oppdragsgiverne, Tromsø kommune og Karlsøy kommune, kan forvente å handle

over avtalene, kan det også utledes at Tromsø kommune må ha rutiner for å følge med på hvor mye Karlsøy kommune handler over avtalene. Dette for å kunne føre kontroll med når man nærmer seg avtalens maksimale verdi, og må igangsette arbeidet med inngåelse av ny avtale.

Forlengelser og endringer i avtaler

Oppdragsgiveren kan ikke inngå rammeavtaler for mer enn fire år, med mindre det foreligger særlige forhold, for eksempel knyttet til avtalens formål, investeringskostnader eller brukerens behov.⁹ Varighet over fire år må begrunnes. I kunngjøringen av konkurransen skal oppdragsgiver oppgi samlet anslått mengde og/eller verdi, og den maksimale mengden og/eller den maksimale verdien som oppdragsgiver kan komme til å handle over avtalen. Med mengde menes her volum, vekt, antall o.l. Med verdi menes kronebeløp (ekskl. mva.).

Oppdragsgiveren kan foreta endringer som ikke er vesentlige i en kontrakt uten å gjennomføre ny konkurranse. En endring er vesentlig dersom den fører til at innholdet i kontrakten blir vesentlig forskjellig fra den opprinnelige kontrakten¹⁰. Dersom det er gjort en vesentlig endring, blir det definert som ulovlig direkteanskaffelse.

Om vurderingen av hvorvidt det er gjort en vesentlig endring fremgår det av KOFA sin sak 2020/1 (avsnitt 43) at «*De rettslige rammene for vesentlighetsvurderingen i forskriften del III vil være av relevans ved fastleggelse av vesentlighetsvurderingen etter forskriften del II. Det er likevel slik at adgangen til å gjøre endringer i kontrakter som følge forskriftens del II etter omstendighetene vil være noe videre*». I denne saken var det spørsmål om ulovlig direkte anskaffelse i forbindelse med kommunens rammeavtale for levering av entreprenørtjenester. Etter klagenemndas vurdering var det en betydelig differanse mellom det kunngjorte estimerte beløpet og det beløpet som det faktisk er kjøpt tjenester for. Differansen innebærer at rammeavtalens faktiske verdi er mer enn tre ganger så høy som det øvre nivået på den estimerte verdien. Allerede dette forholdet gir klare holdepunkter for at det foreligger en vesentlig endring av rammeavtalen. Overskridelsen av estimert maksimalt volum har hindret konkurranse om nye oppdrag».

Oppsigelse av forlengede avtaler

Tromsø kommune har forlenget rammeavtaler som i utgangspunktet var utløpt i tid. Det varierer for hver enkelt avtale hvordan kommunen har gått frem for å forlenge avtalen. I noen tilfeller er dette gjort i dialog med leverandøren, ved at kommunen har henvendt seg til leverandøren per e-post eller telefon og opplyst om at kommunen vil fortsette å benytte seg av rammeavtalen. I noen tilfeller er det informert om at avtalen forlenges til en gitt tidsperiode. I noen tilfeller er det informert om at kommunen vil fortsette å benytte seg av avtalen frem til ny avtale er på plass. I ytterligere noen tilfeller har kommunen, så vidt revisor har forstått, fortsatt å benytte avtaler etter utløp ved å gjøre avrop på dem uten å informere leverandør eksplisitt om at avtalen forlenges.

Dialog mellom Tromsø kommune og leverandører om å forlenge en rammeavtale, må i seg selv defineres som en avtale – nemlig en avtale mellom partene om forlengelse av kontrakt. Det er et grunnleggende avtalerettslig prinsipp at avtaler skal holdes¹¹. Konkret vil det si at Tromsø kommunes forvaltning av avtalene, herunder også oppsigelse av dem, må være i tråd med de vilkårene som fremgår av den muntlige eller skriftlige avtalen som foreligger mellom

⁹ Jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 11-1 (4) og § 26-1 (4)

¹⁰ Jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 11-2 og § 26-1 (5)

¹¹ Prinsippet er gjort til norsk lov gjennom Lov-1687-04-15 art. 5-1-1 «*En hver er pliktig at etterkomme hvis hand med Mund, Haand og Segl lovet og indgaaet haver.*»

partene. Det avgjørende for vurderingen av hvorvidt avtalene er sagt opp i tråd med relevant regelverk og vilkår i avtalene, blir nettopp hva som konkret er avtalt mellom partene.

Ved at det i liten grad foreligger skriftlig dokumentasjon som viser hva som er avtalt mellom partene, er det naturlig å legge til grunn informasjon som er gitt fra seksjonen om at avtalene ble forlenget frem til ny rammeavtale var på plass. Det kan da legges til grunn at dette er det konkrete vilkåret som er avtalt mellom partene, og at Tromsø kommune måtte overholde dette i den videre forvaltningen av avtalene. Revisorer presiserer at dette gjelder i henhold til avtaleretten. I kriteriet er anskaffelsesregelverket ikke hensyntatt.

Samarbeidsavtale med Karlsøy kommune

Som det er vist til tidligere i dette kapitlet, har Tromsø kommune inngått avtale med Karlsøy kommune om samarbeid på anskaffelsesområdet. For vurderingen av hvorvidt avtalen er i henhold til anskaffelsesregelverkets krav til inngåelse og innhold, er forskrift om offentlige anskaffelser § 3-3 relevant kilde. Bestemmelsen omhandler samarbeidsavtaler, og lyder:

Anskaffelsesloven og forskriften gjelder ikke for kontakter som inngås utelukkende mellom to eller flere oppdragsgivere, og som etablerer eller gjennomfører et samarbeid

- a) som har til formål å sikre at offentlige oppgaver blir utført for å oppnå et felles mål,*
- b) som blir utført utelukkende av hensyn til offentlige interesser og*
- c) der mindre enn 20 prosent av aktivitetene som samarbeidet omfatter, blir utført for andre enn oppdragsgiverne.*

For inngåelse samarbeidsavtaler som nevnt i bestemmelsen ovenfor, er det altså ikke krav til konkurranseutsetting. Tromsø kommune måtte, ved inngåelse av samarbeidsavtale med Karlsøy kommune, sikre at inngåelse av slik samarbeidsavtale var i samsvar med regelverket om når slik avtale kan inngås uten forutgående konkurranse og øvrig etterlevelse av anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper.

I avtalen står det at «Tromsø kommune skal gjennomføre anbudskonkurranser på rammeavtaler på vegne av Karlsøy kommune». Det er i avtalen gitt definisjon på en innkjøpssentral; *En innkjøpssentral er en oppdragsgiver som:*

- Anskaffer varer og tjenester for andre oppdragsgivere, eller*
- Tildeler offentlige kontrakter eller inngår rammeavtaler for varer, tjenester eller bygg- og anlegg for offentlige oppdragsgivere.*

Det er videre i avtalen vist til at dette er regulert i forskriften § 7-8. Forskriften § 7-8 om innkjøpssentraler gjelder alle anskaffelser etter anskaffelsesforskriften. Det følger av forskriften at et vilkår for bruk av rammeavtaler som er inngått av innkjøpssentraler er at oppdragsgiveren skal være identifisert i kunngjøringen.

Dersom oppdragsgiveren anskaffer ytelser fra eller gjennom en innkjøpssentral, anses han å ha overholdt forskriften. Oppdragsgiveren er likevel ansvarlig for å overholde reglene for de delene av anskaffelsen som han selv gjennomfører, inkludert når han inngår kontrakter under innkjøpssentralens rammeavtale eller dynamiske innkjøpsordning.

Forskrift om offentlige anskaffelser kapittel 29 omhandler samordnede innkjøp, og disse bestemmelsene gjelder for anskaffelser med anslått verdi over EØS-terskelverdi, men de kan følges for alle anskaffelser. I forskriften § 29-1 (2) står det at «Når flere oppdragsgivere

gjennomfører anskaffelser i fellesskap i alle oppdragsgivernes navn, er de felles ansvarlige for å overholde forskriften. Dette gjelder også når en av oppdragsgiverne gjennomfører anskaffelsen på vegne av andre oppdragsgivere». Flere oppdragsgivere kan gjennomføre anskaffelser i fellesskap. Når deler av anskaffelsesprosessen utføres i fellesskap, mens andre deler blir gjennomført individuelt, vil samtlige oppdragsgivere bare være felles ansvarlig for å overholde reglene i forskriften for de delene som utføres i fellesskap. Følgende eksempel er i veileder til offentlige anskaffelser:

«Kommune A og kommune B går sammen om å inngå en rammeavtale. Kommune A gjennomfører konkurransen om inngåelsen av selve rammeavtalen som begge skal kunne gjøre avrop på, mens B angis som en av oppdragsgiverne. Rammeavtalen inngås da i begge navn og prosessen gjennomføres på begge kommuners vegne. Kommunene vil derfor i fellesskap være ansvarlige for at anskaffelsesregelverket overholdes ved inngåelsen av rammeavtalen.

Dersom et avrop under rammeavtalen skjer bare i B sitt navn og på B sine vegne vil det kun være B som er ansvarlig for dette avropet. Dersom avropet på rammeavtalen gjøres i strid med kriteriene fastsatt i rammeavtalen, er det således bare B som vil være ansvarlig for bruddet på reglene».¹²

Ovenstående viser den enkelte oppdragsgivers ansvar ved samarbeid om inngåelse og bruk av rammeavtaler. Tromsø kommune må sikre at innhold i samarbeidsavtaler med andre oppdragsgivere, samt ansvarsfordelingen mellom partene i et slikt samarbeid, er i samsvar med regelverket.

På bakgrunn av ovenstående utleder vi som revisjonskriterier at Tromsø kommune skal:

- ha skriftliggjorte rutiner og retningslinjer for verdi- og mengdeangivelser ved inngåelse av rammeavtaler
- ved avrop på rammeavtaler påse at det gjøres innenfor avtalens angitte tidsperiode og mengde- og verdiangivelser
- etterleve regelverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet ved endring av rammeavtaler
- etterleve vilkår i avtaler om kontraktsforlengelse
- ha rutiner for å hensynta Karlsøy kommunes deltakelse ved beregning av anskaffelsens verdi og mengde/volum
- ha rutiner for å synliggjøre Karlsøy kommunes deltakelse på rammeavtaler som Tromsø kommune inngår
- ha rutiner for å føre kontroll med hvor mye Karlsøy kommune handler over felles rammeavtaler
- sikre at inngåelse av samarbeidsavtaler er i samsvar med regelverket
- sikre at innhold og ansvarsfordeling i samarbeidsavtaler er i samsvar med regelverket

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

¹² Veileder til reglene om offentlige anskaffelser

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon¹³. Revisor sendte 14.2.2022 brev om oppstart av forvaltningsrevisjon til kommunedirektøren. I brevet ba vi om å få oppnevnt en kontaktperson i kommunen som vi kunne forholde oss til i prosjektgjennomføringen. Vi fikk oppnevnt Nina Wihuri ved seksjon for virksomhetsstyring og internkontroll som vår kontaktperson. Vi gjennomførte et oppstartsmøte med kontaktpersonen 25.2.2022. I tillegg til kontaktpersonen deltok da konstituerte seksjonsledere Sigurd Glomstad og Ingar Reinholdtsen, samt direktør for økonomi og finans Geir Andersen på oppstartsmøtet.

Seksjon for anskaffelser ble vedtatt opprettet i 2018 med oppstart 1.1.2019. Våre undersøkelser gjelder dermed hovedsakelig seksjonens arbeid fra og med 1.1.2019, men for enkelte av problemstillingene har det vært relevant å inkludere redegjørelser fra lengre tilbake i tid. I tidsperioden som undersøkelsene våre gjelder har det vært flere endringer i ledelsen i Tromsø kommune. Det redegjøres nærmere for dette i kapittel 4.

Rapportens datagrunnlag består av muntlig informasjon som er gitt gjennom intervjuer med ansatte i Tromsø kommune som har kjennskap til de forhold vi undersøker. Noen av informantene hadde i kraft av sin stilling i den aktuelle tidsperioden formelt og overordnet ansvar, mens andre er intervjuet fordi de i dag innehar slik stilling.

Noen intervjuer er gjennomført i Tromsø kommunes lokaler, og noen intervjuer er gjennomført i KomRev NORDs lokaler. I intervjuene har revisor stilt spørsmål av relevans for de utledede problemstillingene. I det følgende gis en oversikt over avholdte intervjuer og tidspunkt for disse:

Dato	Navn	Nåværende stilling (stilling i tidsperioden vi undersøker)
27.4.2022	Sigurd Glomstad	Konstituert seksjonsleder i perioden juni 2021 – september 2022, juridisk rådgiver
27.4.2022	Ingar Reinholdtsen	Konstituert seksjonsleder i perioden juni 2021 – september 2022, kontroll- og analyserådgiver
23.5.2022	Stig Nordby	Rådgiver ved seksjon for anskaffelser, tidligere leder for innkjøpskontoret
10.6.2022	Hanne Margrethe Krogstad	Seksjonsleder seksjon for anskaffelser (i permisjon i perioden juni 2021 – september 2022)
29.6.2022	Stig Tore Johnsen	Kommunedirektør fra og med 1.2.2021
22.8.2022	Mari Enoksen Hult	Direktør organisasjon, konstituert kommunedirektør i perioden mars 2020 – februar 2021

Revisor har også vurdert tidligere stabssjef Oddgeir Albertsen som en relevant informant. Vedkommende hadde ikke anledning til å stille til intervju, men har gitt noe informasjon til revisor per e-post. Denne informasjonen inngår også i rapportens datagrunnlag, og tidligere stabssjef har bekreftet at informasjonen fra han kan benyttes.

¹³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

Rapporten bygger også på informasjon innhentet gjennom skriftlige dokumenter. Slik dokumentasjon er blant annet saksutredninger og protokoller fra møter i folkevalgte organer i Tromsø kommune, maler, retningslinjer og rutinebeskrivelser fra seksjon for offentlige anskaffelser samt dokumentasjon som er utarbeidet i forbindelse med opprettelse av seksjon for anskaffelser. Dokumentasjonen er etter avtale oversendt til oss fra ansatte ved seksjon for anskaffelser. Noe av dokumentasjonen var allerede innhentet av revisor i forbindelse med det løpende revisjonsarbeidet i Tromsø kommune og den forenklede etterlevelseskontrollen. For problemstillingen som gjelder samarbeidsavtale med Karlsøy kommune er avtaledokumentet i seg selv den sentrale kilden.

For problemstillingen som gjelder volum av kjøp over utgåtte rammeavtaler har vi innhentet regnskapstall gjennom økonomisystemet Agresso, og vi har også basert oss på rapportering av forenklet etterlevelseskontroll som ble behandlet i kontrollutvalget 24.3.2022 under sak 17/22.

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet. Intervju og dokumentanalyse er vurdert å være de mest hensiktsmessige metodevalgene for å samle inn et gyldig og tilstrekkelig datagrunnlag i dette tilfellet.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem.

Revisor har brukt lydopptaker i alle de gjennomførte intervjuene. I etterkant av intervjuene har vi utarbeidet skriftlige intervjureferat basert på lydfilene fra intervjuene. Alle intervjureferat, og dermed alle intervjudata som benyttes i rapporten, er på forhånd tilsendt intervjuobjektene for verifisering og godkjenning. I tillegg vil vi fremlagt datamaterialet i sin helhet for kommunen, som fikk anledning til å gjennomgå og kommentere det. Tidligere Stabssjef, som på tidspunktet for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ikke lengre var ansatt i kommunen, ha fått relevante utdrag fra rapporten oversendt for å kunne utøve kontradiksjon. Korrigeringer og suppleringer som er gitt i forbindelse med verifiseringen er innarbeidet i rapporten.

For revisjonskriteriet som gjelder at Tromsø kommune skal ha rutiner for å hensynta Karlsøy kommunes deltakelse ved beregning av anskaffelsens verdi og mengde/volum, har revisor funnet at det ikke foreligger et tilstrekkelig gyldig og pålitelig datagrunnlag til at vi kan gjøre vurderinger opp mot de utledede revisjonskriteriene. Dette fremgår tydelig under behandling av dette kriteriet i kapittel 5.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

3.3 Avgrensninger og presiseringer

I rapporten fremstilles det data som er innhentet gjennom intervju med flere informanter. Noen av disse dataene inneholder nøytral informasjon, altså informasjon om konkrete, faktiske forhold for eksempel rundt etablering av seksjon for anskaffelser. Noen av dataene gir imidlertid uttrykk for informantenes egne synspunkter, oppfatninger og betraktninger av den

konkrete situasjonen. Dette er informantenes subjektive oppfatninger, og er ikke uttrykk for revisors egne oppfatninger og vurderinger. Slik informasjon *alene* legges ikke til grunn som gyldige og pålitelige data, og revisors vurderinger knytter seg ikke til slik informasjon alene. Når dette fremstilles i rapporten er det for i så stor grad som mulig å belyse de beslutninger og prioriteringer som er gjort.

Forvaltningen av rammeavtaler i Tromsø kommune er underlagt kommunens seksjon for anskaffelser. Som vi redegjør for i denne rapporten ble seksjonen opprettet fra og med 1.1.2019. Rammeavtaler ble før dette tidspunktet forvaltet av kommunens innkjøpskontor. Tidsperioden for våre undersøkelser er hovedsakelig fra og med opprettelsen av seksjonen i 2019 og fram til i dag. Vi har innhentet informasjon fra tidligere leder for innkjøpskontoret for eventuell informasjon om hendelser i forbindelse med overføring av ansvar og oppgaver til den nye seksjonen fra innkjøpskontoret. Vi har vurdert det som tilstrekkelig å innhente informasjon fra tidligere leder, og har ikke vurdert at det har vært behov for å innhente informasjon fra andre ansatte som har arbeidet ved innkjøpskontoret.

4 SEKSJON FOR ANSKAFFELSER

Beskrivelse av Seksjon for anskaffelser og seksjonens arbeid med rammeavtaler

4.1 Bakgrunn og etablering

Byrådet i Tromsø kommune vedtok i møte 2.7.2015 under sak 15/4538 å etablere et omstillings- og utviklingsprosjekt som skulle ha oppstart høsten 2015. Av saksfremlegget fremgår følgende:

«Samfunnet er i kontinuerlig endring, og behovet fra innbyggerne er i stadig endring. Det må legges til rette for at kommunen fortsatt er en handlekraftig og effektiv organisasjon, som utvikler seg og tar i bruk innovative og digitale løsninger. Byrådet ønsker å iverksette et omstillings- og utviklingsprosjekt som skal omfatte hele kommuneorganisasjonen. OU-prosjektet etableres i 2015 og søkes finansiert med eksterne midler, samt egeninnsats innenfor egen organisasjon. Hele kommuneorganisasjonen skal gjennomgås for å sikre optimal struktur på tjenestetilbudet, effektivisering gjennom digitalisering og hensiktsmessig organisering.

Prosjektet skal gi årlig besparelse på driftsbudsjettet for hele organisasjonen fra 2016 med 25 mill. kr og 30 mill. kr i 2017.

Besparelsene vil komme som følge av blant annet endringer i organisasjonens måte å yte innbyggjerservice på, endret organisering av tjenester, færre manuelle oppgaver ved bruk av teknologi. Dette vil kreve betydelig ledelseskraft, støtte og oppfølging. Prosjektet er inntil videre plassert under byrådsavdeling for finans, men vil fra 2016 være flyttet ut på de ulike byrådsavdelingene sine ansvarsrammer.».

