



ØKUS KOF

Østfold kontrollutvalgssekretariat Kommunalt oppgavefelleskap

Møteinnkalling **Kontrollutvalget Indre Østfold kommune**

Møtested: Rådhuset Indre Østfold kommune, møterom Kommunestyresalen

Tidspunkt: 08.06.2026 kl. 09:00

Eventuelle forfall meldes til Bjørn Gulbrandsen, telefon 452 55 251, e-post
bjgu@fredrikstad.kommune.no

Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

Dersom du ønsker å få vurdert din habilitet, send nødvendig informasjon til sekretariatet
postkontrollutvalg@fredrikstad.kommune.no

Indre Østfold, 29.05 2026

Per Hermann Bodal
Leder av kontrollutvalget

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Hjemmel u.off.
PS 26/26	Godkjenning av innkalling og saksliste	
PS 26/27	Valg av representant til signering av protokoll	
PS 26/28	Forvaltningsrevisjonsrapport - Offentlige anskaffelser og rammeavtaler, Indre Østfold kommune	
PS 26/29	Referater og meldinger	
PS 26/30	Eventuelt	

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2026/101
Dokumentnr.: 38
Løpenr.: 163145/2026
Klassering: 3014-191
Saksbehandler: Rania Matramawi

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Indre Østfold kommune	Møtedato 08.06.2026	Utvalgssaksnr. 26/26
---	-------------------------------	--------------------------------

Godkjenning av innkalling og saksliste

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Innkalling og saksliste godkjennes.

Fredrikstad, 18.05.2026

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Saksliste er fremlagt og godkjent av kontrollutvalgets leder.

Vurdering

Innkalling og saksliste godkjennes.

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2026/101
Dokumentnr.: 39
Løpenr.: 163155/2026
Klassering: 3014-191
Saksbehandler: Rania Matramawi

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Indre Østfold kommune	08.06.2026	26/27

Valg av representant til signering av protokoll

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Til å godkjenne og signere protokollen er leder av kontrollutvalget og nestleder

Fredrikstad, 18.05.2026

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

I henhold til kontrollutvalgets rutine som ble behandlet i kontrollutvalgets møte 20.11 2023 skal det ved hvert møte settes opp en sak om «Valg av en representant til signering av protokoll». Det er utvalgets leder og nestleder som skal signere protokollen. Ved forfall må det velges ny representant for det aktuelle møte.

Vurdering

Til å godkjenne og signere protokollen sammen med leder av utvalget er nestleder

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2026/99
Dokumentnr.: 33
Løpenr.: 155267/2026
Klassering: 3014-188
Saksbehandler: Anita Rovedal

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Indre Østfold kommune	Møtedato 08.06.2026	Utvalgssaksnr. 26/28
---	-------------------------------	--------------------------------

Forvaltningsrevisjonsrapport - Offentlige anskaffelser og rammeavtaler, Indre Østfold kommune

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapport «Offentlige anskaffelser og rammeavtaler», samt kommunedirektørens uttalelse til rapporten til orientering, og slutter seg til revisjonens anbefalinger.
2. Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret:

1: Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Offentlige anskaffelser og rammeavtaler» til orientering, og ber administrasjonen følge opp de tre anbefalinger som fremkommer av rapporten. Herunder:

- a) styrke samhandlingen mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene for å sikre at blant annet behov og krav avklares så grundig som mulig før kunngjøring
- b) utarbeide et mer overordnet og helhetlig dokument som tydeliggjør kommunens interne prosesser på anskaffelsesområdet
- c) etablere en mer forpliktende og helhetlig praksis for kontraktsoppfølging, gjennom å
 - utarbeide en felles rutine for kontraktsoppfølging som gjelder for alle rammeavtaler og større enkeltkontrakter.
 - tydeliggjøre roller og ansvar knyttet til kontraktsoppfølging på tvers av organisasjonen.
 - systematisere bruk av risikovurderinger og statusmøter ved å knytte disse til konkrete oppfølgingsplaner og fast frekvens, særlig for avtaler med høy verdi, høy risiko eller mange brukere.
 - vurdere å styrke sin kompetanse og kapasitet innen kontraktsoppfølging og påseplikt.

2: Kommunestyret viser til kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp. Kommunestyret ber kontrollutvalget om å følge opp vedtaket med en oppfølgingsrapport fra revisjonen ett år etter kommunestyrets behandling av saken. Denne oppfølgingsrapporten skal også sendes til kommunestyret.

Vedlegg

Forvaltningsrevisjonsrapport «Offentlige anskaffelser og rammeavtaler», datert 20.05.2026.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Kommunestyre sak 103/24, den 17.09.2024, (Forvaltningsrevisjonsplan 2024-2028)
- KU-sak 25/33, 15.09.2025 (Prosjektplan) - senere revidert i tråd med KS sak 119/25, den 18.11.2025

Saksopplysninger

Prosjektets bakgrunn:

Da kontrollutvalget behandlet plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028 fremkom følgende av risiko- og vesentlighetsvurdering:

«Kontrollutvalget trekker også frem økonomistyring og ledelse som et aktuelt risikoområde og hvorvidt det er et realistisk budsjett. Sekretariatet vurderer at dette området gjelder kommunen generelt og ikke stab støttefunksjoner spesielt. Sekretariatet vurderer at det kan være hensiktsmessig med et forvaltningsrevisjonsprosjekt på økonomistyring generelt. Dette fordi kommunen fortsatt kan ha risikoer siden det ikke er mange år siden kommunesammenslåing. Det har også vært flere kommunedirektører i perioden etter sammenslåing i 2020. Imidlertid fremkommer det ikke av øvrig analyse at dette er et risikoområde. Ordfører synes det hadde vært hensiktsmessig med et forvaltningsrevisjonsprosjekt som omhandlet budsjettdisiplin, eller oppfølgingen av det politisk vedtatte innkjøpsreglementet blir overholdt. Økonomistyring vil alltid være vesentlig både fra brukerperspektiv, ansattperspektiv, økonomiskperspektiv og samfunnsperspektiv. Sekretariatet har derfor vurdert risikoen ved økonomistyring til middels og vesentligheten til høy.»

I etterkant av vedtatt plan for forvaltningsrevisjon har vedtatt prosjekt blitt delt i to deler «Økonomistyring – offentlig anskaffelser og rammeavtaler» og «Økonomistyring budsjettdisiplin», hvor av dette er det første.

Prosjektets problemstillinger:

I prosjektplanen ble følgende problemstilling vedtatt:

- Blir kjøp av varer og tjenester i Indre Østfold kommune gjennomført i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser?

Revisjonskriterier:

For å kontrollere og besvare problemstillingene har revisjonen utledet revisjonskriterier (kontrollkriterier) disse står punktvis på side 11 i rapporten.

Revisjonens konklusjon:

«På bakgrunn av revisjonens undersøkelser og samlede vurderinger er det revisjonens konklusjon at kjøp av varer og tjenester i Indre Østfold kommune i hovedsak gjennomføres i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Samtidig er det avdekket enkelte svakheter som forklares nærmere nedenfor. Gjennomgangen viser at kommunen i stor grad ivaretar de grunnleggende prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet, blant annet gjennom bruk av etablerte rutiner, maler og digitale verktøy. Gjennomgangen av rammeavtaler viser at omfang, varighet og vilkår som hovedregel er klart beskrevet, og at konkurranser kunngjøres i samsvar med forskriften. Videre viser dokumentasjon og intervjuer at klima- og miljøhensyn, habilitet og anskaffelsens verdi i hovedsak håndteres i tråd med regelverket.

Anskaffelsen av modulscole Hovin fremstår etter revisjonens vurdering som gjennomført på en regelverkstro og forsvarlig måte. Valg av samspillsentreprise vurderes som hensiktsmessig for prosjektets kompleksitet, og dokumentasjonen viser at konkurranse og kontraktsinngåelse er gjennomført i tråd med gjeldende krav. Selv om leveransen ble forsinket, viser gjennomgangen at kommunen fulgte opp leverandøren tett og iverksatte nødvendige tiltak for å ivareta skoledriften.

Samtidig viser våre undersøkelser at det er avdekket svakheter på enkelte områder, spesielt knyttet til samhandling mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene, overordnet styring og strategi på anskaffelsesområdet, samt systematisk kontraktsoppfølging. Vi vil særlig peke på at kommunens arbeid med kontraktsoppfølging har et forbedringspotensial, der manglende systematikk, uklare roller og begrenset kapasitet har bidratt til å svekke kommunens evne til å sikre at inngåtte avtaler faktisk gir forventet kvalitet, pris og samfunnsnytte. Vi har derfor fokus på at våre anbefalinger blant annet skal bidra til at kommunen i større grad går fra et hovedfokus på anskaffelsesfasen til også å styrke forvaltningsfasen. De avdekkede forholdene innebærer ikke nødvendigvis at regelverket brytes, men de medfører økt risiko for varierende praksis, redusert kvalitet i prosessene og svakere måloppnåelse over tid. Revisjonen mener derfor at kommunen har et godt utgangspunkt, men at det er behov for å videreutvikle og styrke enkelte deler av anskaffelses- og forvaltningspraksisen.