Saken hadde bakgrunn fra kommunestyrets vedtak i sak 226/14 Årsbudsjett 2015 og økonomiplan 2015 – 2018, der det ble vedtatt å iverksette et omstillings- og utviklingsprosjekt som skulle omfatte hele kommuneorganisasjonen.

Kommunestyret i Tromsø kommune behandlet i møte 23.11.2016 sak 232/16 Programplan Forbedringsprogrammet 2016 – 2019. Av saksutredningen fremgår det at det i forbedringsprosjektet skulle fokuseres på fire hovedretninger for å forbedre kommunen:

- *Effektiv og rasjonell drift av kommunens tjenester*
Administrasjonssjefen ser det som nødvendig å ta i bruk ny teknologi, og i større grad yte service og tjenester via digitale plattformer. Videre må kommunens organisering tilpasses et nytt politisk styresett. Administrasjonssjefen ønsker å styrke kommunens systemer for internkontroll, og vil øke fokus på tiltak som kan bidra til å redusere sykefraværet. Fornyning og forenkling i alle ledd, standardisering av arbeidsprosesser og oppgaver, forenkling av regelverk og rutiner osv. vil være viktige virkemidler for å redusere driftsutgiftene og øke handlingsrommet
- *Byutvikling i retning «kommune 3.0»*
Administrasjonssjefen ønsker å transformere Tromsø kommune fra å være en rettighetsbasert tjenesteyter til en organisasjon som spiller på lag med befolkningen gjennom aktiv innbyggerinvolvering. Den fremtidige byutviklingen må vise bærekraft, med økt fokus på klima og miljø. Tromsø kommune skal i større grad peke ut retningen

i forhold til hvordan byen skal utvikle seg. Begrepet «Smart City» vil i så måte stå sentralt.

- *Det gode liv i Tromsø*
Dersom Tromsø skal nå opp i kampen om «de gode hodene» må byen fremstå som attraktiv. Derfor er det viktig å prioritere områder som kultur, idrett og friluftsliv. Tromsø kommune skal ha fokus på barn og unge, og jobbe aktivt med helsefremmende og forebyggende tiltak.
- *Tromsø som den arktiske hovedstaden*
Det må fokuseres på internasjonalisering og Tromsø som vertskap.

Videre fremgår det at for å nå disse målene ønsket kommunen å bruke Forbedringsprogrammet. Programplanen, som kommunestyret vedtok, skulle være et aktuelt og dynamisk styringsdokument tilpasset kommunens endringsbehov, og skulle være et rammeverk for arbeidet i organisasjonen. Videre fremgår det av saksfremlegget at et sentralt element i det videre arbeidet ville være å sikre kostnadseffektive tjenester til riktig kvalitet i alle ledd, og at sentralt i dette arbeidet ville vært blant annet å samle miljøer som jobber med de samme områdene og oppgavene.

Prosjektet *Strategisk innkjøp* i Tromsø kommune ble, som en del av forbedringsprogrammet, etablert våren 2016. Formålet med prosjektet var å redusere kommunens innkjøpskostnader ved å forbedre og effektivisere innkjøpsprosessen i hele organisasjonen. Av saksutredningen for opprettelse av seksjon for anskaffelser fremgår det at for å oppnå en reduksjon i innkjøpskostnader måtte det etableres en mer profesjonell innkjøpsfunksjon, blant annet ved å innføre strategiske, standardiserte og systematiske innkjøpsprosesser. Videre fremgår det at organisasjonen og støtteprosessene måtte effektiviseres. Igjennom prosjektet *Strategisk innkjøp* skal det ha blitt konkludert med at daværende organisering av innkjøpsfunksjonen i kommunen ikke var rustet til å designe og implementere en strategisk innkjøpsprosess. På bakgrunn av dette ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle vurdere organisering av innkjøpsfunksjon, og komme med et forslag til ny organisering av denne. Arbeidsgruppen avla rapport i desember 2017. I rapporten ble det anbefalt å sentralisere innkjøpsfunksjonen ved at det ble opprettet sentral seksjon for anskaffelser som skulle gis all myndighet tilknyttet innkjøp i kommunen. Av saksfremlegget fremgår det at dette ville innebære å trekke inn innkjøpsressurser fra avdelinger og staber og plassere dem i en nyopprettet seksjon for anskaffelser.

Seksjon for anskaffelser ble vedtatt opprettet i formannskapsmøte 29.5.2018 under sak 181/18. Vedtaket som ble truffet i saken lyder som følger:

1. *Sentralisering av innkjøpsfunksjonen i Tromsø kommune vedtas i samsvar med beskrivelsen i saksfremlegget.*
2. *Seksjon for innkjøp legges ned og det opprettes en seksjon for anskaffelser.*
3. *Det legges frem en sak om revisjon og gjennomgang av kommunens strategi for innkjøp.*
4. *Det bør spesielt ses på mulighetene for å ivareta etiske hensyn, miljø/plastfrie løsninger, innovative offentlige anskaffelser og lokalt næringsliv innenfor gjeldende lover og regelverk.*

Frem til etableringen av seksjon for anskaffelser 1.1.2019 var kommunens innkjøpsfunksjon organisert ved et anskaffelseskantor. Anskaffelseskantoret var først organisert under seksjon for økonomi, deretter under *Innkjøp og fakturasenter*. I 2015/2016 ble innkjøpskantoret organisert som en egen seksjon, og var dette frem til omorganiseringen i 2019. Anskaffelseskantoret var siden 2001 og frem til etablering av seksjon for anskaffelser ledet av innkjøpssjef (senere seksjonsleder) Stig Nordby. På tidspunktet for avviking av innkjøpskantoret var det fire ansatte ved kantoret. De ansatte i innkjøpskantoret arbeidet i all hovedsak med inngåelse og forvaltning av rammeavtaler. Innkjøp og anskaffelser utenfor rammeavtaler ble i hovedsak gjort ute i organisasjonen.

4.1.1 Planlagt organisering

I rapporten fra arbeidsgruppen ble det skissert en anbefalt organisasjonsmodell som innebar at Seksjon for anskaffelser skulle gis all myndighet tilknyttet innkjøp i kommunen. Dette skulle medføre at anskaffelsesfaglig kompetanse eller ansvar for innkjøp ikke skulle ligge ute i enhetene. Seksjonen skulle ha prosessansvaret i alle anskaffelsesprosesser, og dermed beslutningsmyndighet i alle ledd av prosessen. Avdelingenes/enhetenes myndighet skulle være å definere behov ved anskaffelser, og å delta i anskaffelsesprosesser gjennom brukergrupper. All bestilling av varer og tjenester skulle gjøres av seksjonen, og enheter/seksjoner/avdelinger i kommunen måtte melde inn sine behov til seksjon for anskaffelser, slik at seksjonen i sin tur kunne gjennomføre anskaffelsesprosessene eller foreta avrop på rammeavtaler.

Arbeidsgruppen hadde imidlertid fremholdt at modellen skisserte et utgangspunkt, men at det ved innføring av modellen måtte gjøres visse modifikasjoner. Blant annet mente arbeidsgruppen at modellen måtte legges til rette for:

- Gjennomføring av akutte kjøp
- Lokale bestillere med begrenset myndighet på enkelte avdelinger der det er hensiktsmessig
- For bygg- og anleggsanskaffelser må prosjektlederens rolle i investeringsprosjektet defineres

I saksfremlegget skisseres en prosess for implementering av innkjøpsfunksjonen som ifølge kommunen måtte gjennomføres i flere faser. *Første fase* innebar opprettelse av seksjon for anskaffelser. I denne fasen var seksjonen tiltenkt åtte stillinger; leder, juridisk rådgivning (2), analyse/kontroll (1) og kategoriansvarlig (4). Fullmakter som tidligere tillå seksjon for innkjøp, skulle på dette tidspunktet overføres til seksjon for anskaffelser. I første fase ville seksjonen først få i oppgave å rigge organisasjonen til å kunne sentralisere innkjøpsfunksjonen, blant annet ved å utarbeide innkjøpsreglement, maler, rutiner, veiledere og innkjøpsstrategi.

I *andre fase* skulle fullmaktene til seksjon for anskaffelser gradvis utvides ved å trekke inn fullmaktene knyttet til anskaffelser fra avdelingene. Seksjonen skulle gradvis overta prosessansvaret for anskaffelser fra avdelingene, herunder for større anskaffelser som reguleres av regelverket. Mindre innkjøp og avrop på rammeavtaler var ikke implementert i denne fasen. I andre fase skulle det gjøres en kartlegging av anskaffelsesomfanget i kommunen innenfor de enkelte innkjøpskategoriene og ressursene som på tidspunktet var tilknyttet innkjøp i avdelingene. På bakgrunn av denne kartleggingen skulle det utarbeides en bemanningsplan for utvidelse av seksjonen.

I *tredje fase* skulle bestillingsmyndighet tilknyttet mindre innkjøp og avrop på rammeavtaler, sentraliseres der det var ansett som hensiktsmessig. Det vil si at myndighetene skulle flyttes fra avdelingene til seksjon for anskaffelser.

4.1.2 Økonomiske konsekvenser og besparingspotensiale

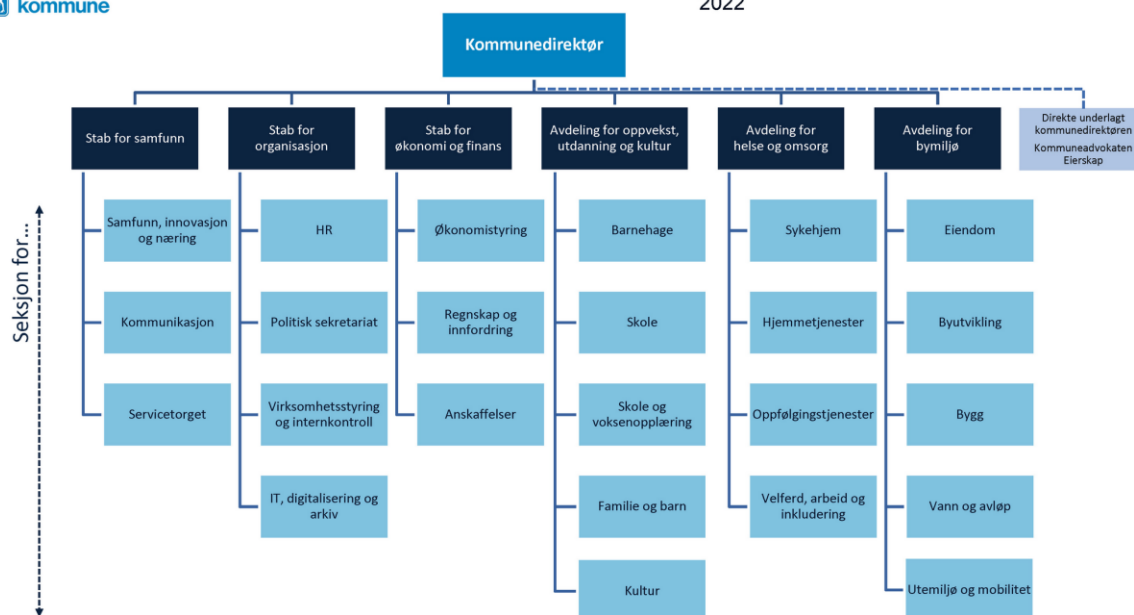
I saksfremlegget til formannskapet fremgår det om økonomiske konsekvenser at opprettelse av seksjonen i første omgang ville medføre opprettelse av tre nye konsulent-/rådgiverstillinger, og at fremtidig oppbemanning i seksjonen som utgangspunkt skulle trekkes inn fra avdelingene der var hensiktsmessig. Det ble antatt at en etablering av seksjonen ikke ville føre til ytterligere økning av ansatte knyttet til innkjøp i kommunen. Om besparingspotensiale ved etablering av en seksjon for anskaffelser fremgår det at prosjektet har satt seg som mål å oppnå en besparelse på 129 millioner kroner. Besparelsene skulle komme ved å etablere lavere kostnadsnivå for innkjøp av varer og tjenester. Tiltak og besparelse ville ifølge saksfremlegget gradvis implementeres og vises i organisasjonen etter at sentralisering av innkjøpsfunksjonen var fullført.

4.2 Organisering, ansvar og roller

Utklipp 1: Organisasjonskart Tromsø kommune 1. januar 2022



Organisasjonskart Tromsø kommune 1. januar 2022



Kilde: www.tromso.kommune.no

Ovenstående utklipp viser organisasjonskart for Tromsø kommune per 1.1.2022. Det har vært gjort endringer i organisasjonskartet i perioden som denne undersøkelsen gjelder. Seksjon for anskaffelser har imidlertid fra oppstart vært underlagt stab for økonomi og finans. Britt Elin Steinveg var administrasjonssjef/kommunedirektør på tidspunktet seksjon for anskaffelser ble

opprettet. Mari Enoksen Hult ble i mars 2020 konstituert kommunedirektør¹⁴ og var det fram til nåværende kommunedirektør Stig Tore Johnsen tiltrådte i februar 2021.

Organisasjonskartet viser at Seksjon for anskaffelser er organisert under Stab for økonomi og finans. Stab for økonomi og finans har siden 1.1.2022 vært ledet av direktør for økonomi og finans Geir Andersen. Frem til mars 2021 var det Stabssjef Oddgeir Albertsen som hadde det overordnede ansvaret for Seksjon for anskaffelser, og som var seksjonslederens nærmeste overordnede.

Seksjonen ledes av en seksjonsleder med overordnet ansvar for fag og personal. Seksjonsleder har siden etablering av seksjonen vært Hanne Margrete Krogstad. Seksjonsleder har vært i permisjon i perioden juni 2021 til september 2022. I denne perioden har seksjonslederrollen vært delt mellom to konstituerte seksjonsledere Sigurd Glomstad og Ingar Reinholtsen, hvor den ene hadde hovedansvar for fag og personal, og den andre hadde hovedansvar for økonomioppfølging og utviklingsoppgaver. På tidspunktet for avslutning av denne forvaltningsrevisjonen, høsten 2022, er Hanne Margrete Krogstad tilbake som seksjonsleder.

Seksjon for anskaffelser arbeider etter en modell som innebærer såkalt *kategoristyring*. Dette vil si at seksjonen er inndelt i fire kategorier; Velferd, IT, Administrative anskaffelser og Bygg- og anlegg. Hver kategori har en kategoriansvarlig, som har overordnet fagansvar, og et visst antall rådgivere i hver kategori. Formålet med inndelingen i kategorier er at de ansatte i hver kategori skal spesialisere seg på anskaffelser innenfor den aktuelle kategorien. Kategoristyring var ett av hovedmålene som Seksjon for anskaffelser skulle jobbe med, og ifølge seksjonsledere er dette delvis oppnådd ved at det fortsatt gjenstår arbeid med kategoristrategier. Dette er ifølge seksjonsleder ett av områdene som har vært nedprioritert grunnet ressursituasjonen.

4.2.1 Bemanning og kompetanse

Seksjonslederne informerte revisor i april 2022 om at det var 19 årsverk i seksjonen, men at på grunn av permisjoner var det på tidspunktet 16 ansatte i virksomheten. Fra og med høsten 2022 vil det være 18 ansatte i seksjonen. De fleste ansatte har høyere utdanning innenfor økonomiske og juridiske fag, i tillegg til at det i seksjonen er noe kompetanse innenfor tekniske fag og bygg- og anlegg. Ved nyansettelser stilles det krav til relevant utdanning på bachelor- eller masternivå. Det er få ansatte på seksjonen med lengre erfaring fra arbeid med offentlige anskaffelser.

I forbindelse med forbedringsprosjektet i Tromsø kommune ble det skissert hvordan en ny seksjon for anskaffelser kunne organiseres. Ifølge nåværende seksjonsleder ble dette til en viss grad bygget på en grovskissering som ble gjort i perioden 2016-2017. I 2019 ble det utarbeidet og godkjent en bemanningsplan for fase 2 i implementering av seksjonen. Denne viser en bemanning på 19 årsverk. Dette var i tråd med det som fremgikk av saksfremlegget ved etablering av seksjonen.

I kommunestyremøte 16.12.2021 ble det behandlet sak kalt *Redegjørelse for etablering av seksjon for anskaffelser*. Under saken ble det blant annet redegjort for «*de forhold som har sentral betydning for iverksetting av formannskapets vedtak i sak 181/18 om etablering av seksjon for anskaffelser*». Her vises det til at i starten av år 2020 var åtte stillinger ved seksjonen

¹⁴ Jf. formannskapets vedtak i sak 68/20, i møte 31.3.2020

ubesatt. Videre at det på tidspunktet var innført ansettelsesstopp i kommunen¹⁵, og at ansettelser til seksjonen derfor ble utsatt. Etter hvert ble flere enkeltstillinger til seksjonen unntatt fra ansettelsesstopp, og i tiden etter 2020 har seksjonen blitt oppbemannet til dagens nivå. Ved kommunestyrets behandling av anskaffelsesstrategien i mai 2020 ble det rapportert om at det på tidspunktet var 12 ansatte i seksjonen, hvorav to midlertidige stillinger.

Av saksfremlegget til kommunestyret fremgår det at bemanningen i seksjonen ikke har vært i nærheten av den vedtatte bemanningsplanen eller vedtaket om sentralisering av anskaffelsesfunksjonen. Videre at dette er det mest sentrale forholdet for at seksjonen ikke fullt ut oppfyller de målsettingene som ble satt i forbindelse med etablering av seksjonen. Herunder fremgår det *«prioriteringene under en periode med anstrengte økonomiske forhold har medført at de faktiske forutsetningene for implementering av ny innkjøpsfunksjon har endret seg. Dette gjør at det så langt ikke har vært realistisk å kunne gjennomføre de opprinnelige målene.»*

De ovenfor nevnte opplysningene viser at målsetningen om at det skulle være 19 årsverk i seksjon anskaffelser, har tatt noe tid å oppnå. I kapittel 5.1.7 redegjør vi for hvordan bemanningssituasjonen har vært rapportert til kontrollutvalget i februar 2021.

Foreliggende opplysninger tilsier at målsetningen om 19 årsverk i seksjon for anskaffelser har tatt tid å oppnå. Vi har ikke funnet at det før desember 2021, da forholdet rundt de utgåtte rammeavtalene ble kjent, har vært rapportert til kommunestyret at det ikke har vært mulig å bemanne seksjonen i tråd med vedtatt bemanningsplan. Vi redegjør nærmere i kapittel 5.1.7 for at dette forholdet ble rapportert til kontrollutvalget i februar 2021.

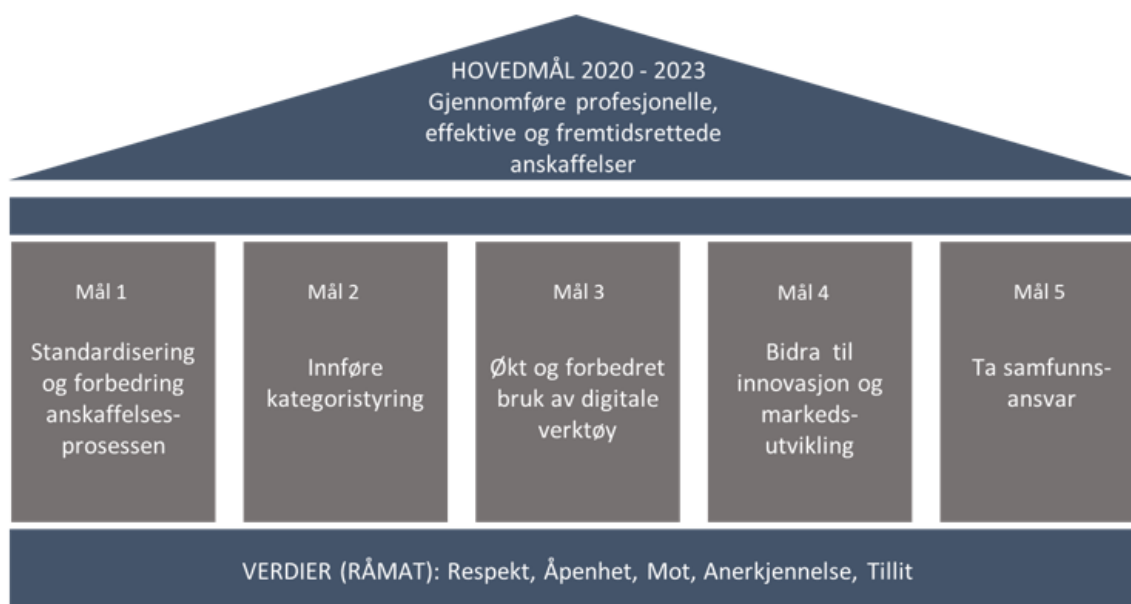
4.3 Seksjonens oppgaver

I samme vedtak som formannskapet besluttet å opprette seksjon for anskaffelser, jf. sak 181/18 i møte 29.5.2018, ble det bestemt at det legges frem en sak om revisjon og gjennomgang av kommunens strategi for innkjøp. Anskaffelsesstrategien ble utarbeidet av Seksjon for anskaffelser, og ble vedtatt i kommunestyret 27.5.2020 under sak 50/20. Av forordet til strategidokumentet fremgår følgende: *«Seksjonen er under oppbemanning og har januar 2020 åtte ansatte, hvorav to er midlertidige stillinger. Arbeidet med sentralisering av anskaffelser vil ta tid. Fokuset i 2020 vil være å bygge opp seksjonen, få på plass styringsdokumenter, avklare roller og ansvar og bygge rett kompetanse. I tillegg er arbeidet med digitalisering av anskaffelsesprosessen og gevinstrealisering påbegynt. Utgangspunktet for dette strategiarbeidet er nåsituasjonen og målet er hvor vi skal være i 2023».*

Anskaffelsesstrategien beskriver målene som Tromsø kommune har for anskaffelsesarbeidet for perioden 2020-2023. Strategien består av ett hovedmål og fem delmål med der tilhørende tiltak som skulle iverksettes i perioden. Utklippet nedenfor viser hovedmål og delmål som fastsatt i anskaffelsesstrategi, og det gis en nærmere redegjørelse for hva som ligger i de enkelte delmålene og hvilke tiltak som per nå er iverksatt for å nå de enkelte delmålene.

¹⁵ Jf. kommunestyrets vedtak i sakene 133/19 og 9/20. Kommunestyrets vedtak i sak 9/20 pkt. 6 (i møte 26.2.2020) lyder: «Det blir innført ei ordning med stillingsstopp i Tromsø kommune som innebærer at avdelingsdirektør skal godkjenne alle nyansettelser og kontraktsforlenginger og at formannskapet skal godkjenne alle nye stillinger».

Utklipp 2: Hovedmål og delmål for anskaffelsesarbeidet



Kilde: Tromsø kommunes anskaffelsesstrategi 2020-2023

Mål 1: Anskaffelsesprosessen skal standardiseres og forbedres

Av anskaffelsesstrategien fremgår det at det skal etableres standardiserte anskaffelsesprosesser. Anskaffelsene skal gjennomføres med digitale verktøy, og det skal benytte felles digitale maler. Det vises til at kommunen tidligere har hatt en desentralisert innkjøpsmodell, noe som har ført til at det er etablert anskaffelsesmiljøer spredt rundt i kommunen som har egne fremgangsmåter ved planlegging, gjennomføring og oppfølging av anskaffelser. Ved å standardisere og forbedre anskaffelsesprosessen skal Tromsø kommune være enhetlig i sitt møte med leverandørmarkedet.

Revisor har fått informasjon fra seksjonsleder om at det er gjort mye arbeid på dette området, blant annet ved at det er utformet standardiserte maler og rutiner som benyttes av alle som gjennomfører anskaffelser. Utgangspunktet var at seksjon for anskaffelser skulle gjennomføre *alle* anskaffelser i Tromsø kommune. Revisor har fått opplysninger fra konstituerte seksjonsledere om at det ikke har vært kapasitet i seksjonen til å gjennomføre alle anskaffelser som de var tiltenkt å ha ansvaret for. Dette har medført at en del anskaffelser under nasjonal terskelverdi gjennomføres ute i virksomhetene, og at seksjon for anskaffelser har ansvar for veiledning og kvalitetssikring av disse anskaffelsene. Det fremgår av strategien at seksjonen skulle bemannes opp for å ha kapasitet til å håndtere prosessansvaret også innen bygg- og anleggsanskaffelser. Dette er på nåværende tidspunkt ikke gjennomført, og slike anskaffelser gjennomføres av avdeling for bymiljø. Med unntak av bygg- og anleggsanskaffelser gjennomfører seksjon for anskaffelser alle anskaffelser med verdi over nasjonal terskelverdi¹⁶. Planlegging og inngåelse av rammeavtaler samt oppfølging av disse inngår i dette ansvarsområdet. I kapittel 5 under gis det en nærmere redegjørelse for seksjonens arbeid med rammeavtaler.

¹⁶ 1,3 millioner ekskl. mva. per mai 2022

Mål 2: Tromsø kommune skal innføre kategoristyring av innkjøp

Det fremgår av anskaffelsesstrategien at kommunen skulle innføre kategoristyring i anskaffelsesarbeidet for å redusere de innkjøpsrelaterte kostnadene. Med kategoristyring menes i dokumentet at beslektede innkjøp samles i grupper/kategorier/fagområder som understøtter markedets inndeling. Hver kategori skulle koordineres av en kategoriansvarlig som er spesialist på sin kategori. Seksjonen skulle deles inn i fire kategorier; velferdsanskaffelser, IT-anskaffelser, administrative anskaffelser og bygg- og anleggsanskaffelser. Ifølge seksjonsleder har seksjonen arbeidet mye med å få dette på plass, og de fire kategoriene med tilhørende kategoriansvarlige og rådgivere er per høst 2022 på plass. Det fremgår imidlertid at målet i strategien var at seksjonen skulle bemanne opp kategoriene i tråd med vedtak om sentralisering av anskaffelsesfunksjonen, og at det skulle være fokus på kategorien bygg- og anlegg. Seksjonen har etablert egen kategori for bygg- og anlegg, men som vist til ovenfor gjennomfører ikke denne kategorien alle anskaffelser på området.

Mål 3: Økt og forbedret bruk av digitale verktøy som støtte i anskaffelsesprosessen

Det fremgår av anskaffelsesstrategien at de digitale verktøyene ikke blir fullt ut utnyttet. Videre at det er store muligheter for å kunne oppnå gevinster i alle deler av anskaffelsesprosessen dersom man utnytter potensialet i de digitale anskaffelsesverktøyene som kommunen har. Slike gevinster vil være ved økt effektivitet hos både oppdragsgiver og leverandør, økt avtalelojalitet og økonomiske besparelser. Kommunens mål er at anskaffelsesprosessen skal være heldigital innen 2025.

Om tiltak fremgår det av strategien at seksjonen skulle inngå avtale om nytt konkurransegjennomføringsverktøy og kontraktsoppfølgingsverktøy. Videre fremgår det at seksjonen skulle anskaffe et innkjøpsanalyse-system som blant annet skal gi oversikt over hva som skal kjøpes, avtalelojalitet og om regelverket for offentlige anskaffelser følges. Her har seksjonen tatt i bruk et kontraktsadministrasjonsverktøy kalt Tendsign. Det er imidlertid klart at kommunen ikke har et tilfredsstillende system til å skaffe oversikt over hva som er kjøpt inn over de enkelte rammeavtalene.

Mål 4: Kommunens anskaffelser skal sikre innovasjon og markedsutvikling

Av anskaffelsesstrategien fremgår det at anskaffelsesområde er et viktig ledd i det kommunale innovasjonsarbeidet, og at kommunens anskaffelser i større grad må brukes som et strategisk verktøy for å stimulere til utvikling og innovasjon. Videre fremgår det tiltak som skal iverksettes for å oppnå målet, herunder kompetanseheving og oppdatering av rutiner, bruk av anskaffelsesprosedyrer og kontraktsformer som fremmer innovasjon og ta i bruk metodikk som sikrer innovasjon i anskaffelsesprosessene. Der det er mulig skal kommunen søke om eksterne midler til gjennomføring av innovative anskaffelser. Seksjonen skal også ha fokus på leverandørmarkedet i tidlig fase slik at leverandørene kan bidra til idedugnad og innovasjon. Seksjonsleder opplyser om at det er fokus på dette, og at de blant annet samarbeider med NHO.

Mål 5: Tromsø kommune skal ta samfunnsansvar i sine anskaffelser

At Tromsø kommune skal ta samfunnsansvar i sine anskaffelser betyr ifølge strategien at kommunen skal bekjempe arbeidslivskriminalitet og stille krav til miljø ved innkjøp av varer, tjenester og bygg- og anleggsarbeid. Anskaffelsene skal redusere miljøbelastningen, påvirke arbeidsforhold, respektere grunnleggende menneskerettigheter og sikre like konkurransevilkår og fremtidig konkurransekraft for næringslivet. Seksjon for anskaffelser har fått eksterne midler til å finansiere en stilling som skal arbeide særskilt med å ivareta miljøhensynet i anskaffelsesprosessene.

5 REGELETTERLEVELSE VED BRUK AV RAMMEAVTALER

- *Beskrivelse av Seksjon for anskaffelser og seksjonens arbeid med rammeavtaler*
- *Har Tromsø kommune skriftliggjorte retningslinjer som er egnet til å oppfylle krav i anskaffelsesregelverket om verdi- eller mengdeangivelser i forbindelse med kunngjøring og inngåelse av rammeavtaler?*
- *Er avrop under rammeavtaler gjort i tråd med regelverket og innenfor avtalens verdirammer?*
- *Har Tromsø kommune gjennomført anskaffelser under rammeavtaler innenfor gjeldende frister?*
- *Er forlengelser og endringer i kommunens løpende rammeavtaler foretatt i samsvar med anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet?*
- *Er Tromsø kommune felt i KOFA eller i domstoler for brudd på regelverket om rammeavtaler?*
- *Er Tromsø kommunes oppsigelse av forlengede rammeavtaler i tråd med relevant regelverk og vilkår i avtalene?*
- *Hvilket samlet volum er anskaffet over rammeavtaler som enten er utgått på tid eller volum?*

Revisjonskriterier

Tromsø kommune skal

- ha skriftliggjorte rutiner og retningslinjer for verdi- og mengdeangivelser ved inngåelse av rammeavtaler
- ved avrop på rammeavtaler påse at det gjøres innenfor avtalens angitte tidsperiode og mengde- og verdiangivelser
- etterleve regelverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet ved endring av rammeavtaler
- etterleve vilkår i avtaler om kontraktsforlengelse

Revisors funn

5.1 Seksjonens arbeid med rammeavtaler

Det tilligger seksjonens ansvarsområde å jobbe med inngåelse og oppfølging av rammeavtaler som skal benyttes for hele organisasjonen Tromsø kommune. Ved etablering av seksjon for anskaffelser i 2019 hadde kommunen allerede en rekke rammeavtaler som var inngått av det tidligere innkjøpskontoret. Som en følge av at enkelte av disse avtalene hadde en avtaleperiode som fortsatte inn i 2019, ble disse avtalene overført til avtaleporteføljen i den nye seksjonen.

5.1.1 Skriftliggjorte retningslinjer for verdi- og mengdeangivelser

Revisor har i intervju med seksjonslederne spurt hvilke skriftlige retningslinjer og rutinebeskrivelser de ansatte i seksjonen benytter ved gjennomføring av konkurranser, herunder blant annet ved inngåelse av rammeavtaler. Vi har fått informasjon om at noen skriftlige rutiner ligger i Compilo som er kommunens kvalitetssystem. Dette er rutiner og

retningslinjer som alle ansatte i kommunen har tilgang til. Dette er rutiner for kjøp av varer og tjenester og for gjennomføring av såkalte del I-anskaffelser¹⁷. Ifølge seksjonen skal disse sikre en riktig og effektiv gjennomføring av anskaffelser. Seksjon for anskaffelser har egne retningslinjer og rutiner for virksomheten internt i seksjonen. Disse dokumentene ligger lokalt i seksjonens eget sharepoint-område. Revisor har fått oversendt disse rutinene.

Ved inngåelse av nye rammeavtaler benytter seksjonen en rutine kalt *anskaffelsesplan*. Ifølge seksjonslederne skal anskaffelsesplanen være et dynamisk dokument som brukes i forberedelsesfasen til en anskaffelse. Rutinen er et skriftlig dokument som er tilgjengelig for alle ansatte i seksjonen. Anskaffelsesplanen har et punkt kalt *Internanalyse*. Her inngår informasjon om flere kartlegginger og vurderinger som den som gjennomfører anskaffelsen skal foreta i anskaffelsesprosessen. Blant annet fremgår det at det skal gjennomføres en forbruksanalyse. Nedenstående utklipp fra anskaffelsesplanen viser hvilke momenter som skal inngå i analysen.

Utklipp 3: Utdrag fra anskaffelsesplan

6.2 Forbruksanalyse

6.2.1 Totalforbruk

Kartlegg forbruket i hele organisasjonen ved bruk av Agresso. Fyll ut tabellen nedenfor.

- Hva er totalt forbruk? Bruk Agresso og statistikk fra leverandør fra eksisterende avtaler.
- Hvem kjøper? Er det noen spesielle mønster, enkelte avdelinger som bruker mer enn andre?
- Hvilke leverandører kjøpes det fra?
- Hva er forventet fremtidig bruk? Dersom det har vært en avtale, er det grunn til å tro at forbruke vil endre seg i fremtiden?

Fyll ut og skriv her

¹⁷ Anskaffelser med verdi fra 100 000 og opp til nasjonal terskelverdi

LEVERANDØR	BELØP 20XX	% avtotal
Uten rammeavtale		
SUM KJØP UTEN RAMMEAVTALE		
Rammeavtaler		
SUM KJØP PÅ RAMMEAVTALE		
SUM TOTAL		100,0 %

Ovenstående utklipp viser at den som skal gjennomføre anskaffelsen bes å gjøre en vurdering av hvor stort forbruket er i organisasjonen. Anskaffelsesplanen har også en oversikt over særskilte vurderinger som skal gjøres ved inngåelse av rammeavtaler. Her fremgår blant annet følgende formulering: «*Estimat på rammeavtalen er viktig å ta med ettersom rammeavtalene kan brukes opp. Det er viktig at man ser på trenden de siste årene (ikke bare siste året).*»

Revisor har også i intervju med ansatte i seksjonen spurt om hvordan de går frem for å beregne verdi og volum på rammeavtaler som skal inngås. Vi har fått opplyst at man kommer frem til et anslag på bakgrunn av de interne og eksterne analysene som gjøres etter anskaffelsesplanen, og at disse legges til grunn i konkurransedokumentene. Videre har seksjonslederne opplyst at det er utførlig beskrevet i forskrift om offentlige anskaffelser hvilke beregninger som skal gjøres i forbindelse med inngåelse av rammeavtaler, og hvordan disse beregningene skal gjøres, og at seksjonen derfor ikke har sett behovet for å utarbeide mer utførlige rutiner for dette.

Anskaffelsesplanene utarbeides av de som gjennomfører anskaffelsen, og sendes deretter for gjennomlesning og kvalitetssikring hos øvrige ansatte som jobber med den aktuelle kategorien.

I kunngjøringer og konkurransedokumenter oppgir seksjonslederne at de skiller mellom estimert og maksimalt volum; estimert volum er basert på de beregningene som er gjort. Kommunen kan også oppgi maksimalt volum. Dersom det ikke eksplisitt oppgis et maksimalt volum, så vil estimert volum også være maksimalt volum – altså kan kommunens bruk av rammeavtalen ikke overstige oppgitt estimert volum.

På nåværende tidspunkt er status at Seksjon for anskaffelser ikke gjennomfører alle såkalte Del I-anskaffelser, men bidrar med kvalitetssikring av slike anskaffelser som gjennomføres ute i virksomhetene. Ifølge regelverket om offentlige anskaffelser skal det, når det beregnes verdi på rammeavtaler, legges til grunn den verdien som kommunen kan komme til å handle for over

en periode på fire år. Ifølge tidligere konstituerte seksjonsledere er det ikke utenkelig at det ute i virksomhetene over perioder på fire år handles for verdi som samlet sett overstiger kr 100 000, slik at disse anskaffelsene i utgangspunktet skulle ha vært gjenstand for konkurranse.

5.1.2 Avrop på rammeavtaler

I desember 2019 ble det gjort kjent gjennom avisen iTromsø at Tromsø kommunes rammeavtale for kjøp av avanserte printere, såkalt multifunksjonsprintere, var utløpt 31.8.2019. Videre fremgikk det at kommunen ikke lyste ut anbud på ny avtale, men fortsatte å handle uten kontrakt¹⁸. En aktør fra næringslivet henvendte seg til kontrollutvalget vedrørende saken. I forbindelse med dette ble det klart at kommunen hadde totalt 24 rammeavtaler som var utgått i tid og/eller volum, der det ikke var fremforhandlet nye avtaler og hvor kommunen derfor hadde fortsatt å gjøre avrop på de utgåtte rammeavtalene.

Revisor har etterspurt en oversikt over alle de aktuelle rammeavtalene som var utgått i tid og/eller volum. Seksjon for anskaffelser har oversendt til revisor en oversikt over utgåtte rammeavtaler per mai 2022. Ifølge seksjonen er det et definisjonsspørsmål hvor mange avtaler det er snakk om; antallet er 24 når man deler håndverkertjenesten opp i store og små oppdrag. I realiteten er det, ifølge seksjonen, samme kontrakt i de fleste tilfellene. Videre opplyser seksjonen om at det er flere parallelle rammeavtaler, og at det derfor er snakk om totalt 32 kontrakter. Nedenstående tabell gir en oversikt over de 32 kontraktene med leverandør, kontraktsperiode og opsjon.