Fagmiljøene vi har hatt fokus på i denne revisjonen tilhører kommunalområdet Plan og teknikk. Vi må derfor ta forbehold om at enkelte funn kan være områdespesifikke og ikke nødvendigvis være like relevant for andre kommunalområder som revisjonen ikke har undersøkt direkte. Vi omtaler likevel vurderingene og anbefalingene på et generelt nivå, da vi mener disse kan være til nytte og bidra til forbedringer på overordnet nivå for alle anskaffelser som gjøres i kommunen.

For det første vurderer vi at det eksisterer enkelte svakheter som innebærer risiko for redusert kvalitet i konkurransegjennomføringen. Revisjonen finner ikke indikasjoner på at konkurranser uteblir eller at regelverket brytes, men vurderer at praksis har et forbedringspotensial. Våre funn tyder på at utfordrings bildet ikke ensidig kan knyttes til anskaffelsesenheten, men må forstås i lys av samspillet mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene, samt de samlede ressursene og prioriteringene på området. Begrensede ressurser som kombinert med høyt antall konkurranser og rullering av rammeavtaler, kan gå ut over kvaliteten i forberedelsesfasen. Enkelte informanter peker også på utfordringer i samhandlingen mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene, særlig knyttet til behovsavklaringer og utforming av krav og kriterier. Dette kan øke risikoen for at konkurransegrunnlag ikke blir tilstrekkelig presise eller enhetlige, selv om regelverket formelt sett følges.

På denne bakgrunn anbefaler vi at kommunen bør styrke samhandlingen mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene for å sikre at blant annet behov og krav avklares så grundig som mulig før kunngjøring. Aktuelle tiltak for å styrke samhandlingen kan for eksempel være å utarbeide en mal som fagmiljøene fyller ut før de melder inn sitt behov, eller ved å revidere dokumentet «Rolle og ansvarsbeskrivelse ved anskaffelser» slik at rolle- og ansvarsforståelsen mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene sikres enda bedre.

Videre anbefaler vi at kommunen bør utarbeide et mer overordnet og helhetlig dokument som tydeliggjør kommunens interne prosesser på anskaffelsesområdet, og forklarer hvordan kommunen skal jobbe med anskaffelser fra start til slutt. Poenget med anbefalingen er at kommunen får et felles og helhetlig styringsdokument som binder sammen dagens rutiner, roller og prosesser, slik at praksisen blir mer enhetlig og mindre personavhengig. Formålet er å redusere fragmentering i eksisterende styringsdokumenter, skape en mer enhetlig praksis på tvers av kommunen og styrke forutsigbarhet, styring og etterprøvbarehet i anskaffelsesarbeidet.

For det andre vurderer vi at kommunen bør etablere en mer forpliktende og helhetlig praksis for kontraktsoppfølging. Dette innebærer tydeligere roller og ansvar, systematisk bruk av risikovurderinger og mer konsekvent oppfølging av leverandører gjennom kontraktsperioden. Videre bør kommunen vurdere om dagens kompetanse og kapasitet står i rimelig forhold til omfanget og kompleksiteten av avtalene.

I kontrollutvalget 20.10.2025 ble det gitt anbefalinger fra ØVKR om kontraktsoppfølging, fakturakontroll og dokumentasjon ved bruk av rammeavtaler. I kontrollutvalgsmøtet den 09.03.2026 orienterte kommunedirektøren om igangsatte tiltak, blant annet skjerpet fakturakontroll, intern opplæring og ny rutine for leverandør oppfølging. Selv om kontrollutvalget har lukket revisjonsbrev nr. 2/2025 og kommunedirektøren har varslet at tiltak er igangsatt, vurderer revisjonen at det fortsatt eksisterer risiko knyttet til kommunens praksis for oppfølging av kontrakter. Dette bygger på at de tiltakene som er beskrevet i hovedsak fremstår som igangsatte eller under utvikling, og i mindre grad som dokumentert innarbeidet praksis med varig effekt. Vi vurderer derfor anbefalingene som er beskrevet nedenunder som fortsatt relevante, fordi de retter seg mot behovet for varige styringsmessige forbedringer og en mer helhetlig og risikobasert kontraktsoppfølging.

I forvaltningsrevisjonen har revisjonen lagt vekt på å utforme anbefalinger på et overordnet nivå, med sikte på styring, ansvar og systematikk. Samlet sett peker anbefalingene i revisjonens arbeid i samme retning, og understøtter behovet for en mer systematisk og risikobasert tilnærming til kontraktsoppfølging i kommunen. Anbefalingene bør tolkes som et supplement til kommunens igangsatte forbedrings arbeid, og ikke som en tilsidesettelse av de tiltakene som allerede er satt i verk.

Vi anbefaler at kommunen utarbeider en felles rutine for kontraktsoppfølging som gjelder for alle rammeavtaler og større enkeltkontrakter. Vi anbefaler videre at kommunen bør tydeliggjøre roller og ansvar knyttet til kontraktsoppfølging på tvers av organisasjonen. Vi anbefaler også at kommunen bør systematisere bruk av risikovurderinger og statusmøter ved å knytte disse til konkrete oppfølgingsplaner og fast frekvens, særlig for avtaler med høy verdi, høy risiko eller mange brukere. Til sist anbefaler vi at kommunen bør vurdere å styrke sin kompetanse og kapasitet innen kontraktsoppfølging og påseplikt.»

Revisjonens anbefalinger:

«Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- a) styrke samhandlingen mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene for å sikre at blant annet behov og krav avklares så grundig som mulig før kunngjøring
- b) utarbeide et mer overordnet og helhetlig dokument som tydeliggjør kommunens interne prosesser på anskaffelsesområdet
- c) etablere en mer forpliktende og helhetlig praksis for kontraktsoppfølging, gjennom å
 - utarbeide en felles rutine for kontraktsoppfølging som gjelder for alle rammeavtaler og større enkeltkontrakter.
 - tydeliggjøre roller og ansvar knyttet til kontraktsoppfølging på tvers av organisasjonen.
 - systematisere bruk av risikovurderinger og statusmøter ved å knytte disse til konkrete oppfølgingsplaner og fast frekvens, særlig for avtaler med høy verdi, høy risiko eller mange brukere.
 - vurdere å styrke sin kompetanse og kapasitet innen kontraktsoppfølging og påseplikt.»

Kommunedirektørens høringsuttalelse:

Kommunedirektøren har gitt uttalelse til rapporten og dens anbefalinger. Dette fremgår i sin helhet på side 55 i rapporten.

Kommunedirektøren skriver blant annet:

«Kommunedirektøren stiller seg bak revisjonens hovedkonklusjoner om at kjøp av varer og tjenester i Indre Østfold kommune i hovedsak gjennomføres i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Samtidig mener revisjonen at det er avdekket «enkelte svakheter» eller forbedringspunkter. Med knapphet på ressurser vil det alltid være forbedringspunkter.

Kommunedirektøren vil understreke at gjennomgangen viser at kommunen i stor grad ivaretar de grunnleggende prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet, blant annet gjennom bruk av etablerte rutiner, maler og digitale verktøy. Gjennomgangen av rammeavtaler viser at omfang, varighet og vilkår som hovedregel er klart beskrevet, og at konkurranser kunngjøres i samsvar med forskriften. Videre viser dokumentasjon og intervjuer at klima- og miljøhensyn, habilitet og anskaffelsens verdi i hovedsak håndteres i tråd med regelverket. [...]

Når det gjelder forbedringspunktene revisjonen viser til, vil kommunedirektøren trekke fram som revisjonen selv har påpekt, at undersøkelsene utelukkende er gjort mot anskaffelser som er knyttet opp mot kommunalplan og teknikk. Kommunedirektøren mener dette i all vesentlighet knytter seg til det «trykket» som er på rammeavtaler og enkeltanskaffelser på dette området spesielt, og at anskaffelsene ikke har hatt tilstrekkelig planmessighet og forutsigbarhet når anskaffelsene skal gjennomføres. Dette har skapt noe uro når det ikke har vært tilstrekkelig koordinering i organisasjonen. Det er også slik at omfanget av både rammeavtaler, som har økt fra 40 løpende rammeavtaler i 2020 til 90 i 2026, og svært mange enkeltanskaffelser, gjør at det nok er knapphet på ressurser både på fagområdene og anskaffelser som utfordrer samhandlingen. Det er nå etablert et tettere samarbeid med jevnlig møter som bedrer forståelsen mellom fagområdene og anskaffelsesenheten, samtidig er det viktig at det er svært mange områder det oppleves å være knapphet på ressurser og at jobbes med å optimalisere løsninger innenfor det enkelte fagområdet ut fra det samlede mulighetsrommet i organisasjonen. Hvor mye ressurser kommunen vedtar å benytte må prioriteres mot andre lovpålagte oppgaver og hvilken risiko man mener er forsvarlig. Dette må behandles i forbindelse med HØP og vedtas av kommunestyret, men kommunedirektøren er enig i at det i dag trolig er et volum innen anskaffelser (rammeavtaler og enkeltanskaffelser) som er så høyt at det er en forhøyet risiko. [...]

Vurdering

Det ligger til kontrollutvalget å forsikre seg om at revisors gjennomføring og rapportering skjer i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Rapportens utforming, innhold, vurderinger og konklusjoner faller imidlertid innunder revisors selvstendige, faglige ansvar.

Revisjonen oppgir at prosjektet er gjennomført i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001). Sekretariatet vurderer at rapporten gir svar på problemstillingene og kontrollutvalgets bestilling via prosjektplan.

Videre vurderer sekretariatet at valg av revisjonskriterier er relevante for å kunne besvare problemstillingen. Vi finner at undersøkelsen bygger på data innsamlet ved hjelp av flere metoder, herunder dokumentanalyse, intervjuer og mappegjennomgang. Gjennom bruk av ulike metoder sikrer revisjonen rapportens validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Samlet sett anser også sekretariatet at dataene som er benyttet er tilstrekkelig som grunnlag for rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger. Revisors vurderinger er basert på innsamlet materiale, revisjonskriterier og de metodiske avgrensingene.

Sekretariatet vurderer at kommunedirektøren i stor grad slutter seg til revisjonens anbefalinger og viser til tiltak som skal gjennomføres for å følge opp anbefalingene.

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å ta rapporten og kommunedirektørens uttalelse til rapporten til orientering.

Sekretariatet anbefaler at kontrollutvalget legger revisjonens vurderinger og anbefalinger til grunn i sitt forslag til vedtak i kommunestyret, og videre at kontrollutvalget innstiller til kommunestyret at rapportens anbefalinger skal tas til følge og gjennomføres.

Rapport

INDRE ØSTFOLD KOMMUNE

20.05.2026

Forvaltningsrevisjon

Offentlige anskaffelser

og rammeavtaler

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Mandat for forvaltningsrevisjonen	4
3	Fremgangsmåte	5
3.1	Problemstilling og avgrensninger	5
3.2	Om revisjonskriterier	5
3.3	Revisjonsmetoder	6
4	Offentlige anskaffelser og rammeavtaler	9
4.1	Revisjonskriterier	9
4.2	Datagrunnlag	10
4.2.1	De fem grunnleggende prinsipper ved offentlige anskaffelser	10
4.2.2	Klima- og miljøhensyn	23
4.2.3	Habilitet.....	26
4.2.4	Oppfølging av kontrakter	26
4.2.5	Anskaffelsen av modulskole Hovin.....	29
4.3	Vurderinger	35
4.3.1	De fem grunnleggende prinsipper ved offentlige anskaffelser	35
4.3.2	Klima- og miljøhensyn	38
4.3.3	Habilitet.....	39
4.3.4	Oppfølging av kontrakter	39
4.3.5	Anskaffelsen av modulskole Hovin.....	41
4.4	Konklusjon og anbefalinger	43
5	Kilder	46
6	Vedlegg	47
6.1	Utleddning av revisjonskriterier	47
6.2	Kommunedirektørens uttalelse.....	53

1 SAMMENDRAG

Østre Viken kommunerevisjon IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser og rammeavtaler i Indre Østfold kommune. Revisjonen er gjennomført på bakgrunn av vedtatt plan for forvaltningsrevisjon, og er avgrenset til anskaffelsespraksis knyttet til Indre Østfold kommunes egne rutiner og strategi ved innkjøp og oppfølging, de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven, klima- og miljøsyn, habilitet, kontraktsoppfølging samt den konkrete anskaffelsen av modulskole ved Hovin skole.

Forvaltningsrevisjonen besvarer følgende problemstilling: **Blir kjøp av varer og tjenester i Indre Østfold kommune gjennomført i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser?**

Revisjonen har benyttet dokumentanalyse, intervjuer og mappegjennomgang som metoder for datainn-samling. Totalt har vi gjennomført 11 intervjuer, med blant annet direktør for Plan og teknikk, eiendoms-sjef, eiendomsforvalter seksjon Eiendom, seksjonsleder Kommunalteknikk og leder Anskaffelser.

Revisjonen har plukket ut fire tilfeldige rammeavtaler for undersøkelse og kontroll. Punkter vi har gjen-nomgått ved undersøkelse av rammeavtalene er blant annet om omfang, varighet og vilkår er klart be-skrevet, tildelingskriterier er objektive og tydelig beskrevet og om kvalifikasjonskrav er relevante og for-holdsmessige.

I tillegg har revisjonen undersøkt dokumentasjonen i forbindelse med anskaffelsen av modulskole Ho-vin. Her har vi undersøkt om anskaffelsesprosessen og kontraktsinngåelsen er gjennomført i tråd med gjeldende regelverk, og hvordan kommunen har fulgt opp leverandørens forsinkelse og kontraktsforplik-telser. For mer utfyllende informasjon om våre metoder, se rapportens [kapittel 3.3](#).

Revisjonens funn og konklusjoner

Revisjonens konklusjon er at kjøp av varer og tjenester i kommunen i hovedsak gjennomføres i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kommunen har etablert et tydelig anskaffelsesreglement, benytter digitale verktøy og standardiserte maler, og har rutiner som i stor grad bidrar til å ivareta prin-sippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Gjennomgangen av utvalgte rammeavtaler viser at konkurranser kunngjøres korrekt, at omfang og vilkår normalt er tydelig beskrevet, og at evaluering og tildeling dokumenteres i tråd med regelverket.

Når det gjelder anskaffelsen av modulskole ved Hovin skole, vurderer revisjonen at valg av samspills-entreprise var hensiktsmessig gitt prosjektets karakter og kompleksitet. Anskaffelsesprosessen og kon-traktsinngåelsen er dokumentert å være gjennomført i samsvar med regelverket. Selv om prosjektet ble forsinket som følge av forhold hos leverandør, viser gjennomgangen at kommunen fulgte leveransen tett opp, avviste ubegrunnede krav om fristforlengelse og iverksatte nødvendige tiltak for å ivareta sko-ledriften.

Samtidig viser våre undersøkelser at det er avdekket svakheter på enkelte områder, spesielt knyttet til samhandling mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene, overordnet styring og strategi på anskaffel-sesområdet, samt systematisk kontraktsoppfølging. Vi vil særlig peke på at kommunens arbeid med kontraktsoppfølging har et forbedringspotensial, der manglende systematikk, uklare roller og begrenset kapasitet har bidratt til å svekke kommunens evne til å sikre at inngåtte avtaler faktisk gir forventet kvalitet, pris og samfunnsnytte. Vi har derfor fokus på at våre anbefalinger blant annet skal bidra til at kommunen i større grad går fra et hovedfokus på anskaffelsesfasen til også å styrke forvaltningsfasen.

De avdekkede forholdene innebærer ikke nødvendigvis at regelverket brytes, men de medfører økt risiko for varierende praksis, redusert kvalitet i prosessene og svakere måloppnåelse over tid. Revisjonen mener derfor at kommunen har et godt utgangspunkt, men at det er behov for å videreutvikle og styrke enkelte deler av anskaffelses- og forvaltningspraksisen.

Fagmiljøene vi har hatt fokus på i denne revisjonen tilhører kommunalområdet Plan og teknikk. Vi må derfor ta forbehold om at enkelte funn kan være områdespesifikke og ikke nødvendigvis være like relevante for andre kommunalområder som revisjonen ikke har undersøkt direkte. Vi omtaler likevel vurderingene og anbefalingene på et generelt nivå, da vi mener disse kan være til nytte og bidra til forbedringer på overordnet nivå for alle anskaffelser som gjøres i kommunen.

Vi vurderer at det eksisterer enkelte svakheter som innebærer risiko for redusert kvalitet i konkurranse gjennomføringen. Revisjonen finner ikke indikasjoner på at konkurranser uteblir eller at regelverket brytes, men vurderer at praksis har et forbedringspotensial. Våre funn tyder på at utfordringsbildet ikke ensidig kan knyttes til anskaffelsesenheten, men må forstås i lys av samspillet mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene, samt de samlede ressursene og prioriteringene på området. Begrensede ressurser som kombinert med høyt antall konkurranser og rullering av rammeavtaler, kan gå ut over kvaliteten i forberedelsesfasen. Enkelte informanter peker også på utfordringer i samhandlingen mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene, særlig knyttet til behovsavklaringer og utforming av krav og kriterier. Dette kan øke risikoen for at konkurransegrunnlag ikke blir tilstrekkelig presise eller enhetlige, selv om regelverket formelt sett følges.