Utklipp 4: Oversikt over utløpte rammeavtaler

Rammeavtale	Leverandør	Kontraktsperiode		
		Start	Slutt	Opsjon
Nøkkel, beslag og låsearbeid	CERTEGO AS	01.01.2014	31.12.2015	2år
Medisinsk forbruksmaterieill	Norengros Helseservice Engros AS	01.05.2014	30.04.2016	2år
Abonnement til mobiltelefoner	Atea AS	24.02.2015	24.02.2018	1år
Idrettsutstyr	PGM AS	01.06.2015	31.05.2017	2år
Kjøp og leie av multifunksjonsskrivere	Lindbak Troms AS	01.08.2015	31.08.2017	2år
Maler-, tapetsering- og gulvlegger tjenester - små og store oppdrag	AB-TEC AS	15.05.2016	15.05.2018	2år
Maler-, tapetsering- og gulvlegger tjenester - små og store oppdrag	Maleran as	15.05.2016	15.05.2018	2år
Maler-, tapetsering- og gulvlegger tjenester - små oppdrag	TOSTRØK AS	15.05.2016	15.05.2018	2år
Maler-, tapetsering- og gulvlegger tjenester - små og store oppdrag	Totalrenovering AS	15.05.2016	15.05.2018	2år
Rørleggerarbeid	ws24as	15.05.2016	15.05.2018	2år
Tømrer- og snekkerarbeid - små oppdrag	HD-BYGGSERVICE AS	15.05.2016	15.05.2018	2år
Tømrer- og snekkerarbeid - små oppdrag	NT Byggservice AS	15.05.2016	15.05.2018	2år
Tømrer- og snekkerarbeid - små og store oppdrag	Totalrenovering AS	15.05.2016	15.05.2018	2år
Tømrer- og snekkerarbeid - små og store oppdrag	AB-TEC AS	15.05.2016	15.05.2018	2år
Tømrer- og snekkerarbeid - små oppdrag	Bjørn Bygg AS	15.05.2016	15.05.2018	2år
Maling, tapet og gulvbelegg	Tikkurila Norge AS	01.06.2016	31.05.2018	2år
Rådgivingstjenester	Asplan Viak	01.07.2016	30.06.2018	2år
Rådgivingstjenester	Cowi AS	01.07.2016	30.06.2018	2år
Vikarbyrå tjenester for helsepersonell	Konstali Helsenor AS	01.09.2016	31.08.2018	2år
Vikarbyrå tjenester for helsepersonell	Privat Omsorg Nord as	01.09.2016	31.08.2018	2år
Mobiltelefoner og utstyr	Ttcom AS	22.11.2016	11.11.2018	2år
Trelast og bygningsartiklar	Neumann bygg Tromsø	15.11.2016	14.11.2018	2år
Legemidler, apotekspesifikke varer og multidosepakke medisinvarer	Apotek 1 Gruppen AS	01.03.2017	28.02.2019	2år
Vaskeritjenester, lagerstyring og leie av bekledningsautomater	Breeze Troms	01.06.2017	31.05.2019	2år
Øvrige kolonialvarer	SERVICENORD ENGROS AS	01.06.2017	31.05.2019	2år
Datautstyr	Bedriftssystemer AS	07.01.2021	07.07.2021	2år
Datautstyr	Atea AS	07.01.2021	07.07.2021	2år
Drivstoff, anleggsdiesel og fyringsolje	Circle K Norge AS	01.11.2017	31.10.2019	2år
Forsikringsmegling	Waco Forsikringsmegling AS	09.11.2015	09.11.2018	3år
Dusj- og toalett hjelpemidler, foflytnings hjelpemidler, ganghjelpemidler m.m	Etac AS	01.12.2017	01.12.2019	2år
Sykehussenger, madrasser og tilbehør	Helseservice Engros AS	01.12.2017	01.12.2019	2år
Personløftere med tilbehør	Etac AS	01.12.2017	01.12.2019	2år

¹⁸<https://www.itromso.no/nyheter/i/x8bXyG/tromso-kommune-kjopte-utstyr-ulovlig-tross-advarsler-ikke-akseptabelt> 20.9.2022

Ovenstående tabell viser at alle avtalene som fremgår av oversikten, på tidspunktet for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen, var utgått i tid. Flertallet av disse avtalene er inngått av det tidligere innkjøpskontoret og også utløpt før etableringen av Seksjon for anskaffelser. Fire av avtalene i ovenstående oversikt var fortsatt gjeldende på tidspunktet for etablering av seksjonen. To av avtalene er ifølge oversikten inngått etter at seksjonen ble etablert. Det er et faktum at Tromsø kommune har gjort avrop på flere av de ovenstående rammeavtalene etter avtaleperiodens utløp. Dette bekreftes av kommunedirektøren i sin redegjørelse til kontrollutvalget i møte 21.4.2022. Av den skriftlige redegjørelsen fremgår det at Tromsø kommune er kjent med at det er gjort vesentlige endringer i allerede inngåtte avtaler, og at som en konsekvens av dette er det gjort kjøp på avtaler som har løpt ut over opprinnelig avtaleperiode.

5.1.3 Skriftlig rutine for forlengelse av avtaler

Revisor har gjennom forvaltningsrevisjonen søkt å belyse avgjørelsene som ble tatt om å fortsette å gjøre avrop på avtalene som var utgått.

Som ovenstående tabell viser, er avtalene utløpt på ulike tidspunkt. Revisor har søkt å kartlegge hvorvidt det er truffet én felles avgjørelse om å fortsette å gjøre avrop på utløpte rammeavtaler, eller hvorvidt det er snakk om flere avgjørelser som er gjort løpende. Vi har også søkt å kartlegge hvem som har tatt avgjørelsene om å fortsette å gjøre avrop på utgåtte rammeavtaler, hvilke vurderinger som ligger til grunn for avgjørelsene og hvem i kommunen som har vært involvert i beslutningene eller fått informasjon om dem. Informasjon om de konkrete beslutningene som ble tatt er blant annet innhentet gjennom intervju med flere sentrale ansatte i Tromsø kommune.

Revisor har spurt ansatte hvilke konkrete vurderinger som er gjort tilknyttet forlengelse av rammeavtalene. Seksjonsleder har informert om at det har vært gjort konkrete vurderinger tilknyttet den enkelte avtale, og at det alltid har vært en avveining om hvorvidt man skal fortsette å handle på en utgått avtale. Seksjonsleder opplyser om at det er kategorimøter hver 14. dag. I disse møtene gjennomgår de ulike kategoriene hvilke rammeavtaler som brukes og hva som er status på dem (herunder om avtalen er utgått, om det startet prosess med å inngå ny avtale o.l.). Deretter gjøres det prioriteringer i møtet av hva som er viktigst å prioritere, og hva seksjonen må avvente med. Deretter settes det mål om hva som skal være gjort frem til neste møte.

Vi har fått tilsendt en rutine for forlengelse av avtaler. Om rutinen har vi fått forklart at når seksjonen registrerte rammeavtaler i KAV¹⁹, så ble det tydelig at flere avtaler var «forlenget inntil videre». Dette gjorde det vanskelig å registrere dato i systemet. Ansatte fra seksjonen har opplyst om at de fikk et inntrykk av at det var noe tilfeldig hvor lenge avtaler var forlenget, eller hvor formelt forlengelsene var gjennomført. Ansatte ved seksjonen tok da initiativ til å lage en rutine for forlengelse av avtaler, hovedsakelig for å rydde opp i de avtalene som allerede var forlenget. Rutinen som ble utarbeidet er med henblikk på å få dokumentert og godkjent vurderinger av hvorvidt avtaler skal forlenges.

Revisor har fått oversendt dokumentasjon på at slik rutine er fulgt for følgende fem avtaler:

- Rammeavtale for datautstyr 2021
- Rammeavtale for mobiltelefoner og utstyr

¹⁹ Verktøy for administrasjon og forvaltning av kontrakter. Benyttes av Tromsø kommune

- Rammeavtale for medisinsk forbruksmateriell
- Rammeavtale for vaskeritjenester
- Rammeavtale for kolonialvarer

I det følgende redegjøres kort for hvilke vurderinger som er gjort tilknyttet de ovenfor nevnte avtalene.

Rammeavtale for datautstyr

Opprinnelig avtaleperiode var 7.1.2021 – 7.7.2021. Tromsø kommune besluttet å forlenge avtaleperioden ut over opprinnelig avtaletid, herunder frem til 31.12.2021. Det ble merket fra seksjonens side at det ikke var hjemmel, hverken i kontrakt eller regelverk, til forlengelse av avtaleperioden. Dette ble derfor av seksjonen ansett som en vesentlig endring i avtalen, og dermed en ulovlig avtale.

Om bakgrunnen for forlengelse fremgår det at Tromsø kommune ikke hadde hatt kapasitet til å få på plass en ny avtale før den eksisterende avtalen løp ut. Bakgrunnen for dette ble oppgitt å være sammensatt, og henge sammen med prioriteringer knyttet til covid-19, oppbygning av kategorier innenfor seksjonen, samt arbeidsmengde, ressurser og prioriteringer. Det fremgår at Tromsø kommune hadde vurdert det som nødvendig å ha en avtale på de tjenester/varer som fulgte av rammeavtalen, og at det var et behov for at denne tjenesten dektes. Videre at dersom avtalen ikke ble forlenget ville det innebåret risiko for brudd på etiske krav, mangel på dekning av nødvendige varer/tjenester for kommunen og videre konsekvenser for kommunens innbyggere.

Rammeavtale for mobiltelefoner og utstyr

Opprinnelig avtaleperiode var 22.11.2016 – 22.11.2018 med mulighet for å prolongere avtalen med 1+1 år. Kommunen benyttet seg av muligheten for prolongering, og avtalen løp dermed ut 26.11.2020. Tromsø kommune besluttet å forlenge avtaleperioden til 31.12.2021.

Om bakgrunnen for forlengelse, samt manglende hjemmel for forlengelse, fremgår tilsvarende formuleringer som for avtalen omtalt ovenfor.

Rammeavtale for vaskeritjenester

Opprinnelig avtaleperiode var 1.6.2017 – 31.5.2019, med mulighet for å prolongere med 1+1 år. Kommunen benyttet seg av muligheten til å prolongere, og avtalen løp dermed ut 31.5.2021. Tromsø kommune vedtok å forlenge avtalen ut over opprinnelig avtaletid, til og med 31.5.2022. Om bakgrunnen for forlengelse, samt manglende hjemmel for forlengelse, fremgår tilsvarende formuleringer som for avtalen omtalt ovenfor.

Rammeavtale for medisinsk forbruksmateriell

Opprinnelig avtaleperiode var 2.5.2014 – 30.4.2016 med mulighet for prolongering 1+1 år. Avtalen utløp dermed 30.4.2018. Om bakgrunnen for forlengelse fremgår det at det i 2019 ble utlyst en konkurranse om medisinsk forbruksmateriell. På grunn av feil i konkurransen som ikke kunne rettes uten at det førte til vesentlig endring, ble konkurransen avlyst. Det skulle i utgangspunktet gjennomføres en ny anskaffelse første halvår 2020. På grunn av koronapandemien ble det store utfordringer med å få tak i smittevernutstyr, og det ble prioritert en ressurs fra seksjon for anskaffelser til å bistå kommunen i dette arbeidet i stedet for å gjennomføre en ny anskaffelse.

Videre fremgår det at pandemien ga et ustabilt marked med varierende tilgjengelighet av varer, lang og usikker leveringstid, kraftig prisstigning, oppblomstring av useriøse aktører og økt risiko for å motta falske produkter. Seksjonen skal ha hatt dialog med flere leverandører som ga tilbakemelding om at de prioriterte å levere varer til de kundene de hadde fastsatte avtaler med. I tillegg fikk kommunen også tilbakemelding om at å utlyse en anskaffelse under pandemien var uheldig for leverandørene, da de ville prioritere å fremskaffe varer fremfor å svare på anbud.

Tromsø kommune valgte å forlenge avtalen med Helse-service med gjeldende betingelser. Dette bygde på behovet for at Tromsø kommune skulle ha en stabil leverandør som forsynte kommunen med trygge og standardiserte produkter, samtidig som kommunen beholdt gjeldende avtalebetingelser som rabatter, leveringstid, oppfølging og service. Det ble imidlertid også lagt til grunn i vurderingen at det ikke var hjemmel i kontrakt eller forskrift til å forlenge avtalen, og at det dermed var snakk om en vesentlig endring og en ulovlig avtale. Det fremgår ikke av dokumentet hvor lenge avtalen ble forlenget.

Rammeavtale for kolonialvarer

Avtalen utløp 7.7.2021. Av den skriftlige rutinen fremgår det at avtalen i første omgang ble forlenget lovlig til 20.10.2021. Deretter ble avtalen ulovlig forlenget til 1.12.2021. Det fremgår at dette ikke er i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser, men at grunnet fordeler med å videreføre eksisterende avtale til gitte betingelser i tidligere avtale, ville Tromsø kommune dra fordeler av dette sett opp mot å benytte andre leverandører til å gjøre enkeltanskaffelser. Det fremgår at nytt anbud var forsinket grunnet stort arbeidspress og ressursmangel i seksjonen.

For de øvrige rammeavtalene som fremgår av utklipp 4 ovenfor, altså avtaler som var utgått, er vi ikke kjent med om det er foretatt tilsvarende rutinemessige vurderinger. I alle tilfeller er slik dokumentasjon ikke oversendt revisor.

5.1.4 Avgjørelser om å gjøre avrop på utgåtte rammeavtaler

Revisor har spurt seksjonsleder om hvem som har tatt avgjørelsene om å fortsette å gjøre avrop på de avtalene som var utgått. Seksjonsleder informerte om at slike avgjørelser tas i kategorimøter, og at det er til enhver tid fungerende seksjonsleder som har det overordnede ansvaret for disse beslutningene. Seksjonslederen har videre gitt revisor informasjon om hva som ligger til grunn for de prioriteringene som er gjort i seksjonen, herunder blant annet om hvordan hun opplever kapasiteten i seksjonen. Denne informasjonen fremstilles her. Seksjonslederen opplyser om at det er kapasitets- og bemanningsutfordringer i seksjonen som medfører at seksjonen ikke har mulighet til å gjennomføre de oppgavene som de var tenkt ved etablering av seksjonen. Videre at disse utfordringene også har nødvendiggjort prioriteringer som har medført at det ikke har vært ressurser og kapasitet til å inngå nye rammeavtaler.

Seksjonsleder viser til at det de siste årene er brukt svært mye tid og ressurser på rekruttering og opplæring. Ved oppbygging av seksjonen var det behov for oppbemanning for at seksjonen skulle ivareta de arbeidsoppgavene de var tenkt til. Seksjonsleder opplyser om at det er utfordrende å få tak i personell med særskilt kompetanse på området for offentlige anskaffelser, og at stort sett alle som ansettes må gjennom en relativt omfattende opplæring. Videre påpeker seksjonslederen at det har vært relativt stort utskifting av personell fordi seksjonen ligger på et lønnsnivå som er lavere enn for eksempel andre stillinger i kommunen med samme krav til utdanningsnivå. Seksjonslederen oppgir også at seksjonen ligger lavere lønsmessig enn for tilsvarende stillinger i andre organisasjoner, og at det derfor er en del ansatte som slutter fordi

de får høyere lønnstilbud andre steder. Ifølge seksjonslederen er det avgjørende at lønnsnivået i seksjonen heves for at seksjonen i fremtiden skal beholde den nødvendige kompetansen.

Seksjonsleder viser også til vedtak om ansettelsesstopp i kommunen. Dette vedtaket ble truffet etter at det ble truffet vedtak om å etablere seksjon for anskaffelser. Vedtaket om ansettelsesstopp medførte at rekrutteringen til seksjonen stoppet opp, og at seksjonsleder opplever at seksjonen ikke fikk tilsatt tilstrekkelige ressurser til å ivareta alle de arbeidsoppgavene de var tenkt å gjennomføre. Det er dokumentert overfor revisor at seksjonsleder 25.9.2020 sendte søknad til stabssjef om unntak fra utlysning- og tilsetningsstopp. I søknaden ble det bedt om anledning til å tilsette tre stillinger ved seksjon for anskaffelser, for arbeid med henholdsvis velferd, IT og bygg- og anlegg. Ressursene var tenkt å erstatte tre ansatte som var forsvunnet fra seksjonen, og seksjonsleder skriver at det ville være nødvendig å erstatte disse i faste tilsetninger for å kunne nå målene som var satt for seksjon for anskaffelser. I søknaden fremgår følgende om konsekvenser ved at stillingene ble stående vakante:

«Konsekvensene er at lovpålagte anskaffelser ikke blir gjennomført og at vi risikerer bøter for ulovlig direkte anskaffelser.

Dersom anskaffelser ikke blir gjennomført i henhold til LOA/FOA går kommunen glipp av store besparingspotensialer. Her er vi spesielt sårbare innenfor anskaffelser på IT, velferd og bygg- og anlegg.

Forbedring og utvikling av ny organisering seksjon for anskaffelser blir skadelidende. Prioriterte utviklingsoppgaver blir nedprioritert og vil påvirke gevinstrealiseringen negativt. Prosjektet «Forbedring av innkjøp» er overført til seksjonen og her gjenstår en rekke oppgaver for å få til en vellykket implementering av de endringene som er igangsatt.

Tilsetting av 3 rådgivere vil, litt avhengig av endelig lønnsfastsettelse, utgjøre en lønnskostnad pr. år på kr. 1 800 000,-.

Det vil være betydelige summer å spare på å gå ut på konkurranse i marked, både på velferd, IT og bygg- og anlegg. Eksempelvis vil inngåelse av en enkelt kontrakt på helse og omsorg (for enkeltpersoner med spesielle behov) kunne gi en besparelse på 3 mill kr. Dette er en reell anskaffelse som er gjennomført.

På IT har vi flere eksempler på at konkurranseutsetting gjør at vi sparer penger. Utlysning av pasientvarsling medførte at vi sparte kr 400 000,- på en pågående kontrakt med Atea. I tillegg kommer det store endringer med alle systemene som skal opp i skyen, alle disse systemene må ut på konkurranse. Per i dag har vi bare Edin på IT.

Politiske vedtak som vi er pålagt å følge vil også bli skadelidende som følge av at vi ikke har ressurser. Eksempelvis innenfor bygg og anlegg krever utvikling og oppfølging av miljø i anskaffelser betydelig fokus».

Videre skriver seksjonsleder i oversendelsen av søknad til stabssjef at seksjonen ikke klarer å ta unna arbeidsmengden som er prekær og at kommunen risikerer store bøter for brudd på regelverket. Videre at arbeidsbelastningen på seksjonen er så stor at det var risiko for sykemeldinger dersom det ikke ble tilført ressurser.

På bakgrunn av ovenfor nevnte søknad ble det gitt dispensasjon til å lyse ut eller internt rekruttere to av de tre omsøkte ressursene. Dispensasjon ble gitt med begrunnelse «*i stort trykk på anskaffelser relatert til covid-19 og liv og helse*».

Seksjonsleder viser til at også koronapandemien har vært ressurskrevende for seksjonen. På grunn av behov for store anskaffelser av smittevernutstyr måtte seksjonen omdisponere ressurser, og en ansatt jobbet fulltid med koronarelaterte anskaffelser i ett helt år. I en rapportering til kontrollutvalget²⁰ skriver seksjonsleder at 2020 var et spesielt år, også for Seksjon for anskaffelser, på grunn av covid-19. Av rapporteringen fremgår det at seksjonen har vært nødt til å omprioritere mange av ressursene for å ivareta «haste-anskaffelser» tilknyttet Covid-19, og at det har gått ut over utviklings- og forbedringsoppgaver i seksjonen. I tillegg oppgir seksjonsleder at seksjonen har hatt rollen med å ivareta bestilling av smittevernutstyr siden mars 2020, og at dette hadde lagt beslag på en hel ressurs som består anskaffelser innenfor helse- og omsorg samt oppvekst- og utdanning.

Revisor har fått dokumentert at seksjonsleder, på forespørsel fra tidligere stabssjef, har meldt inn til budsjetteamet i kommunen hvilken ressursbruk seksjon for anskaffelser har hatt i forbindelse med covid-19. Også her fremgår det at seksjonen totalt har bidratt med ett årsverk til koronarelaterte anskaffelser.