På denne bakgrunn anbefaler vi at kommunen bør styrke samhandlingen mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene for å sikre at blant annet behov og krav avklares så grundig som mulig før kunngjøring. Aktuelle tiltak for å styrke samhandlingen kan for eksempel være å utarbeide en mal som fagmiljøene fyller ut før de melder inn sitt behov, eller ved å revidere dokumentet «Rolle og ansvarsbeskrivelse ved anskaffelser» slik at rolle- og ansvarsforståelsen mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene sikres enda bedre.

Videre anbefaler vi at kommunen bør utarbeide et mer overordnet og helhetlig dokument som tydeliggjør kommunens interne prosesser på anskaffelsesområdet, og forklarer hvordan kommunen skal jobbe med anskaffelser fra start til slutt. Poenget med anbefalingen er at kommunen får et felles og helhetlig styringsdokument som binder sammen dagens rutiner, roller og prosesser, slik at praksisen blir mer enhetlig og mindre personavhengig. Formålet er å redusere fragmentering i eksisterende styringsdokumenter, skape en mer enhetlig praksis på tvers av kommunen og styrke forutsigbarhet, styring og etterprøvbarehet i anskaffelsesarbeidet.

Revisjonens undersøkelser viser også at praksisen for kontraktsoppfølging fremstår mindre systematisk og mer varierende enn øvrige deler av anskaffelsesprosessen. Det er utarbeidet rutiner, roller og verktøy for oppfølging av rammeavtaler og kontrakter, men disse synes i ulik grad å være implementert og forankret i organisasjonen. Oppfølging av kontrakter skjer i stor grad ved behov, eller når det oppstår konkrete problemstillinger, heller enn som ledd i en fast og risikobasert oppfølgingsstruktur. Revisjonen har også sett at ansvar og forventninger knyttet til kontraktsoppfølging kan oppleves som uklare, særlig i skjæringspunktet mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene i Plan og teknikk. Dette innebærer en risiko for ulik praksis, og for at gevinster, kvalitet og etterlevelse av kontraktsvilkår ikke følges opp på en tilstrekkelig enhetlig måte over tid.

Derfor anbefaler vi at kommunen bør etablere en mer forpliktende og helhetlig praksis for kontraktsoppfølging. Dette innebærer tydeligere roller og ansvar, systematisk bruk av risikovurderinger og mer konsekvent oppfølging av leverandører gjennom kontraktsperioden. Videre bør kommunen vurdere om dagens kompetanse og kapasitet står i rimelig forhold til omfanget og kompleksiteten av avtalene.

Revisjonen viser til at administrasjonen har påbegynt et arbeid med å styrke kontraktsoppfølgingen, blant annet gjennom skjerpet oppmerksomhet på fakturakontroll, rolleavklaringer og utvikling av nye rutiner og verktøy. Dette arbeidet er imidlertid under innføring, og fremstår ennå ikke som fullt ut etablert praksis. Revisjonen peker derfor på at det fortsatt foreligger risiko for ulik oppfølging og varierende etterlevelse av kontraktsvilkår over tid. Vår anbefaling om kontraktsoppfølging bør tolkes som et supplement til og videreføring av kommunens igangsatte forbedringsarbeid, og ikke som en tilsidesettelse av de tiltakene som allerede er satt i verk.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- a) styrke samhandlingen mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene for å sikre at blant annet behov og krav avklares så grundig som mulig før kunngjøring
- b) utarbeide et mer overordnet og helhetlig dokument som tydeliggjør kommunens interne prosesser på anskaffelsesområdet
- c) etablere en mer forpliktende og helhetlig praksis for kontraktsoppfølging, gjennom å
 - utarbeide en felles rutine for kontraktsoppfølging som gjelder for alle rammeavtaler og større enkeltkontrakter.
 - tydeliggjøre roller og ansvar knyttet til kontraktsoppfølging på tvers av organisasjonen.
 - systematisere bruk av risikovurderinger og statusmøter ved å knytte disse til konkrete oppfølgingsplaner og fast frekvens, særlig for avtaler med høy verdi, høy risiko eller mange brukere.
 - vurdere å styrke sin kompetanse og kapasitet innen kontraktsoppfølging og påseplikt.

2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF¹, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kommunestyret i Indre Østfold kommune i sak 103/24 (17.09.2024). Prosjektplanen ble opprinnelig vedtatt av kontrollutvalget 15.09.2025 (sak 25/33), og er senere revidert i samsvar med kommunestyrets vedtak i sak 119/25 den 18.11.2025.


Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet september 2025 - mai 2026. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.


Vi har kvalitetssikret innsamlet data underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 29.04.2026 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse er lagt ved rapporten (kapittel 6.2).

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Pål Brekke og oppdragsansvarlig revisor Casper Støten. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 20. mai 2026


Casper Støten
oppdragsansvarlig revisor


Pål Brekke
utførende forvaltningsrevisor

¹ NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstilling og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstilling:

- **Blir kjøp av varer og tjenester i Indre Østfold kommune gjennomført i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser?**

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å belyse om Indre Østfold kommune følger regelverket ved innkjøp og oppfølging av avtaler. I tillegg har det vært et mål å finne ut om kommunen har søkelys på å ivareta habilitet og likebehandling ved innkjøp. Regelverket for offentlige anskaffelser er omfattende, og innenfor rammen av denne undersøkelsen har det ikke vært mulig å foreta en gjennomgang av alle aspekter som er relevante i en anskaffelsesprosess. Vi har derfor avgrenset oss til å undersøke følgende aspekter:

- Indre Østfold kommunes egne rutiner og strategi ved innkjøp og oppfølging
- De fem grunnleggende prinsipper ved offentlige anskaffelser
- Klima- og miljøhensyn
- Rammeavtaler
- Anskaffelse av modulscole Hovin, herunder:
 - Om anskaffelsesprosessen og kontraktsinngåelsen er gjennomført i tråd med gjeldende regelverk.
 - Hvordan kommunen har fulgt opp leverandørens forsinkelse og kontraktsforpliktelser.

Som følge av kommunestyrets bestilling i sak 119/25 ble revisjonens undersøkelser utvidet til å også inkludere aspektene rundt anskaffelsen av modulscole Hovin.

Fagmiljøene vi har hatt fokus på i denne revisjonen tilhører kommunalområdet Plan og teknikk. Vi må derfor ta forbehold om at enkelte funn kan være områdespesifikke og ikke nødvendigvis være like relevante for andre kommunalområder som revisjonen ikke har undersøkt direkte. Vi omtaler likevel vurderingene og anbefalingene på et generelt nivå, da vi mener disse kan være til nytte og bidra til forbedringer på overordnet nivå for alle anskaffelser som gjøres i kommunen.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Mappегjennomgang

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet er Indre Østfolds anskaffelsesreglement og «Rolle og ansvarsbeskrivelse ved anskaffelser» sentrale for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 5.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført 11 intervjuer:

- Direktør organisasjon og styring
- Direktør for Plan og teknikk
- Eiendomssjef
- Eiendomsforvalter seksjon Eiendom
- Seksjonsleder Kommunalteknikk
- Avdelingsleder Drift, næring, plan og teknikk
- Leder Anskaffelser
- To rådgivere fra Anskaffelser

8 intervjuer ble opprinnelig utført. Som følge av kommunestyrets bestilling i sak 119/25 og inkluderingen av aspektene rundt anskaffelsen av modulscole Hovin i denne forvaltningsrevisjonen, ble det foretatt 3 ekstra intervjuer. Dette var nye intervjuer av direktør for Plan og teknikk (skriftlig) og seksjonsleder Kommunalteknikk (Teams), samt intervju av ytterligere en rådgiver ved enhet anskaffelser.

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

Mappegjennomgang

For å undersøke anskaffelsesprosessen har revisjonen foretatt en mappegjennomgang. Ved hjelp av en liste mottatt fra anskaffelsesenheten og en slumptallsgenerator plukket vi ut fire tilfeldige anskaffelser. Disse fire er:

- Rammeavtale - Rørleggertjenester og materiell.
- Rammeavtale elektrisk forbruksmateriell.
- Rammeavtale elektrotjenester - Eiendomsdrift - Caverion Norge AS.
- Rammeavtale VA- og VVS-materiell.

Samme rådgiver er administrator ved samtlige fire anskaffelser.

Punkter vi har gjennomgått i mappegjennomgangen er om

- omfang, varighet og vilkår er klart beskrevet
- tildelingskriterier er objektive og tydelig beskrevet
- kvalifikasjonskrav er relevante og forholdsmessige
- det foreligger evalueringsmodell
- avvisinger og valg av leverandør er begrunnet.
- klima- og miljøhensyn er beskrevet
- habilitetshensyn er beskrevet.

I tillegg til dokumentasjonen til de fire anskaffelsene nevnt over, har revisjonen undersøkt dokumentasjonen i forbindelse med anskaffelsen av modulscole Hovin. I disse dokumentene har vi undersøkt om anskaffelsesprosessen og kontraktsinngåelsen er gjennomført i tråd med gjeldende regelverk, og hvordan kommunen har fulgt opp leverandørens forsinkelse og kontraktsforpliktelse.

Revisjonen fikk dokumentene til mappegjennomgangen oversendt elektronisk. Vi hadde mulighet for bistand fra enhet anskaffelser ved gjennomgangen.

Vurdering av dataenes troverdighet

Selv ved en dokumentanalyse vil det alltid forekomme subjektive vurderinger. Når det er sagt har revisjonen selvsagt forsøkt å gå gjennom alle de mottatte dokumentene på en nøytral måte. Vi har heller ikke ekskludert noen dokumenter. Vi har lest gjennom alt, og redegjort for det vi opplever er det viktigste i dem.

En generell utfordring for kvalitative intervjuer er at de består av små utvalg. Dette kan være personer som er valgt ut på grunnlag av spesifikke egenskaper, opplevelser, eller fordi de kan gi dybdeinnsikt i fenomenet som studeres. Siden utvalget er lite, reflekterer det i mindre grad variasjonen i en større populasjon, og resultatene kan derfor ikke uten videre generaliseres. Men selv om utvalget er lite, kan revisor velge deltakere på en strategisk måte for å representere variasjon i erfaringer eller perspektiver. For eksempel kan man i en studie om arbeidsmiljø intervju personer fra ulike yrkesroller og avdelinger. Dette kan gi en viss bredde i dataene og bidra til at funnene har relevans utover én spesifikk gruppe.

På grunn av utfordringene med generaliserbarhet i kvalitativ metode, brukes ofte begrepet overførbarhet i stedet. Overførbarhet handler om hvorvidt funnene kan være relevante i andre sammenhenger eller for andre grupper, basert på likheter i konteksten. Kunnskapen som nås gjennom kvalitative intervjuer er kontekstspesifikk. Samtidig handler kvalitativ metode i stor grad om fortolkning. Det er vanskelig å sikre objektivitet ved kvalitativ metode. Vi bøter på dette problemet gjennom kvalitetssikringer i mange stadier av rapportskrivningen, og gjennom flere møtepunkter med revidert enhet.

Kvalitative intervjuer har også mange fordeler. Kvalitative intervjuer er godt egnet til å fange opp variasjoner i erfaringer og opplevelser. Dette gir en dypere forståelse som ofte er vanskelig å få frem i kvantitative data. En annen fordel er at en kvalitativ tilnærming gir informantene en trygg ramme. Personlige intervjuer kan gjøre det lettere for informantene å åpne seg, da de kan forklare og beskrive sine erfaringer i egne ord uten å bli plassert i standardiserte kategorier. Kvalitative intervjuer kan dermed gi et rikt og nyansert bilde av virkeligheten, men er ofte mindre målbart enn hva kvantitative metoder kan fange opp.

Vi har gjennomført 11 intervjuer. I løpet av de siste intervjuene begynte vi å oppleve det vi kaller en datametning. Det vil si at det i mindre grad kom frem ny vesentlig informasjon om temaene vi undersøkte under de siste intervjuene. Vi opplevde heller ikke at det var spesielt stort sprik i oppfatninger blant informantene. Det er vår oppfatning at intervjuene ga oss pålitelig og troverdig informasjon.

I denne forvaltningsrevisjon har vi valgt metoden tilfeldig utvalg for å plukke ut anskaffelser til gjennomgang. Et tilfeldig utvalg er en svært anerkjent og mye brukt metode i både forskning, revisjon og kvalitetskontroll for å teste et representativt utvalg av dokumenter, prosesser eller praksis i stedet for å gjennomgå alt på området. Hensikten med et tilfeldig utvalg er nettopp å få tilstrekkelig revisjonsbevis på en effektiv måte, uten å gjennomgå alt.

Bruk av personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd. Lesere av denne rapporten kan ta kontakt med Østre Viken kommunerevisjon dersom de ønsker mer informasjon om hvordan vi behandler personopplysninger.

Dokumentene til mappegjennomgangen ble oversendt som digital post til Østre Viken kommunerevisjon, gjennom kommunens sak/arkivsystem. En slik digital oversendelse ivaretar hensynet til mulig sensitivt innhold blant dokumentene. Av hensyn til personvern har vi valgt å anonymisere noen leverandører i vår redegjørelse av mappegjennomgangen nedenunder.

4 OFFENTLIGE ANSKAFFELSER OG RAMMEAVTALER

Problemstilling: Blir kjøp av varer og tjenester i Indre Østfold kommune gjennomført i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser?

4.1 Revisjonskriterier

Komplett utledning av revisjonskriterier står beskrevet i kap. 6.1.

Revisjonskriteriene er punktvis oppsummert nedenfor.

Punktvis oppsummering av kriteriene:

- Indre Østfold kommune skal legge til rette for reell konkurranse i anskaffelsesprosessen.
 - Ved anskaffelse skal det foreligge en kunngjort konkurranse, med klart definert omfang, varighet og vilkår.
 - Alle offentlige anskaffelser med anslått verdi over nasjonal terskelverdi skal konkurranseutsettes gjennom Doffin,³ som er den nasjonale databasen for offentlige anbud.
 - Ved rammeavtaler med flere leverandører skal det gjennomføres gjenåpning av konkurranse ved avrop,⁴ dersom vilkårene ikke er tilstrekkelig fastsatt.
 - Tildelingskriterier og kvalifikasjonskrav skal ikke favorisere enkeltleverandører eller begrense konkurransen unødige.
- Indre Østfold kommune skal behandle alle leverandører likt og ikke-diskriminerende.
 - Rammeavtaler skal være tilgjengelige for alle kvalifiserte leverandører.
 - Avrop under rammeavtaler skal skje etter objektive og transparente kriterier.
 - Kommunikasjon og forhandlinger skal gjennomføres på en måte som sikrer likebehandling.
- Indre Østfold kommune skal sørge for at anskaffelsesprosessen er forutsigbar for leverandørene.
 - Rammeavtalens vilkår, tildelingskriterier og evalueringsmodell skal være klart beskrevet i konkurransegrunnlaget.
 - Endringer i konkurransegrunnlaget eller rammeavtalen skal ikke skje etter tilbudsfristens utløp, med mindre det er uvesentlig.
 - Evalueringsmodellen skal være fastsatt før tilbudene åpnes og anvendes konsekvent.
- Indre Østfold kommune skal sørge for at det er mulig å kontrollere og etterprøve oppdragsgivers beslutninger.
 - Anskaffelsesprotokoll skal føres og inneholde begrunnelser for valg av leverandør og avrop.
 - Alle vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelser med anslått verdi fra kr 100 000,- skal dokumenteres i en anskaffelsesprotokoll.
 - Dokumentasjon for kvalifikasjonsvurdering og tildeling skal være tilgjengelig.
 - Avvisning av tilbud skal være begrunnet og dokumentert.
- Indre Østfold kommune skal sørge for at krav og prosedyrer står i rimelig forhold til anskaffelsens art og verdi.

³ Doffin er den nasjonale databasen for offentlige anbud. For mer informasjon, se: [Doffin.no](https://www.doffin.no).

⁴ Et avrop er en konkret bestilling av varer eller tjenester som gjøres under en eksisterende rammeavtale. Det er en forenklet prosess for innkjøp, spesielt i offentlig sektor, der man slipper å gjennomføre en ny full anbudskonkurranse for hver enkelt bestilling

- Krav til leverandører og dokumentasjon skal være relevante og ikke unødig byrdefulle.
- Tildelingskriterier og kvalifikasjonskrav skal være egnet til å identifisere den beste leverandøren.
- Avrop under rammeavtaler skal ikke overstige det som er nødvendig for å dekke behovet.
- Kommunen skal bidra til leverandørutvikling, jf. målsetning nr. 5 i anskaffelsesstrategien.
- Indre Østfold kommune skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant.
- Enhet anskaffelser i Indre Østfold kommune skal ha god kjennskap til samt praktisere regelverket om habilitet.
- Indre Østfold kommune skal følge opp kontrakter systematisk.
- Anskaffelse av modulskole Hovin, herunder:
 - Om anskaffelsesprosessen og kontraktsinngåelsen er gjennomført i tråd med gjeldende regelverk.
 - Hvordan kommunen har fulgt opp leverandørens forsinkelse og kontraktsforpliktelser.

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 De fem grunnleggende prinsipper ved offentlige anskaffelser

4.2.1.1 Konkurransen

Anskaffelsesstrategien for Indre Østfold kommune er gjeldende for perioden 2020-2023. Ifølge strategien skal den legge grunnlaget for at kommunens anskaffelser av varer, tjenester, bygg og anlegg effektivt bidrar til at kommunen når sine mål. Strategien gjelder for alle tjenestesteder i kommunen. Andre virksomheter skal i sin årsplanlegging ta hensyn til anskaffelsesstrategien og de føringene som er beskrevet der. I forbindelse med verifiseringen av rapportens faktaopplysninger informerte leder for anskaffelser at Indre Østfold kommune brukte 1,4 milliarder kroner i 2025 til drift og investeringer.