Revisor har fått informasjon fra tidligere Stabssjef som hadde et overordnet ansvar for Seksjon for anskaffelser i perioden fra etablering av seksjonen i slutten av 2018 – mars 2021. Vedkommende uttrykker i en e-post til revisor en opplevelse av å møte skepsis i administrasjonen mot å bygge opp seksjon for anskaffelser og å sentralisere innkjøpsfunksjonene, øke kvaliteten i anskaffelsesarbeidet, og å tilsette tilstrekkelig bemanning. Dette, ifølge tidligere stabssjef, til tross for at politikerne var positive til satsningen. Vedkommende utdyper dette synspunktet i et notat til revisor. Her skriver han at allerede i januar 2019, etter etablering av seksjonen, begynte motstanden i ledelsen mot å godta den oppbemanningen på det nivået som bemanningsplanen tilsa. Det skal ifølge han ha vært mange ledermøter hvor dette ble drøftet, og hvor viljen til å finansiere dette ikke var til stede ved å dra inn ressurser fra andre avdelinger. Tidligere Stabssjef opplevde i hele det første året etter at seksjonen ble opprettet liten støtte for oppbemanningen, men oppgir frem mot budsjett 2020 å få økt ressursene gradvis. Parallelt med dette skulle det kuttes i rammene til administrasjonen, der Stab for økonomi og utvikling måtte ta betydelige kutt. Vedkommende oppgir å ha forsøkt å skjerme seksjon for anskaffelser fra kutt i denne perioden, og at det også ble gitt dispensasjon fra ansettelsesstoppen, men at det likevel fortsatt manglet stillinger i seksjonen på det tidspunktet.

Tidligere stabssjef informerer om at hans bestilling til seksjonssjefen blant annet var å «få orden på rammeavtalene». Dette viste seg, ifølge han, å ikke være så enkelt å få til. Tidligere stabssjef peker på at seksjonen hadde mange nye medarbeidere, manglende bistand fra fagfolkene som var kjent med de konkrete avtalene, korona, hjemmekontor, sykefravær i sentrale rådgiverstillinger, samt ad-hoc-bestillinger. Dette pekes på som faktorer som gikk ut over kapasiteten i seksjonen, og medførte at prioriteringer måtte gjøres. Vedkommende peker også på at mange enkeltanskaffelser måtte prioriteres i seksjonens arbeid. Dette skal, ifølge vedkommende, ha vært kjent for kommuneledelsen. Tidligere stabssjef skriver også i e-posten til revisor at når det ikke var kapasitet i seksjonen til å inngå nye avtaler, så ble det en uunngåelig situasjon at man ble sittende med utløpte avtaler. I et utdypende notat til revisor

²⁰ Redegjørelse som ledd i kommunedirektørens uttalelse til kontrollutvalgssak 88/20

skriver tidligere Stabssjef at koronapandemien tok stor plass i arbeidet i 2020, og at det er underkommunisert hvor stor effekten av dette har vært på en seksjon under oppbygging.

Tidligere stabssjef oppgir å ikke ha deltatt i de faglige prioriteringene i seksjonen, og at de daglige prioriteringene ligger til seksjonslederen.

Tidligere Stabssjef informerer i et notat til revisor om at den økonomiske situasjonen i 2019 var krevende for kommunen, og at tonen i kommunikasjonen fra øverste ledelse om økonomisk styring var «*tydelig og bastant*». Det var ikke rom for å øke antall stillinger i særlig grad verken i 2019 eller 2020. Det økonomiske handlingsrommet, politiske vedtak og innstramming osv. bidro ifølge tidligere Stabssjef til at arbeidet med å utvikle seksjonen ikke kom videre slik ambisjonen var i disse årene.

Om denne situasjonen har revisor innhentet informasjon fra nåværende kommunedirektør Stig Tore Johnsen. Han tiltrådte som kommunedirektør 1.2.2021, og har dermed ikke selv vært ansatt i kommunen i den perioden som vi kartlegger i denne forvaltningsrevisjonen. Vi har likevel ansett det relevant å innhente informasjon som han har fått om de aktuelle forholdene etter at han tiltrådte. Kommunedirektøren uttaler at rekrutteringsutfordringer har hatt innvirkning på seksjonen. Videre uttrykker han at det er forståelig at seksjon for anskaffelser har vært nødt til å gjøre prioriteringer, og at det er avgjørende at slike prioriteringer løftes til ledernivå. Videre at bevilgningsproblemer må tas opp med kommunestyret. Kommunedirektøren uttrykker at han tror seksjonen har forsøkt å rapportere om prioriteringer og om utfordringer, uten å ha nådd frem i denne konkrete saken. Kommunedirektøren uttaler at en generell ansettelsesstopp i kommunen er uforenelig med å bygge opp en ny seksjon med ansvarsområder. Kommunedirektøren uttaler at det skal jobbes med de kapasitetsutfordringene som er i seksjonen.

I orientering fra nåværende kommunedirektør til kontrollutvalget i møte 21.4.2022 er problemstilling rundt koronapandemien omtalt. Her fremgår at i en allerede presset situasjon for seksjonen, ble spørsmålet vedrørende prioriteringer satt på spissen da koronapandemien inntraff. Det ble da behov for å inngå en rekke avtaler og hasteanskaffelser for å ivareta kommunens håndtering av det som skulle vise seg å være en vedvarende krisesituasjon. Andre anskaffelser ble derfor nedprioritert over tid på bekostning av anskaffelser av smittevernustyr, testpersonell, karantenehotell, helsepersonell, isolasjonsboliger og vakt hold. Videre skriver kommunedirektøren i sin redegjørelse at selv om arbeidsmengden relatert til krisehåndtering og hasteanskaffelser nå er redusert, er det fortsatt strenge prioriteringer som må tas for å komme i mål med anskaffelser. Dette pga. for lav kapasitet og behov for opplæring av nyansatte på seksjonen.

5.1.5 Risikovurderinger ved forlengelse av avtaler

Revisor har undersøkt om risikovurderinger er foretatt i seksjonen i forbindelse med beslutningene om å fortsette å gjøre avrop på utløpte rammeavtaler. I de ovenfor nevnte utfylte rutinene for forlenging av avtaler er det lagt til grunn av seksjonen at forlengelse av avtalene ville utgjøre en vesentlig endring av avtalen, og dermed medføre at avtalen var ulovlig. Det er ikke gjort nærmere, skriftliggjorte vurderinger av for eksempel hvilke økonomiske konsekvenser det vil ha for kommunen å benytte seg av ulovlige avtaler, eller hva en slik praksis vil ha å si for kommunens omdømme. Informantene i seksjon for anskaffelser viser til at de har vært klar over at en slik praksis medfører brudd på regelverket om offentlige anskaffelser. For øvrig har revisor fått informasjon om at beslutningene ikke er lagt frem for

kommuneadvokat eller annen ekstern juridisk rådgivning med sikte på å få vurdert eventuelle rettslige konsekvenser ved å gjøre avrop på avtalene.

5.1.6 Informasjon om beslutninger i organisasjonen og til ledergruppa

Revisor har i intervju med seksjonssjef søkt å avdekke hvorvidt beslutninger og prioriteringer fra seksjonen er formidlet videre oppover i organisasjonen, og eventuelt formidlet til kommunens ledergruppe.

Seksjonsleder informerer om at det på generelt grunnlag ikke er stilt noen krav til rapportering fra Seksjon for anskaffelser. Seksjonsleder opplyser ved flere anledninger å ha etterlyst dette, og uttrykt ønske for å rapportere om status og nøkkeltall for eksempel månedlig. Seksjonsleder opplever å ikke ha fått respons på slik forespørsel, og opplyser at ingen rapportering fra seksjonen er etterspurt. Seksjonsleder opplyser å ha spurt om å få komme inn i ledergruppen for å rapportere om status, prioriteringer og beslutninger tatt i seksjonen, men skal ikke ha fått anledning til dette. Seksjonsleder informerer også om at hun har bedt sin nærmeste leder, stabssjef (som er en del av kommunens ledergruppe), om å rapportere til ledergruppa om alvoret i situasjonen, og hva som var konsekvensene av at seksjonen ikke fikk gjennomført de arbeidsoppgavene de var satt til. Seksjonslederen er usikker på om denne informasjonen ble formidlet videre fra stabssjef og inn til resterende del av ledergruppa.

Tidligere Stabssjef har kommentert disse forholdene i et notat til revisor. Her skriver han at det ikke medfører riktighet at det ikke var krav om rapportering fra seksjonen, og at det var krav om rapportering på områdene for måloppnåelse og økonomisk rapportering tre ganger i året. I tillegg var det krav om å lage egen virksomhetsplan som det skulle rapporteres på. Revisor har fått oversendt dokumentasjon som viser rapportering på måloppnåelse fra Seksjon for anskaffelser i 2019, samt virksomhetsplan.

Om ønsket om å rapportere til ledergruppa utenom ordinært rapporteringssystem så skriver tidligere Stabssjef at dette kunne vært positivt, men at det også vil være uhensiktsmessig dersom en leder skal etablere egne rapporteringsrutiner for hver seksjon. Han oppgir at litt av poenget med en stor virksomhet er at den går noenlunde «i flokk» når det kommer til virksomhetsrapportering, og at det ville blitt svært uoversiktlig dersom alle skulle ha egne måter å gjøre dette på.

Seksjonsleder informerer om at hun også ved flere anledninger har tatt initiativ til å informere nærmeste overordnede, tidligere stabssjef, om situasjonen i seksjonen. Det er dokumentert overfor revisor at seksjonsleder har innkalt stabssjef til et møte 29.10.2020 der seksjonsleder ber om å få avklaring og tilbakemeldinger på ulike forhold. Seksjonsleder uttrykker overfor revisor at det beklageligvis ikke er skrevet referat fra dette møtet. Revisor har også fått dokumentert at seksjonsleder innkalte daværende konstituerte kommunedirektør Mari Enoksen Hult til et møte, der seksjonsleder ber om å få ta en prat rundt ressursituasjonen på seksjon for anskaffelse. Revisor oppfatter at det heller ikke fra dette møtet er ført et referat. Også tidligere Stabssjef bekrefter at det i perioden 2018-2020 var hyppige møter med seksjonsleder i seksjon for anskaffelser. Han skriver til revisor at han opplevde en stor utålmodighet fra seksjonen over å ikke få flere ressurser. Videre at trykket fra organisasjonen som ble skapt gjennom større grad av sentralisering av anskaffelsene, ble brukt som argumentasjon fra seksjonsleder, og at det også ble henvist til at enheter ute ikke hadde ressurser til å bidra med fagkunnskap om anskaffelsene. Tidligere Stabssjef viser til at dette ble videreformidlet til kommunedirektørene og stabssjefer i samtaler.

Seksjonsleder har oversendt sakslistre/agenda og referat fra flere seksjonsledermøter. Her var, ifølge seksjonsleder, stabssjefen til stede, i tillegg til seksjonsledere i stab for økonomi og finans. Møtene som revisor har fått oversendt dokumentasjon fra er gjennomført i 2019, 2020 og 2021. Dokumentasjonen viser at seksjonsleder i disse møtene har tatt opp ressursmessige forhold i seksjon for anskaffelser, og at det ikke har vært kapasitet til å ivareta alle oppgaver som seksjonen skulle ivareta. Ansettelsesstopp er også problematisert i enkelte av disse møtene. Ifølge seksjonsleder var det flere ganger i slike møter at hennes agendapunkter ikke ble tatt opp.

Revisor har fått oversendt en e-post sendt fra seksjonsleder til avdelingsdirektør for bymiljø Mette Mohåg og til stabssjef. E-posten er datert 5.2.2021 og er et svar på en henvendelse der det bes om at seksjon for anskaffelser i større grad skal serve bygg- og anleggsområdet på anskaffelser, helst med dedikerte ressurser på både VA, veg/park og bygg. Her skriver seksjonsleder følgende:

«Vi sliter med ressursene på seksjon for anskaffelser, og har stort etterslep på rammeavtaler og avtaler innen alle kategoriene. Det vil være vanskelig å flytte over noen fra de andre kategoriene til bygg- og anleggsanskaffelser, fordi det for store konsekvenser på andre områder som vi skal dekke. Det vi kan se på er å låse noen av ressursene vi har på kategori bygg- og anlegg i dag, men da må vi ha en plan for hvordan vi skal hente inn flere ressurser til denne kategorien, slik at vi klarer å håndtere ansvarsområdet vårt som også innebærer rammeavtaler, kategoristyring m.m. Tromsø Havn ønsker også å benytte oss i større grad. Vi må også være klar over hva dette innebærer for utsettelse av viktige rammeavtaler slik som rådgivning og prosjektering.

I tabellen under er det en oversikt over ressurser fordelt på de ulike kategoriene på seksjon for anskaffelse per i dag. Det har vært mange anskaffelser knyttet til Covid-19 dette året som har gjort at vi har måtte prioritere dette foran alt annet og som har gjort at vi har et stort etterslep.

Kategori	Kategori Velferd	Kategori Adm	Kategori Bygg og anlegg	Kategori IT
Ansatte	2 stk	2 stk	3,5 stk	1 stk
Arbeidsoppgaver	<ul style="list-style-type: none"> • Anskaffelsesprosess • Rammeavtaler • Anskaffelsesprosess enkeltavtaler • Kursing • Utviklingsoppgaver • Kategoristategier og kontraktstrategier • Rådgivning • Kvalitetssikring av del I anskaffelser 	<ul style="list-style-type: none"> • Anskaffelsesprosess • Rammeavtaler • Anskaffelsesprosess enkeltavtaler • Kursing • Utviklingsoppgaver • Kategoristategier og kontraktstrategier • Rådgivning • Kvalitetssikring av del I anskaffelser 	<ul style="list-style-type: none"> • Anskaffelsesprosess • Rammeavtaler • Anskaffelsesprosess enkeltavtaler • Kursing • Utviklingsoppgaver • Kategoristategier og kontraktstrategier • Rådgivning • Kvalitetssikring av del I anskaffelser 	<ul style="list-style-type: none"> • Anskaffelsesprosess • Rammeavtaler • Anskaffelsesprosess enkeltavtaler • Kursing • Utviklingsoppgaver • Kategoristategier og kontraktstrategier • Rådgivning • Kvalitetssikring av del I anskaffelser

Videre fremgår det at seksjonsleder kalte inn til et møte for å diskutere hvordan ressursene kunne disponeres. Seksjonsleder skriver blant annet at det i møtet må løftes opp at en må ha et bevisst forhold til hvor mye en ressurs kan bistå med i omfattende anskaffelser. Det måtte også ifølge seksjonsleder diskuteres hvordan dette skulle finansieres.

Revisor har fått oversendt e-postkorrespondanse mellom stabssjef og seksjonsleder der stabssjef ber seksjon for anskaffelser om å frigjøre ressurser til bistand for anskaffelse av karantenehotell. Stabssjef skriver i e-posten «*jeg er klar over at det vil skyve ut i tid en annen oppgave, men vi er i en kritisk fase der vi må prioritere liv og helse*». Seksjonsleder svarer følgende på e-posten: «*Vi prioriterer denne, men vi er nødt til å gjøre noen grep på ressursiden på seksjon for anskaffelser. Dersom vi skal ha mulighet til å dekke de viktigste oppgavene vi er pålagt så må vi få tilført ressurser, ref- søknad om ansettelser. Vi har mistet 3 stk i år, og belastningen på de som er igjen på seksjonen er stor. Det har vært mange hasteanskaffelser som går på liv og helse siden mars og vi risikerer sykemelding på flere*».

Tromsø kommune har en ledergruppe som består av kommunedirektøren i tillegg til seks andre direktører i organisasjonen. I tillegg har gruppa en sekretærfunksjon og møtefasilitator. Ledergruppa har over en periode på flere år hatt ukentlige møter. Per i dag er det agenda til møtene, samt at det føres protokoll fra møtene. Ifølge direktør for organisasjon, som har sittet i ledergruppa over flere år, har det tidligere vært noe varierende praksis for protokollføring etter møter i ledergruppa. Nåværende kommunedirektør har innført mer formaliserte rutiner for dokumentasjon, herunder agenda og protokoller fra slike møter. Dette bekreftes av direktør for organisasjon, som har sittet i ledergruppen over en periode på flere år.

Revisor har gjennom intervjuer med nåværende kommunedirektør og direktør for organisasjon stilt spørsmål ved om hvorvidt konkrete beslutninger om å fortsette å gjøre avrop på utgåtte rammeavtaler har vært oppe til behandling i ledergruppen, eller om ledergruppen på annen måte har fått informasjon om slike beslutninger. Nåværende kommunedirektør opplyser om at det, etter at han tiltrådte som kommunedirektør, ikke har blitt behandlet slik sak i ledergruppa. Kommunedirektøren informerer om at han fikk kjennskap til det konkrete forholdet høst/vinter 2021 da saken som gjaldt rammeavtale for kjøp av multifunksjonsprintere ble gjort kjent. Kommunedirektøren opplyser om at han da stilte spørsmål om hvorvidt det var flere avtaler som var utløpt, og at han da fikk informasjon om det totale omfanget av utløpte avtaler. Kommunedirektøren opplyser om at han møtte i kontrollutvalget i forbindelse med behandling av saken like etter at han ble gjort kjent med den²¹.

Også nåværende direktør for organisasjon har fått spørsmål om hvorvidt slik sak har vært oppe til behandling i møter i ledergruppa. Hun orienterte revisor om at hun ikke er kjent med at slik sak har vært reist for ledergruppa, eller at ledergruppa har fått orientering om beslutningene eller vurderingene som ligger til grunn for dem. Vedkommende informerte også om at hun ikke ble gjort kjent med situasjonen med utgåtte rammeavtaler før det ble allmenn kjent i kommunen i forbindelse med saken om multifunksjonsprintere. Vedkommende informerte om at etablering av seksjonen i seg selv var godt forankret i ledergruppen, men at ledergruppen ikke ble orientert om risikoer eller om prioriteringer som seksjonen gjorde.

Tidligere Stabssjef har vist til at ovenfor nevnte rapporteringer fra seksjonen, om økende arbeidsmengde og pågang fra organisasjonen som en følge av sentralisering av

²¹ Kontrollutvalgsmøte 13.12.2021

anskaffelsesfunksjon, ble videreformidlet til kommunedirektørene og stabssjefer i samtaler, og at slike diskusjoner ble løftet opp i ledergruppa når det der ble diskutert ressursprioriteringer. Her skal også seksjonslederens synspunkter ha blitt videreformidlet, uten at dette nødvendigvis endret prioriteringene. Tidligere Stabssjef uttaler at det er få beslutninger på dette nivået som ikke forankres i ledergruppa, og at det er dette som kjennetegner en kommuneledelses måte å jobbe på. Videre at det derfor blir vanskelig å omprioritere dersom gruppa ikke går sammen om beslutningene.

Tidligere Stabssjef uttaler også følgende: *«Seksjonen har den oppfatning at ledergruppa ikke forstår alvoret i situasjonen. Utfordringen kan mer oppsummeres som at ledergruppa må prioritere alvoret i enhver situasjon basert på kunnskap om hele virksomheten. Jeg må da minne om at det var ganske turbulente forhold knyttet til driften på helse- og omsorgssektoren som tok svært mye av ledergruppas tid og energi, og det gikk ut over andre deler av organisasjonen. Hele kommuneorganisasjonen var fokusert på å få økonomisk kontroll og komme i balanse. Det løsnest ikke før i slutten på 2021. Når jeg gikk gjennom kalenderen for årene 2018-2021 så er hovedsakelig alle ledermøter satt opp med oppfølging av helse og omsorg som tema».*

Basert på ovenstående funn fremstår det som at seksjonsleder ved flere anledninger har problematisert forhold i seksjonen ovenfor stabssjef, som er seksjonsleders nærmeste overordnede og en del av den kommunale ledergruppa. Herunder fremgår at seksjonsleder har problematisert både bemannings- og ressursituasjonen generelt og etterslep på rammeavtaler spesielt. Det er noe motstridende informasjon om hvorvidt disse rapporteringene har blitt fremlagt for den kommunale ledergruppa. Informasjonen som revisor har fått indikerer at noe informasjon om situasjonen i seksjonen har blitt løftet inn i ledergruppa, men at denne ikke nødvendigvis har fått betydning for ledergruppas prioriteringer. Det fremstår som usikkert hvorvidt det konkrete forholdet med de utgåtte rammeavtalene er brakt inn til ledergruppa. Kommunedirektøren oppgir overfor revisor at han vurderer det som åpenbart at saker av slik karakter må bringes inn for ledergruppa, og som et minimum for formannskapet for orientering. På den måten kan det redegjøres for hva som har skjedd, og se på hvordan slike utfordringer kan løses og avvik lukkes, herunder om man for eksempel må sette av midler i budsjett til å rette opp i avvik.