I strategien kan man videre lese følgende fem hovedmål angående anskaffelser:

1. Indre Østfold kommune skal bidra til effektiv tjenesteproduksjon gjennom bedre ressursutnyttelse
2. Indre Østfold kommune skal hensynta miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn ved gjennomføring av anskaffelser
3. Indre Østfold kommune skal øke modenheten og kompetansen på anskaffelser i hele organisasjonen.
4. Indre Østfold kommune skal digitalisere hele anskaffelsesprosessen, og drive systematisk kontraktsoppfølging
5. Indre Østfold kommune skal bidra til leverandørutvikling.

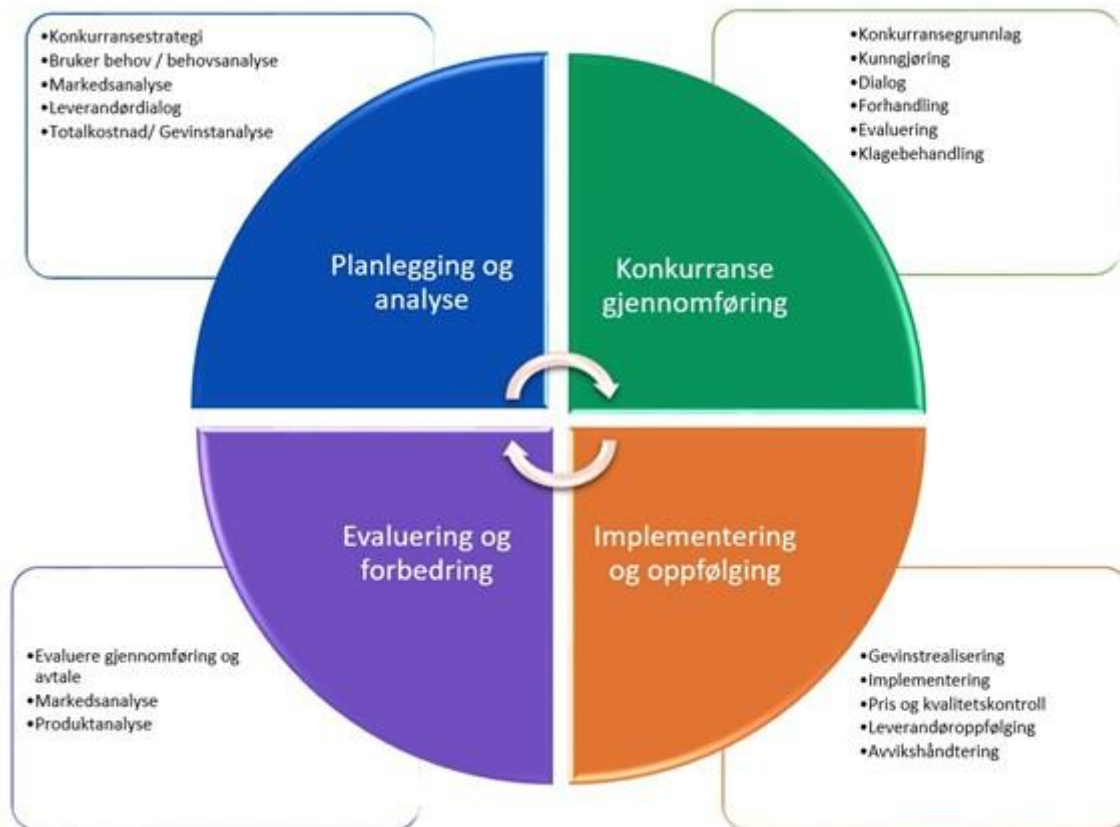
I Kommunestyremøtet 02.04.2025 i sak 035/25 ble det vedtatt: «Anskaffelsesstrategi 2025-2028 utsettes i påvente av forvaltningsrevisjonen «Økonomistyring - herunder budsjettdisiplin og offentlige anskaffelser/rammeavtaler».⁵ Anskaffelsesstrategi 2020-2023 videreføres inntil videre. Kommunestyret ber om å få en ny sak når forvaltningsrevisjonen og evalueringen foreligger.»

I henhold til Indre Østfolds anskaffelsesreglement skal anskaffelser være et sentralt virkemiddel for å redusere kostnader og øke kvaliteten på varer, tjenester og bygg og anlegg i kommunen. Målsetningen

⁵ Se møteoversikter på [Utvalg - Indre Østfold kommune](#).

med anskaffelser er at kommunen skal sikre mest mulig verdi for skattebetalernes penger gjennom profesjonelle anskaffelser. Alle anskaffelser skal gjennomføres i henhold til kommunens anskaffelsesstrategi, gjeldende lover og forskrifter, anskaffelsesreglementet, maler, kommunens etiske retningslinjer, og i henhold til vedtatt prosess for anskaffelser. Videre blir det beskrevet at gjennomføring av anskaffelser alltid skal skje i samsvar med de fem grunnleggende prinsippene i lov om offentlige anskaffelser §4: konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.

Anskaffelsesreglementet fastslår at anskaffelsesprosessen er strukturert i fire prosessstrinn. Dokumentet inneholder en illustrasjon som beskriver hvordan disse prosessene skal gjennomføres.



Figur 1. Anskaffelsens fire prosesssteg.

Som vi ser av figuren, er det første prosessstrinnet *Planlegging og analyse*. Viktige punkter her er blant annet konkurransestrategi og behovsanalyse. Det andre steget er *konkurranse og gjennomføring*, med viktige punkter som konkurransegrunnlag og kunngjøring. Det tredje steget er *Implementering og oppfølging*. Her er viktige punkter pris- og kvalitetskontroll. Det fjerde steget er *Evaluering og forbedring*, med punkter som å evaluere gjennomføring og avtale.

Reglementet for anskaffelser presiserer at alle innkjøp må følge kommunens egen anskaffelsesprosess. Når det oppstår et behov, skal det undersøkes om det kan dekkes gjennom kommunens rammeavtaler. Dersom behovet er gjentakende, og kommunen ikke har rammeavtale på området, skal enhet anskaffelser varsles. Er det et engangskjøp så er det egne rutiner for hvordan disse behovene skal dekkes. Ved anskaffelser av lavere verdi kan virksomhetene gjennomføre innkjøp selvstendig. For anskaffelser over 100.000 skal anskaffelsesenheten alltid kontaktes. Ved behov for kjøp av konsulenter, skal anskaffelsesenheten alltid kontaktes straks behovet oppstår.

I anskaffelsesreglementet blir det også beskrevet at mindre engangskjøp (anskaffelser inntil kr. 100 000,- eks. mva.) ikke er omfattet av lov og forskrift for offentlige anskaffelser. Kommunen har likevel retningslinjer for hvordan kjøp av varer og tjenester under denne terskelverdien skal gjennomføres, blant annet for å ivareta konkurranse og likebehandling, samt sikre at kommunen får en pris som er testet i markedet. For slike mindre engangskjøp inntil kr. 100 000,- (eks. mva.) skal det for eksempel sjekkes pris fra minimum to leverandører.

I forbindelse med verifiseringen av rapportens faktaopplysninger informerte leder ved enhet anskaffelser at anskaffelsesreglementet inkludert rutiner og ansvar i forhold til beløpsgrenser vil bli gjennomgått i forbindelse med at ny lov for offentlige anskaffelser vil tre i kraft 1. juli 2026. Innslagspunktet endres da fra kr. 100 000 til kr. 500 000.

For mellomstore engangskjøp (mellom kr. 100 000,- - 500 000,- eks. mva.) skal det innhentes skriftlig tilbud fra minimum tre forskjellige leverandører. Her skal føres en enkel anskaffelsesprotokoll fra prosessen.

Større engangskjøp (over kr. 100 000,- eks. mva. inntil 1,3 millioner kr.) er omfattet av lov og forskrift for offentlige anskaffelser. Da skal de grunnleggende prinsippene konkurranse, likebehandling, forutsigbarhet og etterprøvnbarhet ivaretas. Enhet anskaffelser har prosessansvar for alle anskaffelser over kr. 500 000,-. Enheten skal derfor involveres straks behovet oppstår, og før anskaffelsesprosessen har startet. Anskaffelsesenheten skal avgjøre anskaffelsesform sammen med behovshaver. Videre skal det minimum innhentes skriftlig tilbud fra tre forskjellige leverandører, og det skal føres en enkel anskaffelsesprotokoll fra prosessen.

Kjøp for over 1,3 millioner kroner omfattes av offentlig kunngjøringsplikt i Doffin. Slik kjøp skal gjennomføres i kommunens konkurransegjennomføringsverktøy (Tendsign).

I dokumentet «Tilbakemelding til forvaltningsrevisjon Anskaffelser» blir det informert om at før konkurransefasen igangsettes, gjennomføres Prosessteg 1 *Planlegging og analyse*. I denne fasen blir det blant annet gjennomført en kartlegging for å identifisere relevante interessenter, tydeliggjøre økonomiske rammer, og avklare eierskap til den kommende avtalen. Det blir utpekt en avtaleeier som har budsjettmyndighet, og som skal signere kontrakten. I tillegg til en avtaleforvalter som får ansvar for oppfølging og forvaltning av avtalen etter inngåelse. Avtaleforvalter kan, avhengig av kontraktstype være på ulike nivåer i organisasjonen - fra rådgiver til kommunedirektør. Det blir også etablert en brukerguppe for hver enkelt anskaffelse, hvor fagpersoner som kjenner avtalens behov blir koblet på.

Ifølge dokumentet kan det også gjennomføres markedsdialog med leverandører under dette første steget i anskaffelsesprosessen. Dette er spesielt aktuelt der det er uklarheter knyttet til behovsdekning, løsninger, og markedsituasjonen. Markedsdialog kan gjennomføres på flere måter, enten som en felles samling for leverandører og/eller en til en-samtaler. Det kan også være enkle telefonsamtaler med leverandører for å kartlegge en konkret bransjepraksis på et område. Det vil da alltid gjennomføres dialog med minimum to leverandører for å sikre at ikke det gis konkurransevridende informasjon.

Angående Prosesstrinn 2 *Konkurransegjennomføring* blir det skrevet at konkurransegrunnlaget bygger på den informasjonen som er samlet under planleggingsfasen. Kommunen benytter det digitale konkurransegjennomføringsverktøyet (KGV) Tendsign fra Mercell for gjennomføring av anskaffelser. Det er også etablert maler for ulike anskaffelsesprosedyrer, mal for kvalifikasjonskrav, anskaffelsesprotokoll, med mer. Konkurransen kunngjøres så i henhold til kunngjøringsreglene, som direkte forespørsel, nasjonalt eller i EØS avhengig av hvilke regler som er gjeldende. Det blir også beskrevet at det tas stikkprøver av gjennomførte anskaffelser for å kontrollere at prosedyrene er fulgt, i form av at fakturaer over

100 000 kroner eks. mva. blir sjekket. Det skal også etableres en anskaffelsesprotokoll som arkiveres for alle anskaffelser over 100 000 kroner eks. mva.

Dokumentet «Intern prosedyre for gjennomføring av anskaffelser» er en intern rutinebeskrivelse som skal sikre likhet i gjennomføring av anskaffelser. Rutinen omhandler anskaffelsesprosessens to første steg om avklaring av behov og konkurransegjennomføring. Når det gjelder steg 2 *konkurransegjennomføring* har rutinen en mal for hvordan man oppretter en anskaffelsessak i Websak, samt hvordan man oppretter konkurranse i Tendsign. Det beskrives også at det skal gjennomføres «sidemannskontroll» før kunngjøring, og minst en annen person i tillegg til prosessansvarlig skal lese igjennom dokumentene før kunngjøring.

Formålet med dokumentet «Sjekkliste mellomstore engangskjøp» er å sikre at ansatte gjennomfører anskaffelser på en profesjonell og effektiv måte i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og kommunens anskaffelsesreglement. Rutinen gjelder for mellomstore engangskjøp (100 000 – 1 300 000 kr). Årsaken til grensen på 1 300 000 er at dette er terskelen for offentlig utlysning av konkurranse. I rutinen beskrives sjekkpunkter i forbindelse med mellomstore engangskjøp. Eksempler på disse punktene er:

- Jeg har sjekket om kommunen har rammeavtale på det jeg skal kjøpe.
- Jeg har informert enhet anskaffelser om behovet og avklart prosess (dersom det ikke finnes rammeavtale på varen/ tjenesten).
- Jeg har sjekket om flere i kommunen har samme behov.
- Jeg har beregnet verdien for anskaffelsen. Kommunens totale forbruk av den aktuelle varen/ tjenesten skal legges til grunn.

I dokumentet «Prosessbeskrivelse anskaffelsesprosessen» fastslås det blant annet at dersom terskelverdier eller andre hensyn tilsier det, skal anskaffelsen kunngjøres i Doffin. Kunngjøringen gjøres i det elektroniske konkurransegjennomføringsverktøyet. Spørsmål og svar skal håndteres i konkurransegjennomføringsverktøyet.

Dokumentet «Prosessbeskrivelse – Offentlige anskaffelser» gir blant annet en strukturert gjennomgang av hele anskaffelsesprosessen fra planlegging til kontraktsoppfølging, og tydeliggjør sentrale krav i lov og forskrift. Det beskriver hovedstegene i anskaffelsesløpet, inkludert behovsavklaring, utarbeidelse av konkurransegrunnlag, evaluering, tildeling og kontraktsinngåelse. Videre inneholder dokumentet praktiske retningslinjer for håndtering av kvalifikasjonskrav, evalueringskriterier og spørsmål-og-svar-prosesser i konkurransegjennomføringsverktøyet. Det legger også vekt på forholdsmessighet og dokumentasjonsplikt, samt viktigheten av klare kontraktsvilkår og bruk av standardkontrakter.

I dokumentet «Rolle og ansvarsbeskrivelse ved anskaffelser» beskrives det at fagmiljøet hvor anskaffelsen tilhører skal informere om behov for å anskaffe en vare eller tjeneste, samt bidra med fagkompetanse. Lederen i seksjonen eller enheten som eier anskaffelsen har blant annet ansvar for å planlegge anskaffelsesbehov i god tid. Lederen skal melde fremtidige behov for anskaffelser i forbindelse med budsjettarbeidet. Lederen skal også kvalitetssikre behov og godkjenne bestillinger, samt sette av ressurser og tid for deltagelse i brukergrupper. Rådgiver i enhet anskaffelser skal blant annet bidra til at ledelsen bruker anskaffelser som et strategisk verktøy for å støtte opp under kommunens overordnede mål, samt følge opp og jobbe for at anskaffelsesstrategien blir etterlevd.

Intervjubaserte funn knyttet til konkurranse

Leder ved enhet anskaffelser informerte om at enheten har 6,5 årsverk fordelt på 8 ansatte (inkludert leder). Av dette er det satt av 0.5 årsverk til oppfølging av elektronisk handel (eHandel). Med de ressursene enheten har, er det utfordrende å håndtere rullering av rammeavtaler og gjennomføre konkurranser. De har 86 rammeavtaler som rulleres hvert 4 år. I tillegg kommer enkeltanskaffelser, nye rammeavtaler og bygg- og anleggsprosjekter. Imidlertid går dette arbeidet ut over den tiden man har til rådighet til å gjennomføre hver konkurranse. Enheten bruker vesentlig mindre tid på konkurranser enn det blir gjort hos for eksempel statlige aktører eller fylket. Enheten har heller ingen spesifikke ressurser avsatt til avtaleoppfølging, ifølge lederen. Avtaleoppfølging må ivaretas innenfor de samlede ressursene sammen med fagområdene som eier avtalene. Alle rådgiverne ved enheten gjennomfører anskaffelser fra «A til Å».

Direktør for kommunalområdet Plan og teknikk anslo at cirka 80 % av alle avtalene i kommunen er knyttet til deres ansvarsområder. Anskaffelsens verdi blir vurdert ut fra beregnede behov.

En informant fra enhet anskaffelser fortalte at omfang, varighet og vilkår skal fremgå klart av konkurranse dokumentene som blir kunngjort. Dette er punkter som er beskrevet i malene for konkurransegrunnlaget i Tendsign. I malene for konkurransegrunnlag er det obligatoriske punkter som for eksempel å definere formål, behov, opplyse om varighet og estimere verdi.

Slik revisjonen opplever intervjuene er det enighet blant informantene om at det er anskaffelses enhetens oppgave å ta eierskap til planlegging og gjennomføring av konkurranser. Enheten skal først opprette en brukergruppe, og så igangsette et samarbeid med seksjonen eller enheten som skal ha anskaffelsen. Enhet anskaffelser bidrar også med å kvalitetssikre tildelingskriterier basert på innspill fra kommunalområdenes fagressurser, samt markedsundersøkelser og tekstlige bidrag avhengig av anskaffelsens art. Når det gjelder utarbeidelse av kravspesifikasjon ligger ansvaret for å definere behov hos fagmiljøene i de respektive enhetene og seksjonene som skal motta varen eller tjenesten. Begge parter, altså både informantene fra anskaffelses enheten og informantene fra kommunalområde Plan og teknikk, mener i all hovedsak at dette samarbeidet fungerer bra. Informantene rapporterer at de generelt får god støtte fra anskaffelses enheten.