5.1.7 Rapportering til kontrollutvalget om status i seksjonen

I februar 2021 ble kontrollutvalget i Tromsø kommune orientert om status i Seksjon for anskaffelser. Dette ble gjort i forbindelse med at kommunedirektøren v/ Seksjon for anskaffelser, etter forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser foretatt i kommunen i 2016-2017, var bedt om å rapportere om planlagte og gjennomførte tiltak for å forbedre kommunens arbeid med offentlige anskaffelser. Av rapporteringen fremgår følgende om bemanningssituasjonen i seksjonen:

«Oppbemanningen av seksjon for anskaffelser er ikke gjennomført i tråd med vedtak om sentralisering av anskaffelsesfunksjonen grunnet den økonomiske situasjonen i kommunen og ansettelsesstoppen. Seksjon for anskaffelser har flere ganger igangsatt oppbyggingen, men fått nei fra ledelsen som følge av ansettelsesstoppen. Det skulle vært 19 ansatte på Seksjon for anskaffelser etter vedtaket i kommunestyret. Per i dag er vi 13 ansatte (inkludert 4 stk. ansatt i august 2020). Seksjonen mangler fortsatt 6 stykk i henhold til vedtak. Dette medfører at vi ikke har kapasitet til å gjennomføre alle oppgavene knyttet til effektivisering og forbedring av anskaffelsesprosessen.».

Videre av rapporteringen fremgår det at arbeidet med å bygge opp kategori bygg- og anlegg flere ganger har blitt stoppet grunnet den økonomiske situasjonen og ansettelsesstoppen. Her skriver seksjonsleder at seksjon for anskaffelse er avhengig av flere ressurser innenfor den kategorien for å kunne profesjonalisere og effektivisere bygg- og anleggsanskaffelser.

5.1.8 Informasjon om beslutninger til politisk nivå

Revisor har undersøkt om hvorvidt politisk nivå i kommunen har blitt informert om slike beslutninger som omtales her. Vi oppfatter ikke at politisk nivå, herunder hverken formannskap, kommunestyret eller andre politiske organer har fått informasjon om de konkrete beslutningene som er tatt om forlengelse av utgåtte avtaler. Ovenfor nevnte rapportering til kontrollutvalget er heller ikke, så vidt revisor kan se, gitt fra administrasjonen til politiske organer i kommunen.

5.1.9 Oppsigelse av forlengede avtaler

Revisor har spurt seksjonen hvordan de rent konkret har gått frem for å forlenge avtalene, herunder om dette ble gjort i dialog med leverandørene og hvilke vilkår som gjaldt for forlengelsene. Vi har også spurt om det ble inngått skriftlige avtaler. Seksjonen har opplyst om at forlengelse stort sett er gjort ved at man har henvendt seg til leverandør der man opplyser om at den foreliggende avtalen forlenges frem til ny avtale er på plass. I enkelte avtaler, herunder de avtalene der det er fylt ut skjema for forlengelse av rammeavtale, er det fastsatt hvilken dato avtalene skal forlenges til. Utover det som forelå av opprinnelige avtalevilkår, så er det ifølge seksjonen ikke avtalt eller skriftliggjort vilkår for den nye avtaleperioden, altså perioden fra avtalen utløp og frem til ny rammeavtale var på plass.

Revisor spurte seksjonen om hvilke vurderinger som ble gjort knyttet til oppsigelse av de avtalene som i utgangspunktet var forlenget, herunder om dette er gjort i tråd med vilkårene for forlengelse. Seksjonen har opplyst om at de i desember 2021/januar 2022 begynte å gjøre vurderinger tilknyttet de avtalene som var utgått, og hvilke av disse man kunne si opp. Etter at saken om ulovlig forlengede rammeavtaler ble kjent i organisasjonen, ble det straks formidlet beskjed fra kommunedirektøren om at det ikke skulle gjøres avrop på avtaler som ikke var såkalt virksomhetskritiske. Det ble imidlertid vurdert at enkelte avtaler var virksomhetskritiske, og at disse fortsatt skulle benyttes frem til ny avtale var på plass. Dette var for eksempel rammeavtale for medisinsk forbruksmateriell. De avtalene som ikke ble ansett for å være virksomhetskritiske ble sagt opp. Det gikk da beskjed ut til ansatte i seksjonen og til virksomhetene om at det ikke skulle gjøres avrop på disse avtalene lengre. Seksjonen ville da heller gjøre enkeltanskaffelser ved behov.

5.1.10 Omfang av kjøp over utgåtte rammeavtaler

I overordnet prosjektskisse er revisor bedt om å kartlegge hvilket volum som er anskaffet over rammeavtaler som er utgått i tid eller volum. Problemstillingen ble først adressert i forbindelse med at KomRev NORD gjennomførte en forenklet etterlevelseskontroll på området for anskaffelsespraksis og vesentlig endring av avtaler i Tromsø kommune. Kontrollen rettet seg mot de 24 rammeavtalene som kommunen har oppgitt at ikke har blitt fornyet.

Av revisors rapportering fra forenklet etterlevelseskontroll fremgår det at Tromsø kommune ikke har etablert rutiner som gjør det mulig å ha løpende kontroll med avrop på rammeavtalene som er inngått. På grunn av det er det, på tidspunktet for gjennomføring av denne forvaltningsrevisjonen, ikke mulig å ta ut rapporter som viser totale kjøp for hver enkelt

rammeavtale. Revisor gjorde derfor, i forbindelse med gjennomføring av den forenklete etterlevelseskontrollen, et uttrekk i Agresso. Uttrekkene viste hvilke beløp det var handlet for hos leverandørene på de 24 utgåtte rammeavtalene. Uttrekkene knyttet seg til kjøp fra leverandør, og altså ikke til kjøp over konkrete rammeavtaler. Det vil i praksis si at beløpet som vi så det var handlet for hos de enkelte leverandørene, enten kunne skrive seg fra kjøp over den konkrete rammeavtalen, *eller* andre kjøp gjort fra denne leverandøren, altså kjøp *utenfor* rammeavtalen. Uttrekkene er fremstilt i nedenstående tabell.

Utklipp 5: Uttrekk fra Agresso gjort i forbindelse med forenklet etterlevelseskontroll

	I kontrakts- perioden	Etter kontrakts- perioden	Samlet i perioden
Samlet beløp iht kommunens opplysninger for de 22 testede avtalene**	186 mill*	-	186 mill
Bokført beløp fra de 27 leverandørene (innenfor de 22 rammeavtalene) uten justeringer i perioden	1 511 mill	460 mill	1 971 mill
Bokført kjøp fra de 27 leverandørene (innenfor de 22 rammeavtalene) justert for investeringer (hele perioden) og kjøp ifm korona for avtaleperioden	627 mill*	303 mill*	930 mill*
Antall fakturaer for kjøp ovenfor registrert på 27 leverandører, 54 leverandørnummer hvorav det er registrering på henholdsvis 33 og 30	52 679	29 827	82 506

* Basert på innspill fra kommunen, presiserer vi at 186 mill knytter seg til de 17 rammeavtalene hvor det er oppgitt beløp i anskaffelsesdokumentene. Salg i og etter kontraktsperioden for disse er henholdsvis 571,6 mill og 272,6 mill

** Basert på innspill fra kommunen har vi fått opplyst at det foreligger flere avtaler som vi ikke har tatt med i tabell ovenfor. Dette knytter seg til bla tilfeller hvor det benyttes leasing. Dette betyr at omsetningen er større enn det vi har oppgitt i vår tabell

Tallene som ble hentet fra Agresso var altså bokførte kjøp fra 27 leverandører som kommunen hadde rammeavtale med. Disse uttrekkene viste at Tromsø kommune hadde gjort kjøp for 460 millioner kroner fra disse leverandørene *etter* at kontraktsperioden var utløpt. Videre fant vi at det i dette tallet var grunn til å gjøre fratrekk for kjøp i forbindelse med investeringer, samt kjøp i forbindelse med korona. Etter at disse fratrekke var gjort, viser uttrekkene at det er gjort kjøp for 303 millioner kroner fra leverandørene, som *ikke* knyttet seg til investeringer eller kjøp i forbindelse med korona.

Ovenfor nevnte beløp er et anslag. Fratrekke som er gjort for kjøp knyttet til investeringer og korona, er omtrentlige, men gir indikasjoner på nivået av ulovlige anskaffelser i perioden som er kontrollert. Det er også grunn til å påpeke at beregningene knytter seg til alle de 22 undersøkte rammeavtalene samlet – og altså ikke til hvor stort volum som er handlet over den enkelte rammeavtale. Det vil i praksis si at det på én rammeavtale kan være handlet for relativt stort volum etter avtaleslutt, mens det for andre avtaler kan være handlet mindre eller ikke i det hele tatt. Kommunedirektøren informerte også kontrollutvalget i rapportering datert 8.4.2022 om at på grunn av manglende avtaleoversikt, avtalereferanser og sammenheng mellom disse, så har det vært vanskelig å produsere nøyaktige analyser over innkjøpsvolum på de aktuelle avtalene. Det er mulig å følge opp innkjøpsvolum på rammeavtaler ved å analysere regnskapstall og innkjøpsstatistikk, men at særlig i tilfeller hvor leverandører har flere avtaler med kommunen blir arbeidet tidskrevende, og resultatet kan bli unøyaktig.

På tidspunktet for gjennomføring av den forenklede etterlevelseskollen hadde kommunen ikke systemer eller rutiner for å ta ut rapporter eller tall som viser kjøp på den enkelte rammeavtale. På tidspunktet for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen er det, så vidt revisor er kjent med, fortsatt ikke etablert slike rutiner. En nøyaktig beregning av hvilket volum som er handlet over de utgåtte rammeavtalene, vil derfor ikke la seg gjennomføre i forbindelse med forvaltningsrevisjonen. Revisor viser til beregningene ovenfor med de forbehold som er tatt for dem.

5.2 Status på rammeavtaler og iverksatte forbedringstiltak

I kommunedirektørens rapportering til kontrollutvalget datert 8.4.2022 informeres det om at Tromsø kommune den seneste tid har prioritert arbeidet med rammeavtaler, og at det av de 24 utløpte avtalene kun gjensto tre avtaler som ikke var utsatt for ny konkurranse. Resterende avtaler skulle kunngjøres fortløpende, og ved utgangen av april 2022 skulle det trolig kun gjenstå en avtale som ikke var kunngjort på nytt.

I forbindelse med ferdigstilling av forvaltningsrevisjonen i november 2022 har revisor innhentet oppdatert informasjon om hva som er status vedrørende de 24 rammeavtalene som var utgått. Nedenstående oversikt viser oppdatert status per 11.11.2022.

Utklipp 6: Status rammeavtaler per 11.11.2022

Rammeavtale	Status (dato kontraktsstart)
Nøkkel, beslag og låsearbeid	Ny avtale (01.08.2022)
Medisinsk forbruksmaterieill	Ny avtale (01.09.2022)
Abonnement til mobiltelefoner	Gjennomført konkurranse (evaluering pågår)
Idrettsutstyr	Ny avtale (11.07.2022)
Kjøp og leie av multifunksjonsskrivere	Ny avtale (15.09.2022)
Håndverktjenester: Maler-, tapetsering- og gulvlegger tjenester - små oppdrag	Ny avtale (01.08.2022)
Håndverktjenester: Maler-, tapetsering- og gulvlegger tjenester - store oppdrag	Ny avtale (01.08.2022)
Håndverktjenester: Rølleggerarbeid	Ny avtale (05.09.2022)
Håndverktjenester: Tomrør- og snekkerarbeid - store oppdrag	Ny avtale (01.09.2022)
Håndverktjenester: Tomrør- og snekkerarbeid - små oppdrag	Ny avtale (26.09.2022)
Maling, tapet og gulvbelegg	Ny avtale (07.03.2022)
Rådgivningstjenester	Ny avtale (01.11.2022)
Vikarbyrå tjenester for helsepersonell	Gjennomført konkurranse (karensperiode etter kontraktstildeling)
Mobiltelefoner og utstyr	Ny avtale (01.04.2022)
Trelast og byggningsartikler	Ny avtale (01.04.2022)
Legemidler, apotekspesifikke varer og multidosepakke medisinvarer	Ny avtale (01.07.2022)
Vaskertjenester, lagerstyring og leie av bekledningsautomater	Ny avtale (01.06.2022)
Øvrige kolonialvarer	Avtale delt i to: Større enheter (kontrakt signert) + mindre enheter (anskaffelse i forberedelsesfase)
Datautstyr	Ny avtale (01.04.2022)
Drivstoff, anleggsgroddiesel og fyringsolje	Ny avtale (01.04.2022)
Forsikringsmegling	Ny avtale (01.05.2022)
Dusj- og toalett hjelpemidler, foflytningshjelpemidler, ganghjelpemidler m.m	Anskaffelse i forberedelsesfase
Sykehussenger, madrasser og tilbehør	Anskaffelse i forberedelsesfase
Personlifter med tilbehør	Anskaffelse i forberedelsesfase

Ovenstående oversikt viser at det er inngått ny avtale i 19 av 24 tilfeller. For to av avtalene er det gjennomført konkurranse, men ikke signert kontrakt. For tre av avtalene er anskaffelse i forberedelsesfasen. Avtale om kolonialvarer er delt i to. Her skal det inngås egen avtale for mindre enheter. Inngåelse av slik kontrakt er i forberedelsesfasen.

Revisor har spurt seksjonslederne hvilke systemer og rutiner man har for å følge med på når volum, mengde og/eller verdi på rammeavtalene er overskredet. Vi har fått tilbakemelding om at seksjonen har som en del av sine rutiner at dette skal sjekkes som et ledd i kontraktsoppfølgingen. Imidlertid har vi fått informasjon om at dette ikke gjøres i tilstrekkelig grad, og at Tromsø kommune på nåværende tidspunkt ikke har gode, fullverdige verktøy til å gjøre denne jobben. Tidligere konstituerte seksjonsledere informerte om at dette i litt større grad gjøres nå, ved at man gjør noen kontroller manuelt. Imidlertid opplyser de om at det ikke

har vært så mye fokus på dette for enkeltavtaler, fordi seksjonen uansett har jobbet med å få på plass nye avtaler.

I de standardkontraktene som seksjonen bruker er det også tatt inn et punkt som sier at leverandørene, på forespørsel fra kommunen, må oversende statistikk over hva som er kjøpt over avtalen. Dermed kan seksjonen etablere en rutine for å for eksempel årlig be om slike statistikker, og dermed følge med på hvordan man ligger an i henhold til kontraktens mengde/verdiangivelser. Denne informasjonen kan danne grunnlaget for beslutninger om når det må igangsettes arbeid med ny utlysning. Målet er ifølge konstituerte seksjonsledere at man kan begynne å jobbe med nye rammeavtaler i så god tid at avtalene er på plass når de gamle utløper.

Kommunedirektør informerte om at Seksjon for anskaffelser har tatt i bruk et kontraktsadministrasjonsverktøy som gir oversikt over avtaler og relevant nøkkelinformasjon tilknyttet den enkelte avtale. Per nå inneholder dette systemet ikke en komplett oversikt over avtaler. Kommunen arbeider for å få registrert alle avtaler i systemet, også avtaler som ikke omfattes av anskaffelsesregelverket.

Både kommunedirektør og ansatte i seksjon for anskaffelser informerte om at det nå jobbes med å øke sporbarheten mellom avtaler og faktura/regnskapstransaksjon, altså å kunne knytte konkrete kjøp til den enkelte avtale som kommunen har. Per nå er det ikke gode systemer for dette, noe som gjør sporbarheten mangelfull, og medfører at kontrollarbeidet må gjennomføres manuelt. Dette kan ifølge kommunedirektøren løses ved å bruke avtalereferanse fra kontraktsadministrasjonsverktøyet og kreve avtalereferanse i EHF-faktura.

Kommunedirektøren oppsummerer i sin redegjørelse for kontrollutvalget at det konkret arbeides med følgende tiltak:

1. Registrere alle avtaler i kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) eller tilsvarende fagsystem
2. Felles standard for registrering i sak- og arkivsystem
3. Avtalereferanse på faktura/regnskapstransaksjon
4. Økt kontroll og analyse

Samlet sett vil dette, ifølge kommunedirektøren, gi kommunen bedre oversikt over avtaler og innkjøpsvolum. Videre at administrasjonen vil arbeide systematisk med forbedring av internkontroll knyttet til kjøp av varer, tjenester og til avtaleforvaltning.

Revisor har spurt seksjonsleder om seksjon for anskaffelser er i en situasjon der man må fortsette å gjøre prioriteringer av hvilke oppgaver som skal gjøres, og seksjonsleder har svart at slike prioriteringer kommer til å måtte gjøres i lang tid fremover. Seksjonsleder mener også at slike prioriteringer vil komme til å medføre risiko for brudd på regelverket om offentlige anskaffelser, dersom seksjonen ikke får et bemanningsnivå som er tilstrekkelig for å kunne ivareta alle oppgaver. Seksjonslederen viser til at anslått bemanningsnivå ved etablering av seksjonen var basert på en rapport, og at det på tidspunktet ikke var forutsetninger for å vite hvilke forutsetninger som måtte være på plass for å kunne ivareta alle tenkte oppgaver og mål.

Seksjonsleder uttaler at hun håper det nå, ved ny organisering og direktør, vil komme et system for rapportering der seksjonen får rapportere på faktisk status, og at ledergruppen er oppdatert og orientert om hva som er status i seksjonen.

Det er tidligere i rapporten vist til at seksjonsleder har rapportert om kapasitetsutfordringer, prioriteringer og konsekvenser i seksjonen til stabssjef, uten at disse rapporteringene har blitt løftet inn i ledergruppa av stabssjef. Nåværende kommunedirektør har gitt uttrykk for at det nå jobbes for at det skal være god struktur i ledergruppa og at saker i større grad skal løftes opp. Videre at når man for eksempel velger systematisk og i så stort omfang som i denne saken å ikke prioritere arbeidet med rammeavtaler, fordi det ikke er kapasitet, så er det en type beslutning som ikke skal tas på saksbehandlernivå, men som skal løftes til leder- og politisk nivå. Dette skal særlig gjelde i saker med risiko for lovbrudd. Kommunedirektøren sier at han ønsker å signalisere at ansvaret ligger på leder- og systemnivå, og ikke på den enkelte saksbehandler.

Også direktør for organisasjon opplyser om at ledergruppen nå har iverksatt tiltak for bedre virksomhetsstyring og mer helhetlig internkontroll. Dette innebærer at det jobbes tettere opp mot ledere i organisasjonen slik at man hele tiden har risikoperspektivet med seg, og at hver seksjonsleder har så god oversikt i sin seksjon at man kan vite hvor det er risiko, og at det skal være bedre rutiner for rapportering. Vedkommende uttrykker at det ikke tidligere har vært jobbet like systematisk på denne måten i kommunen, og at det ikke har vært et helhetlig system for rapportering fra seksjonene. Vedkommende viser til at Seksjon for anskaffelser hele tiden har hatt en tydelig strategi, men at denne ikke er formidlet til ledergruppa.

5.3 Saker om rammeavtaler til KOFA

Revisor har gjennomgått saker som er reist for KOFA (klagenemda for offentlige anskaffelser) og der Tromsø kommune har vært den innklagede part i saker som gjelder rammeavtaler. Revisor har funnet at dette har skjedd ved ett tilfelle de siste tolv årene. I dette tilfellet kom klagenemda til at det forelå brudd på regelverket. I det følgende gis en fremstilling av den konkrete saken.

Sak 2021/615

Saken gjaldt ulovlig direkte anskaffelse ved avrop på rammeavtale. Klager var Nordnorsk Byggekontroll AS, og innklaget var Tromsø kommune. Følgende fremgår av avgjørelsens sammendrag:

Innklagede inngikk i 2018 rammeavtaler med flere leverandører om levering av prosjektledelse, byggeledelse og arkitekttjenester. Rammeavtalen skulle ha en varighet på inntil fire år, hvor det var opsjoner på forlengelse for de to siste årene. Innklagede utløste opsjonen uten å gi skriftlig varsel innen tre måneder før utløpsdato, slik det var forutsatt i rammeavtalen. Klagenemnda kom til at forlengelsen ikke utgjorde en vesentlig endring. Klagers anførsel om at innklagede hadde brutt regelverket ved å gjennomføre en minikonkurranse uten at det var fastsatt nærmere spesifiserte vilkår for å avholde minikonkurranse, førte frem. Innklagede hadde derimot ikke foretatt en ulovlig direkte anskaffelse ved å tildele kontrakt gjennom å holde minikonkurranse. Klagers øvrige anførsler ble ikke behandlet.

5.4 Revisors vurderinger og konklusjoner

5.4.1 Vurderinger og konklusjoner

Ovenstående funn viser at seksjon for anskaffelser har utarbeidet skriftlige rutiner og retningslinjer for ulike deler av anskaffelsesprosessen. Særlig vises det til anskaffelsesplanen der anskaffer pålegges å gjøre en internanalyse der blant annet forbruk i organisasjonen kartlegges. I internanalysen skal det også vurderes hva som er forventet fremtidig bruk, og om det er grunn til å tro at forbruket vil endre seg i tiden fremover. Denne rutinen vil, i den utstrekning den benyttes, være egnet til å sikre at det gjøres verdi- og mengdeangivelser ved inngåelse av rammeavtaler. Ved at kartleggingen skal bygge på leverandørstatistikk og data fra Agresso vil beregningene være basert på data som gir uttrykk for kommunens eget, faktiske forbruk. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Tromsø kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *ha skriftliggjorte rutiner og retningslinjer for verdi- og mengdeangivelser ved inngåelse av rammeavtaler.*

Bakgrunnen for at denne forvaltningsrevisjonen ble bestilt er at det ble gjort kjent at Tromsø kommune hadde gjort avrop på 24 rammeavtaler som var utgått i tid og/eller mengde og verdi. Det er ikke bestridt fra kommunens side at avtalene er benyttet etter at de er utløpt. Revisors undersøkelser av regnskapsdata i forbindelse med forenklet etterlevelseskontroll viser at det er gjennomført avrop på en rekke av disse avtalene etter at de er utløpt, og at det også i perioden etter avtalenes utløp er gjort mange kjøp fra leverandørene på disse avtalene. Det fremstår som klart at en stor del av disse kjøpene knytter seg til de utgåtte rammeavtalene. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Tromsø kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *ved avrop på rammeavtaler påse at det gjøres innenfor avtalens angitte tidsperiode og mengde- og verdiangivelser.*

Ved at de ovenfor nevnte avtalene er forlenget, er det gjort vesentlige endringer i avtalene. Dette er også lagt til grunn av kommunen selv. Ovenstående funn viser at de aktuelle avtalene er blitt forlenget uten at det er gjort undersøkelser i markedet eller at kommunen har forsøkt å gjennomføre konkurranse med hensikt å inngå nye avtaler. Ved at avtalene er blitt forlenget uten at øvrige leverandører i markedet har fått anledning til å tilby sine varer og tjenester, så er det etter revisors syn klart at det grunnleggende prinsippet om konkurranse og likebehandling ikke er etterlevd. Dokumentasjon som viser kommunens egne vurderinger rundt beslutningene om å forlenge utgåtte avtaler, har i begrenset grad latt seg fremskaffe. Slik dokumentasjon er kun fremskaffet for fire av avtalene. Utover dette oppfatter revisor at vurderinger og beslutninger i liten grad er dokumentert, og dermed ikke etterprøvbare. På bakgrunn av disse momentene er revisors vurdering at Tromsø kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *etterleve regelverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet ved endring av rammeavtaler.* Brudd på de grunnleggende prinsippene i regelverket medfører risiko for kommunen på flere områder, herunder nevnes både mulig erstatningsansvar og omdømmetap både i næringslivet og blant innbyggerne. Risikoen som brudd på regelverket om offentlige anskaffelser medfører, er rapportert fra seksjonsleder til nærmeste overordnede ved flere anledninger. Det fremstår som at denne informasjonen ikke brakt inn for kommunens ledergruppe, og i alle tilfeller er det klart at informasjonen ikke er forelagt politisk nivå. Dette har avskåret politisk nivå fra å påvirke beslutninger tilknyttet kommunens praksis på dette områder, herunder også etterlevelse av politiske føringer om hvilke oppgaver seksjonen skulle gjennomføre.

Når det gjelder oppsigelse av de allerede forlengede avtalene, så viser revisors funn at det i varierende grad er avtalt konkrete vilkår for slik forlengelse. Informasjonen som revisor har

fått muntlig, samt skriftlig i de tilfellene der det er skriftlig nedfelt, er at avtalene er forlenget *frem til ny avtale er på plass*. Videre viser revisors funn at kommunen, etter at forholdene rundt de 24 utløpte avtalene ble gjort kjent gjennom media, besluttet å si opp enkelte av de avtalene som i utgangspunktet var forlenget i påvente av ny avtale. Dette var avtaler som ikke ble vurdert som virksomhetskritiske. Avtalene ble, så vidt revisor er kjent med, sagt opp før ny avtale på det aktuelle området var på plass. Oppsigelse har dermed i disse tilfelle ikke vært i tråd med vilkåret som har vært avtalt i forbindelse med forlengelse av avtalen. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Tromsø kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *etterleve vilkår i avtaler om kontraktsforlengelse*.

På bakgrunn av ovenstående vurderinger har revisor truffet følgende konklusjoner:

- **Tromsø kommune har skriftliggjorte rutiner som er egnet til å oppfylle krav i anskaffelsesregelverket om verdi- eller mengdeangivelser i forbindelse med kunngjøring av avtaler**
- **Avrop under rammeavtaler er, for de aktuelle avtalene, ikke gjort i tråd med regelverket og innenfor avtalens verdirammer**
- **Forlengelser og endringer i kommunens løpende rammeavtaler er ikke foretatt i samsvar med anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet**
- **Tromsø kommune har ikke gjennomført anskaffelser under rammeavtaler innenfor gjeldende frister**
- **Tromsø kommune er de siste årene ved en anledning felt i KOFA for brudd på regelverket om rammeavtaler**
- **Tromsø kommunes oppsigelse av forlengede avtaler er ikke i tråd med relevant regelverk og vilkår i avtalene**

For problemstillingen som lyder «*Hvilket samlet volum er anskaffet over rammeavtaler som enten er utgått på tid eller volum?*» har revisor ikke funnet at vi har tilstrekkelig gyldige og relevante data til å kunne treffe en konklusjon. Her viser vi til den fremstillingen som er gitt i kapittel 5.1.10, med de forbehold som er tatt for informasjonen som fremgår der.

5.4.2 Oppsummering og kommentarer problemstilling 1

Under problemstilling 1 er revisor bedt om å gi en beskrivelse av seksjon for anskaffelser og av seksjonens arbeid med rammeavtaler. Revisor er også bedt om å ettergå og belyse alle sidene av beslutningene om å fortsette å gjøre avrop på utgåtte rammeavtaler. Problemstillingen er besvart ved en kartlegging. Informasjonen som er innhentet er fremstilt i kapittel 4 og 5 i denne rapporten. Under problemstillingen er det søkt å gi en fremstilling av bakgrunnen for etablering av seksjonen, oppbygging av seksjonen og hvor langt seksjonen per i dag er kommet med tanke på gjennomføring av mål og anskaffelsesstrategi. Revisors funn viser at det har tatt tid å bemanne seksjonen opp til dagens bemanningsnivå, og til det bemanningsnivå som ble skissert ved opprettelse av seksjonen. Revisors funn viser også at alle mål i anskaffelsesstrategien per i dag ikke er oppfylt. Seksjonsleder viser til at kapasitets- og bemanningssituasjonen i seksjonen er årsaken til at enkelte arbeidsoppgaver ikke har vært prioritert.

Om beslutninger om å fortsette å gjøre avrop på utgåtte rammeavtaler har revisor funnet at det ikke er tatt en enkelt beslutning om å benytte utgåtte rammeavtaler – beslutningene om å

forlenge avtaler skal være tatt løpende. Beslutningene er truffet i seksjon for anskaffelser. Seksjonsleder viser til at beslutningene er ledd i nødvendige prioriteringer i seksjonen, og som et resultat av kapasitetsutfordringer. Det er dokumentert overfor revisor at seksjonsleder ved flere anledninger har rapportert til nærmeste leder, stabssjef, om kapasitetsutfordringer. Rapporteringene har knyttet seg til arbeidet i seksjonen generelt, og arbeidet med rammeavtaler spesielt. Revisor har ikke indikasjoner på at rapporteringene er videreformidlet til politisk nivå. Det knytter seg usikkerhet til hva som er rapportert inn til kommunal ledergruppe. I alle tilfeller viser flere informanter som sitter i den aktuelle ledergruppa, til at sak om utgåtte rammeavtaler ikke har vært brakt inn i ledergruppa. Som en konsekvens av dette har, så vidt revisor forstår, kommunens øverste administrative og politiske ledelse ikke vært kjent med at kommunen har benyttet seg av utgåtte rammeavtaler.

Kommunens praksis med å benytte seg av utgåtte rammeavtaler i denne perioden har medført brudd på regelverket om offentlige anskaffelser. Det er tidligere vist til hvilke konsekvenser slikt brudd på regelverket kan få for kommunen, herunder både økonomisk i form av erstatningsansvar, og i form av omdømmetap i næringslivet og hos innbyggerne. Organisasjonen kan ha gått glipp av besparingspotensialet som ligger i bruk av rammeavtaler ved at virksomhetene har vært nødt til å gjennomføre enkeltanskaffelser i stedet for å kunne benytte seg av allerede fremforhandlede avtaler. Det kan også stilles spørsmål ved hvorvidt en mangelfull anskaffelsespraksis i kommunen kan få betydning for kvaliteten på de tjenestene som leveres til innbyggerne. Kommunedirektøren har vist til at det sannsynligvis ikke i dette tilfellet blir tale om betydelige økonomiske konsekvenser for kommunen. Dette fordi kommunen i utgangspunktet har gode og gunstige avtaler. Det er heller foreløpig ikke indikasjoner på at det saken vil få rettslige konsekvenser for kommunen. Kommunen er ikke innklaget til KOFA på bakgrunn av forholdene som denne forvaltningsrevisjonen omhandler. Imidlertid viser kommunedirektøren også til at risiko for omdømmetap er stort for kommunen i denne saken. I alle tilfeller er det grunn til å understreke at saker av slikt omfang og karakter, og som medfører risiko for brudd på regelverk med påfølgende konsekvenser før Tromsø kommune, bør løftes til politisk nivå.

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Dette fremgår av kommuneloven § 13-1 (3). Tilsvarende bestemmelse i tidligere gjeldende kommunelov fantes i § 23 (2) hvor det fremgikk at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Politiske organer i Tromsø kommune har ved flere anledninger behandlet saker som gjelder seksjon for anskaffelser. Herunder nevnes formannskapetets vedtak i sak 181/18, der det ble vedtatt en sentralisering av innkjøpsfunksjonen i Tromsø kommune i samsvar med beskrivelsen i saksfremlegget. Det er også behandlet en bemanningsplan i tråd med saksfremlegget ved etablering av seksjonen, hvor det fremgår at seksjonen skulle ha en bemanning på 19 årsverk. Revisor har funnet at det har tatt tid å bemanne opp seksjonen i tråd med slik plan, herunder ved at det i 2020 var åtte ubesatte stillinger i seksjonen, og at oppbemanning av seksjonen også har vært utsatt grunnet ansettelsesstopp i kommunen. Dette tilsier at seksjonen ikke har blitt oppbemannet fullt ut i tråd med politiske vedtak om etablering av seksjonen. Det fremstår som at utfordringene med oppbemanning har vært kjent i organisasjonen, men det har ikke blitt rapportert tilbake til politisk nivå at det ikke har vært forutsetninger for å bemanne seksjonen i tråd med vedtak.

6 SAMARBEIDSAVTALE MED KARLSØY KOMMUNE

Er avtale mellom Tromsø kommune og Karlsøy kommune om samarbeid om innkjøp i samsvar med anskaffelsesregelverkets krav til inngåelse, innhold og bruk av rammeavtale? Er inngåelsen av samarbeidsavtale med Karlsøy kommune politisk godkjent?

Revisjonskriter

Tromsø kommune skal

- sikre at inngåelse av samarbeidsavtaler er i samsvar med regelverket
- sikre at innhold og ansvarsfordeling i samarbeidsavtaler er i samsvar med regelverket
- ha rutiner for å hensynta Karlsøy kommunes deltakelse ved beregning av anskaffelsens verdi og mengde/volum
- ha rutiner for å synliggjøre Karlsøy kommunes deltakelse på rammeavtaler som Tromsø kommune inngår
- ha rutiner for å føre kontroll med hvor mye Karlsøy kommune handler over felles rammeavtaler

6.1 Inngåelse og avtaleinnhold

Det foreligger en signert avtale kalt *Samarbeidsavtale om inngåelse av rammeavtaler mellom Tromsø kommune og Karlsøy kommune*. Seksjonsleder har informert om at da hun begynte i stillingen i 2019 fikk hun beskjed om at det var inngått et samarbeid med Karlsøy kommune i 2018, og det ble formidlet fra Stabssjef at samarbeidet skulle formaliseres via en avtale. Avtalen er signert 10.3.2020 av Mari Enoksen Hult på vegne av daværende kommunedirektør i Tromsø kommune Britt Elin Steinveg. Avtalen er for Karlsøy kommune signert av rådmann. Avtalen har ikke blitt fremlagt for politisk orientering eller godkjenning i noen av kommunene. Det finnes derfor ikke et skriftlig saksfremlegg som inneholder redegjørelser for bakgrunn og formål med avtalen eller om konkrete bestemmelser i samarbeidsavtalen. Selve avtalen om samarbeid om rammeavtaler mellom kommunene inneholder beskrivelser av blant annet omfang og formål. Tromsø kommune har også gitt de kommunale foretakene mulighet til å benytte seg av kommunens rammeavtaler. Praxis for denne avtalen med foretakene behandles også i dette kapittelet.

Samarbeidsavtalen har vært tema i kontrollutvalgene i Tromsø kommune og Karlsøy kommune og det har i disse møtene blitt gitt informasjon om bakgrunnen og formålet med avtalen. Revisor har også fått informasjon om dette gjennom samtaler med kommuneadministrasjonen.

Om avtalens omfang og formål fremgår det at avtalen skulle regulere et samarbeidsforhold mellom Tromsø kommune og Karlsøy kommune angående inngåelse av rammeavtaler. Videre fremgår det at Tromsø kommune skulle gjennomføre anbudskonkurranser på rammeavtaler på vegne av Karlsøy kommune. Formålet med samarbeidsforholdet var å effektivisere anskaffelsesprosessen med målsetting om å redusere anskaffelseskostnadene.

Ifølge avtalens pkt. 4.1.1 skulle Tromsø kommune inngå rammeavtaler på vegne av Karlsøy kommune. Karlsøy kommune skulle være med på alle av Tromsø kommunes rammeavtaler med mindre de varslet noe annet skriftlig. En konsekvens av avtalen er at Karlsøy kommune

skulle gi Tromsø kommune v/ Seksjon for anskaffelser fullmakt til å inngå rammeavtaler på vegne av Karlsøy kommune, og til å administrere avtalene.

Vederlag

Av avtalen fremgår følgende om vederlag:

- Tromsø kommune skulle fakturere Karlsøy kommune kr 50 000,- eks. mva. for deltakelse av rammeavtaler for 2018.
- Tromsø kommune skulle fakturere Karlsøy kommune kr 100 000,- eks. mva. for deltakelse av rammeavtaler for 2019.

Videre fremgår det at Karlsøy kommune skulle betale et årlig vederlag kr 250 000 eks. mva. for de tjenester som Tromsø kommune skulle yte i henhold til avtalen. Vederlaget skulle reguleres i henhold til kommunal deflator hvert år.

Ansvar

Avtalen har bestemmelse om ansvar. Ifølge pkt. 4.2.5 i avtalen er Tromsø kommune ansvarlig for at rammeavtalene inngås i henhold til det regelverk for offentlige anskaffelser som er gjeldende til enhver tid. Videre at alle krav eller søksmål som gjelder Tromsø kommune sin håndtering av anskaffelsesprosessen i forbindelse med inngåelse av rammeavtalen og den påfølgende administrasjonen av rammeavtalen er Tromsø kommune sitt ansvar.

Ansaret omfatter imidlertid ikke det kjøpsrettslige forholdet mellom Karlsøy kommune og den valgte leverandør. Altså er Tromsø kommune ikke ansvarlig for Karlsøy kommune sine handlinger eller unnlater i forholdet til den enkelte leverandør.

6.2 Gjennomføring av avtalen i praksis

Revisor har gjennom intervju med konstituerte seksjonsledere innhentet informasjon om hvordan avtalen benyttes i praksis i dag. Når seksjon for anskaffelser starter prosessen med inngåelse av en ny rammeavtale, gjøres det en verdivurdering, altså en vurdering av avtaleverdien for den konkrete avtalen. I den forbindelse kontaktes Karlsøy kommune, som får tilbud om å være med på den aktuelle rammeavtalen. Karlsøy kommune får, i henhold til avtalen, slikt tilbud hver gang Tromsø kommune skal inngå en rammeavtale. I mal for anskaffelsesplan som revisor har fått tilsendt er det presisert at Karlsøy kommune skal ha anledning til å delta dersom det inngås en rammeavtale. Revisor har gjennom søk i Doffin funnet at det av mange kunngjøringer fremkommer klart at kontraktene vil gjelde både Tromsø kommune og Karlsøy kommune. Kommunen har benyttet seg av noen ulike typer formuleringer for å få frem dette, herunder blant annet «*Karlsøy kommune vil ha opsjon på å knytte seg til avtalen ved behov*», «*Tromsø kommune skal sammen med Karlsøy kommune inngå rammeavtale for ...*», og «*avtalen vil gjelde for Tromsø og Karlsøy kommuner*».

I disse kunngjøringene fremgår det informasjon om avtalens totale verdi, men det fremgår ikke beregninger som viser hvor mye den enkelte oppdragsgiver, altså herunder Tromsø kommune og Karlsøy kommune, kan komme til å handle over avtalen. Verdien de to kommunene kan komme til å handle for over avtalen er altså ikke adskilt i kunngjøringen.

I tilfeller der Karlsøy kommune ønsker å være med på avtalen må de sende seksjonen et estimat over hvilket volum de regner med å handle for innenfor kontraktsperioden. Dette estimatet

legges da inn i konkurransedokumentene, i tillegg til Tromsø kommune sitt estimat. I enkelte kunngjøringen fremgår det at Karlsøy kommunes stipulerte andel ikke inngår i estimatet. Dette gjelder typisk for Karlsøy kommune ikke vet om det er behov for å være med på avtalen, men hvor de likevel tilslutter seg avtalen dersom behov skulle oppstå. Karlsøy kommune har tilgang til Tromsø kommunes avtalekatalog for de avtalene som de selv er en del av. De kan altså selv gå inn i avtalekatalogen, og der finne hvilke avtaler de kan benytte.

Seksjonsleder opplyser at det har vært ressurskrevende for seksjonen å ivareta avtalen med Karlsøy kommune i forbindelse med inngåelse av avtaler. Det har tatt lang tid å få tilbakemeldinger fra kommunen på om de ønsker å være med på avtaler, og eventuelt verdiesimat. Det er også i enkelte tilfeller merarbeid når Karlsøy kommune skal delta på avtaler; for eksempel må avtalene tilpasses med tanke på transport.

Så vidt revisor oppfatter er det ikke rutiner i Tromsø kommune for å følge med på hvilken mengde/volum Karlsøy kommune handler over avtalene. Ifølge seksjonsleder ligger det i avtalen at Karlsøy kommune skal føre kontroll med dette selv, og at det mest hensiktsmessige er at de signerer en egen, atskilt avtale som de selv følger opp, og eventuelt rapporterer inn til Tromsø kommune dersom de for eksempel har merknader til leverandørene.

Så vidt revisor forstår er det heller ikke tilstrekkelige rutiner for at Tromsø kommune følger med på hvor mye de kommunale foretakene handler over avtalene. Foretakene fører slik oversikt selv.

6.3 Oppsigelse av avtalen

I intervju med kommunedirektør i juni 2022 fikk revisor informasjon om at avtalen nylig var oppsagt av Tromsø kommune. Revisor har fått oversendt brev datert 28.6.2022 sendt fra Stig Tore Johnsen til kommunedirektør i Karlsøy Leif Hovden. Av brevet fremgår det at Tromsø kommune, etter en nærmere vurdering av avtalen, hadde besluttet å benytte adgangen til gjensidig oppsigelse som fremgikk av avtalens punkt 8.2. Videre at avtalen ville løpe ut kalenderåret, og at oppsigelsen dermed gjorde seg gjeldende fra 1.1.2023. Rammeavtaler som ble inngått før utløpet av 2022 skulle altså Karlsøy kommune fortsatt være en del av. Karlsøy kommune skulle også kunne fortsette å benytte seg av avtaler som de allerede var en del av.

Kommunedirektøren gir i intervju med revisor uttrykk for at noe av bakgrunnen for at avtalen blir sagt opp fra Tromsø kommunes side, er at avtalen har vært ubalansert ved at Tromsø kommune har hatt risikoen dersom det har blitt gjort feil. Av oppsigelsesbrevet fremgår det at oppsigelsen ikke utelukker muligheten for et videre samarbeid, men at det må gjøres en nærmere vurdering av innholdet i en eventuell ny samarbeidsavtale. Dette synspunkter gir kommunedirektøren også uttrykk for i intervju med revisor.

Kommunedirektøren informerer om at når det gjelder de kommunale foretakene, så er det naturlig at disse vil kunne fortsette å benytte Tromsø kommune sine rammeavtaler.

6.4 Revisors vurderinger og konklusjoner

Tromsø kommune har, frem til 1.1.2023, en samarbeidsavtale med Karlsøy kommune på innkjøpsområdet. Problemstillingen knytter seg til hvorvidt inngåelse av avtalen er i tråd med anskaffelsesregelverkets krav til inngåelse av slike avtaler. Slike forhold omfattes av forskrift om offentlige anskaffelser § 3-3. Etter dette kan offentlige oppdragsgivere inngå kontrakter om gjennomføring av samarbeid uten at oppdragsgiverne må hensynta lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved inngåelse av kontrakten. Det er nærmere bestemte vilkår som må være oppfylt for å at slik avtale skal kunne inngås utenom regelverket for offentlige anskaffelser. Vilkårene er at samarbeidet har til formål å sikre at offentlige oppgaver blir utført for å oppnå et felles mål, at samarbeidet blir utført utelukkende av hensyn til offentlige interesser, og at mindre enn 20 prosent av aktivitetene som samarbeidet omfatter, blir utført av andre enn oppdragsgiverne.

Samarbeidsavtalen mellom Tromsø kommune og Karlsøy kommune er inngått med det formål å samarbeide om offentlige innkjøp. Samarbeidet hensyntar eller tilgodeser ingen private parter, og avtalen er ikke av privatrettslig karakter. Avtalepartene er to kommuner. Avtalen innebærer at Tromsø kommune skal gjøre anskaffelser på vegne av Karlsøy kommune, altså vil alle aktivitetene i samarbeidet utført av en av oppdragsgiverne, nemlig Tromsø kommune. Ingen av aktivitetene som samarbeidet omfatter, blir utført av andre enn oppdragsgiverne. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at inngåelse av samarbeidsavtalen er i tråd med vilkårene i § 3-3, og at Tromsø kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *sikre at inngåelse av samarbeidsavtaler er i samsvar med regelverket*.

Gjennom avtalen har partene besluttet at Tromsø kommune skal gjennomføre anbudskonkurranser på rammeavtaler på vegne av Karlsøy kommune, og i avtaledokumentet er dette definert som en innkjøpsentral. For rammeavtaler som inngås av innkjøpsentral er det et vilkår at oppdragsgiveren skal være identifisert i kunngjøringen. En slik praksis er viktig for å sikre forutberegnelighet i anskaffelsesprosessen. Altså må Tromsø kommune ha rutiner for å sikre at det ved inngåelse av rammeavtaler tydelig fremgår av kunngjøringen at avtalen også omfatter Karlsøy kommune. Revisor bygger her sin vurdering på informasjon fra Tromsø kommune om at Karlsøy kommune før kunngjøring av konkurranse alltid får forespørsel om å delta på avtalen, og at de inkluderes i kunngjøringen i de tilfeller der de ønsker å delta. Vi bygger også på en undersøkelse av en rekke kunngjøringer der det fremgår klart at Karlsøy kommune også er omfattet av avtalen. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Tromsø kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *ha rutiner for å synliggjøre Karlsøy kommunes deltakelse på rammeavtaler som Tromsø kommune inngår*.

Revisor har ikke informasjon som tilsier at Tromsø kommune følger med på hvor mye Karlsøy kommune handler over felles rammeavtaler. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Tromsø kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *følge med på hvor mye Karlsøy kommune handler over felles rammeavtaler*. Her er det også grunn til å tilføye at kommunen heller ikke har rutiner for å følge med på hvor mye de kommunale foretakene handler over slike avtaler.

I avtaledokumentet er det tatt inn en bestemmelse om ansvar. Denne slår fast at det er Tromsø kommune som er ansvarlig for at rammeavtalene inngås i henhold til gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser. Videre at det er Tromsø kommune som har ansvar for alle krav eller søksmål som gjelder kommunens håndtering av anskaffelsesprosessen, herunder både ved inngåelse og oppfølging av rammeavtalen. Bestemmelsen om ansvar i avtaledokumentet er i

strid med forskrift om offentlige anskaffelser § 29-1 (2) der det slås fast at når flere oppdragsgivere gjennomfører anskaffelser i fellesskap, er oppdragsgiverne felles ansvarlige for å overholde forskriften. Dette gjelder også når det er en av oppdragsgiverne som gjennomfører anskaffelsesprosessen på vegne av alle oppdragsgiverne. Dette tilsier at når Tromsø kommune inngår rammeavtaler på vegne av seg selv og Karlsøy kommune, så er begge kommunene ansvarlig for at regelverket overholdes. Bestemmelsen om ansvar i forskrift om offentlige anskaffelser gjelder for anskaffelser med anslått verdi over EØS-terskelverdi, men bestemmelsen *kan* følges for alle anskaffelser. I alle tilfeller viser en gjennomgang av kunngjøringer i Doffin at svært mange av rammeavtalene som Tromsø kommune inngår på vegne av seg selv og Karlsøy kommune har estimert verdi over EØS-terskelverdi.

Bestemmelsen om ansvarsfordeling i samarbeidsavtalen pålegger Tromsø kommune et større ansvar enn de har etter forskrift om offentlige anskaffelser. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Tromsø kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å *sikre at innhold og ansvarsfordeling i samarbeidsavtaler er i samsvar med regelverket*. Revisor presiserer at vurderingen kun gjelder for denne konkrete samarbeidsavtalen. Ifølge nåværende kommunedirektør er ansvarsfordelingen noe av årsaken til at Tromsø kommune valgte å si opp avtalen, og at ved en eventuell senere samarbeidsavtale vil ansvar fordeles på riktig måte mellom avtalepartene.

Informasjon som revisor har fått fra seksjonen indikerer at Tromsø kommune mottar et estimat fra Karlsøy kommune over hvor mye de kan komme til å handle over rammeavtalene, og at dette legges inn i konkurransedokumentene. Det foreligger så vidt revisor kan se ingen skriftlig rutinebeskrivelse som sier at dette skal gjøres. I kunngjøringene som revisor har undersøkt fremgår det informasjon om avtalens totale verdi, men det fremgår ikke her beregninger som viser hvor mye den enkelte oppdragsgiver kan komme til å handle over avtalen. Revisor har således kun fått muntlig informasjon om hvilken rutine kommunen har for dette. Vår vurdering er at muntlig informasjon om rutiner ikke er et tilstrekkelig gyldig datagrunnlag for å gjøre en vurdering av hvorvidt kommunen har oppfylt kriteriet. Vi viser til informasjonen fra seksjonen om at Karlsøy kommunes estimat legges inn i anslått totalverdi i konkurransedokumentene, og også til funn som viser at dette ikke gjøres i kunngjøringene i alle tilfeller.

På bakgrunn av ovenstående funn og vurderinger er revisors konklusjon at avtale mellom Tromsø kommune og Karlsøy kommune om samarbeid om innkjøp er til dels i tråd med anskaffelsesregelverkets krav til inngåelse, innhold og bruk av rammeavtale. Inngåelsen av samarbeidet er ikke politisk godkjent.

7 UTTALELSE

Ifølge gjeldende standard for forvaltningsrevisjon skal revisor sende rapportutkast til uttalelse til kommunedirektøren. Rapport fra revisor ble oversendt kommunedirektøren 15.11.2022, og frist for å avgi uttalelse ble satt til 29.11.2022. Revisor mottok uttalelse fra kommunedirektøren innen fristen. Uttalelsen gjengis i sin helhet i det følgende.

Tilbakemelding rapportutkast forvaltningsrevisjon

Kommunedirektøren viser til oversendt rapportutkast forvaltningsrevisjon.

Kommunedirektøren har igangsatt et omfattende arbeid for å ivareta de ikke oppfylte kriteriene som er vist til i rapporten. Det er inngått 41 nye rammeavtaler i 2022 og det er iverksatt ytterligere tiltak internt for å følge opp varighet og verdiangivelser på rammeavtaler.

Samarbeidsavtalen med Karlsøy kommune er terminert grunnet manglende ansvarsfordeling mellom partene. Ny samarbeidsavtale er under utarbeidelse og vil i hovedsak omhandle anskaffelser med særlig påvirkning innen klima og miljø. Plan for oppfølging av eksisterende rammeavtaler som Karlsøy er en del av er også under utarbeidelse. Karlsøy kommune skal rapportere halvårlig (februar og september) på bruken av hver enkelt rammeavtale, verdi i kroner. Dette er allerede avtalt i samarbeidsmøte.

Kommunedirektøren ønsker å komme med noen betraktninger knyttet til forvaltningsrevisjonens konklusjoner.

- Tromsø kommune har skriftliggjorte retningslinjer og rutiner for er egnet til å oppfylle krav i anskaffelsesregelverket om verdi- eller mengdeangivelser i forbindelse med kunngjøring av avtaler
- Avrop under rammeavtaler er, for de aktuelle avtalene, ikke gjort i tråd med regelverket og innenfor avtalens verdirammer
- Forlengelser og endringer i kommunens løpende rammeavtaler er ikke foretatt i samsvar med anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet
- Tromsø kommune har ikke gjennomført anskaffelser under rammeavtaler innenfor gjeldende frister
- Tromsø kommune er, ved en anledning de siste årene, felt i KOFA for brudd på regelverket om rammeavtaler
- Tromsø kommunes oppsigelse av forlengede avtaler er ikke i tråd med relevant regelverk og vilkår i avtalene
- Avtale mellom Tromsø kommune og Karlsøy kommune om samarbeid om innkjøp er til dels i tråd med anskaffelsesregelverkets krav til inngåelse, innhold og bruk av rammeavtale. Inngåelsen av samarbeidet er ikke politisk godkjent

Slik noen av kulepunktene (2,3,4 og 6) er formulert kan de gi et uttrykk for at alle avrop og anskaffelser for disse rammeavtalene er gjennomført i strid med avtale og regelverk. Etter kommunedirektørens oppfatning gjelder dette imidlertid bare avropene foretatt etter utløp av avtalen eller «oppbrukt» verdiramme. Dette vil for noen avtaler gjelde mange avrop og for andre avtaler gjelde få avrop. For eksempel i kulepunkt 2; Tromsø kommune er enig i konklusjonen, men

ser at den kan gi inntrykk av at alle avrop foretatt under rammeavtaler ikke er i tråd med regelverket og verdirammene i avtaler.

Ressurssituasjon ved seksjon for anskaffelser

Ressurssituasjonen på seksjon for anskaffelse er fortsatt utfordrende og seksjonen er ikke bemannet i henhold til vedtak om oppbygging. Per i dag er det 16 ansatte, 6 stk. har sluttet i løpet av året og 3 stk. nyansatte tilsatt medio september. Dette innebærer at seksjonen har ca. 13 årsverk i full drift, minus to langtidssykemeldinger. Det er vanskelig å få tak i kompetanse innen offentlige anskaffelser, noe som medfører at ressursbruken på opplæring har vært og fortsatt er høy. Stort arbeidspress og høy belastning siste året og under koronaperioden har vært krevende, noe som har medført at utvikling og kompetanseheving har blitt nedprioritert. Fokus fremover vil være å skape ro og stabilitet, prioritere utvikling og kompetanseheving og ikke minst gjennomføring av anskaffelser.

.....

Kommunedirektøren ønsker å takke for et godt samarbeid med KomRev NORD IKS. Det har vært gjennomført en god prosess, med klar og tydelig kommunikasjon rundt gjennomføring. I tillegg har det vært mulighet for avklaringer og tilbakemeldinger underveis med klare tidsfrister.

Revisor har ikke gjort endringer i rapporten som en følge av kommunedirektørens uttalelse. Vi viser imidlertid til kommunedirektørens tilbakemelding om at enkelte formuleringer i revisors vurderinger og konklusjoner kan skape et inntrykk av at *alle* avrop foretatt under de aktuelle rammeavtalene ikke er i tråd med regelverket og verdirammene i avtalen. Vi finner her grunn til å understreke at revisors vurderinger og konklusjoner knytter seg til avrop på rammeavtalene som er foretatt *etter* at avtalene er utløpt i verdi/mengde eller tid. Avrop som er gjennomført før avtalene er utløpt, har ikke vært undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen.

8 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner har vi funnet grunn til å formulere følgende anbefalinger:

Tromsø kommune anbefales å iverksette tiltak for å sikre at kommunens praksis rundt inngåelse, bruk og oppfølging av rammeavtaler er fullt ut i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser. Herunder anbefales det at kommunen:

- Etablere, implementere og følge opp rutiner som gjør det mulig å holde oversikt over hvor mye som handles over inngåtte rammeavtaler, herunder også når avtalene utløper i mengde/volum og verdi. Rutinene bør også omfatte Karlsøy kommunes og de kommunale foretakenes bruk av rammeavtalene.
- Etablere, implementere og følge opp rutiner som gjør det mulig å holde oversikt over når rammeavtaler utløper i tid.
- Sikre at alle avrop over rammeavtaler gjøres innenfor avtalens mengde- og verdiangivelser og innenfor avtalens tidsramme.
- Sikrer at regelverkets grunnleggende prinsipper etterleves ved endringer i allerede eksisterende avtaler.
- Ved inngåelse av fremtidige samarbeidsavtaler sikre at ansvarsdelingen mellom avtalepartene er i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser.

9 REFERANSER

- Lov av 17.6.2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Lov av 27.11.1992 nr. 116 om offentlige anskaffelser m.v. **OPPHEVET**
- Lov av 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner
- Lov av 15.4.1687
- Forskrift av 12.8.2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Forskrift av 7.4.2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser **OPPHEVET**

- KOFA 2009/6
- KOFA 2021/615

- Byrådssak 15/4538
- Kommunestyresak 226/14
- Kommunestyresak 232/16
- Formannskapssak 181/18

- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, *Nærings- og fiskeridepartementet, 2018*
- Anskaffelsesstrategi for Tromsø kommune, vedtatt av kommunestyret i sak 50/20

- <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/terskelverdier/id2522847/>
- <https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/rammeavtaler>

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, tolv kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Finnsnes, Bodø, Sortland, Sjøvegan, Leknes og Svolvær.

Vi har 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner i Tromsø kommune:

<i>Kvalitet og ressursbruk i barneverntjenesten,</i>	2008
<i>Offentlige anskaffelser,</i>	2009
<i>Arbeidsmiljø, sykefravær og skader ved sykehjemmene,</i>	2009
<i>Ressursbruk i forbindelse med OL-søknaden,</i>	2010
<i>Psykisk helsearbeid,</i>	2011
<i>Farlig avfall,</i>	2011
<i>Tromstun skole,</i>	2012
<i>Kvalitet i eldreomsorgen,</i>	2013
<i>Brann og redning (tre rapporter),</i>	2014
<i>Ressursbruk i grunnskolen,</i>	2014
<i>Kvalitet i grunnskolen,</i>	2014
<i>Barnevern,</i>	2015
<i>Flyktningtjenesten (to rapporter),</i>	2016
<i>Remiks Husholdning AS,</i>	2016
<i>Offentlige anskaffelser Tromsø Havn KF,</i>	2017
<i>Anskaffelse av redningsbåt,</i>	2017
<i>Håndtering av henvendelser fra innbyggere,</i>	2018
<i>Økonomistyring og økonomisk internkontroll i</i>	
<i>Brann og redning,</i>	2018
<i>Bierverv i barneverntjenesten,</i>	2019
<i>Selskapskontroll i Arnestedet Eiendom AS</i>	2019
<i>Investeringsprosjektet Prostneset Havneterminal,</i>	2019
<i>Beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet,</i>	2019
<i>Offentlige anskaffelser,</i>	2019
<i>Internkontroll og ressursbruk i barneverntjenesten,</i>	2020
<i>Investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter,</i>	2020
<i>Avdelingen Dreis,</i>	2020
<i>Gjennomføring av investeringsprosjektet Tromsøbadet,</i>	2020
<i>Eierskapskontroll Aurora Kino,</i>	2021
<i>Saksutredninger og oppfølging av politiske vedtak,</i>	2021
<i>BPA-ordningen,</i>	2022
<i>Kvalitet og ressursbruk i pleie- og omsorgstjenestene,</i>	2022
<i>Helsehuset og utskrivningsklare pasienter,</i>	2022