Samtidig er det noen informanter som bemerker at det kan oppstå utfordringer i samhandlingen mellom anskaffelser og seksjonen eller enheten når behovet skal bli definert, og kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier blir fastsatt. En informant fra anskaffelses enheten antok at årsaken til dette kan være varierende ressurs- og tidsmessige belastninger internt i kommunens områder. Det kan føre til risiko for at vilkår ikke blir tilstrekkelig tydelig definert. En informant fra kommuneområdet Plan og teknikk opplyste at begge parter må jobbe aktivt for et bedre samarbeid. Vedkommende nevnte også at omfanget kanskje er for stort i forhold til avsatte ressurser til å følge opp anskaffelsene de senere årene, og at det gjør samhandlingen utfordrende med å matche forespørsler om bistand ad hoc. Informanten la til at samarbeidet har forbedret seg i det siste.

4.2.1.2 Likebehandling

Ifølge dokumentet «Tilbakemelding til forvaltningsrevisjon Anskaffelser» blir leverandørene i konkurransegrunnlaget oppfordret til å stille spørsmål. Det blir også presisert at det er ønskelig at det stilles spørsmål ved konkurransevridende forhold eller urimelig strenge krav. Dette skal også bli kommentert i et punkt i anskaffelsesprotokollen. Konkurransen ligger ute i henhold til kunngjøringsreglene, men for konkurranser som er mer omfattende å svare på for leverandørene vurderes det om det er hensiktsmessig å gi leverandørene mer tid for å sikre god konkurranse og gode tilbud.

I dokumentet «Prosessbeskrivelse anskaffelsesprosessen» beskrives det at kommunen skal tilstrebe å begrense belastningen og kompleksiteten for leverandørene som skal besvare anbudet. Dette innebærer at kommunen skal definere hvordan anskaffelsesprosessen skal gjennomføres, samt unngå å sette strengere krav til gjennomføringen enn det som er definert i regelverket. Videre skal man skape så stort handlingsrom som regelverket tillater. Spørsmål og svar skal håndteres i konkurransegjennomføringsverktøyet. Alle spørsmål med svar skal gjøres tilgjengelig for alle tilbydere, og den som stiller spørsmål skal anonymiseres.

I henhold til dokumentet «Intern prosedyre for gjennomføring av anskaffelser» skal leverandørene få tildelingsbrev med hvem som vant og en begrunnelse for hvorfor deres tilbud ikke nådde opp. Det skal gjennomføres «sidemannskontroll» før tildelingsbrev sendes.

Våre informanter var samstemte om oppfatningen av praksis når det gjaldt likebehandling av leverandørene. Det blir sørget for at all relevant informasjon er tilgjengelig i konkurransen. En utfordring som ble påpekt, er at leverandører som har vært leverandør til kommunen i flere år, kan sitte på detaljkunnskap andre leverandører ikke har. Hvis imidlertid bestiller sitter på kunnskap om noe som kan være en konkurransefordel, blir dette formidlet gjennom god og lik informasjon i utlysningen. Denne problemstillingen blir også ivaretatt gjennom spørsmål og svar-funksjonen i KGV før tilbudsfristen. Til tross for diskusjoner og drøftinger mellom anskaffelser og fagenhet som skal anskaffe om å definere behov samt å fastsette relevante kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, mener informantene at det uansett blir sørget for at behov, omfang, krav, kriterier og evalueringsmodell blir tydelige og konkrete i utlysningen. Dermed blir det sikret at alle deltakerne i konkurransen vurderes etter samme målestokk. Det blir også sikret at brukergruppen som evaluerer konkurransen får begrenset rom for skjønn, for å unngå forskjellsbehandling.

Våre informanter var innforstått med handlingsrommet i regelverket knyttet til å dele opp kontrakter mellom flere operatører, og har gjort dette på enkelte avtaler. Det fremgår av malene i KGV at kontrakter skal deles opp, eller det skal begrunnes hvorfor kontrakter ikke deles opp. Flere leverandører har stor driftsfordeler knyttet til å ha flere produktområder eller tjenester å tilby, som kommunen drar nytte av. Anskaffelsesenheten og kommunalområdet er også klar over politikernes målsetting i anskaffelsesstrategien angående ønsket om satsning på lokale leverandører. Samtlige informanter er enige i denne ambisjonen, men viser også til at det ikke alltid er hensiktsmessig å dele opp kontrakter i mindre segmenter. Selv om det er ønskelig med lokale leverandører, er det viktigste at leverandørene er profesjonelle. Informantene gir uttrykk for at anskaffelsesenheten og kommunalområdet for øvrig har blitt gitt tilstrekkelig autonomi til å på bakgrunn av egne vurderinger foreta beslutninger knyttet til oppdeling av kontrakter. På dette området opplever også informantene at det er tilfredsstillende dialog mellom anskaffelsesenheten og kommunalområdet.

Fordeler med å dele opp kontrakter mellom flere leverandører er blant annet at man får sammenlignet prisene og kan foreta minikonkurranser. Kvaliteten på leverandørene blir også bedre ved å spre oppdraget til flere leverandører, mener informantene, fordi da trenger ikke leverandørene å gape over for mange oppdrag. Kontraktene er også ofte inndelt i geografiske områder, slik at en leverandør har det nordlige området i kommunen, mens en annen leverandør har det sørlige området. Slik blir tilgjengeligheten av leverandørene bedre, fordi leverandøren er en del av nærmiljøet, og reisetiden er minimal. Informantene opplever det som gunstig å dele opp slik etter geografi og soner. En ulempe med dette ifølge flere informanter er at det blir et større behov for oppfølging fra kommunens side ved oppdeling av kontrakter, fordi det blir flere leverandører å følge opp. Men informantene mener at balansen mellom oppdelte anskaffelser og anskaffelser som ikke er oppdelt er god per i dag. Ytterligere oppdeling vil være uheldig med tanke på oppfølgingskapasitet.

I forbindelse med verifisering av rapportens faktaopplysninger utdypet rådgiver fra anskaffelsesenheten at oppdeling av en kontrakt kan gjøres uten minikonkurranse. Et eksempel kan være i en byggavtale, som deles i snekkerarbeider, rørleggerarbeider og så videre, istedenfor en totalentreprenør som har hele ansvaret. Videre kan en vare og tjenesteavtale deles i en konkurranse på varekjøpet, og en på tjenestekjøpet. I så tilfelle må det bemerkes at dette kan påvirke ansvarsfordelingen. Det kan oppstå en situasjon hvor ansvaret er i grensegangen mellom de ulike leverandørene, som da kan medføre at ingen tar ansvar for eventuelle feil. Det er også mulig å inngå avtale med flere leverandører om det samme, og gjennomføre minikonkurranse. Dette er ofte fordelaktig, men krever også en del ressurser, fordi det skal da gjennomføres en ryddig konkurranse i mindre omfang mellom aktørene. Det er også et alternativ å inngå avtale med flere og ha avrop fortløpende, eller fordelt geografisk.

Angående forhandlinger og kommunikasjon opplyste informanter fra enhet anskaffelser at det er vilkår og prosedyrekrav som skal ligge til grunn for forhandlinger. Forhandlinger kan foregå på e-post, elektronisk i Tendsign, eller det kan være forhandlingsmøter hvor det føres referat. E-posten blir lagret i KGV-systemet under «interne dokumenter» i anskaffelsesprosessen. Alt som er av betydning for konkurranse-gjennomføringen, skal være tilgjengelig i KGV-systemet. Konkurranses grunnlaget inneholder krav om at dette skal dokumenteres. Ved forhandlinger brukes en felles intervjujal. Det er alltid flere ansatte som er med på intervjuene for å sikre riktig informasjon og saksbehandling. De samme ansatte skal også evaluere tilbudene i etterkant. Intervjuene har identisk struktur, og de samme spørsmålene skal besvares av alle leverandører.

4.2.1.3 Forutberegnelighet

I «Prosessbeskrivelse anskaffelsesprosessen» defineres kvalifikasjonskrav som krav som skal benyttes for å vurdere leverandørens egnethet til å oppfylle kontraktsforpliktelsene. Det skal ikke stilles krav knyttet til leveransen, eller krav som kan blandes med evalueringskriterier. Kvalifikasjonskrav beskrives som et av virkemidlene for å håndtere utfordringer med useriøse leverandører.

Videre beskrives det at evalueringskriterier skal sikre gode, sammenlignbare tilbud og gjøre det mulig å identifisere reelle forskjeller mellom leverandører. Oppdragsgiveren skal velge tilbud på grunnlag av

- den laveste prisen
- den laveste kostnaden, eller
- det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet.

Hvilke kriterier som settes, og hvordan de vektet vil strategisk være avgjørende for tilbudene som kommer inn. Alle angitte kriterier skal bli evaluert, og det skal ikke legges vekt på noe leverandøren har skrevet, dersom det ikke er lagt opp til at dette skal evalueres.

Våre informanter har opplyst at anskaffelsesenheten har en pådriver- og kvalitetssikringsrolle for å sørge for at evalueringen gjøres på en forutberegnelig og etterprøvbart måte. En informant fra anskaffelsesenheten fortalte at dette eksempelvis foregår ved at brukergruppa gir sine skriftlige vurderinger av tilbudene, eller at det blir avholdt felles evalueringsmøter hvor anskaffelsesenheten tilrettelegger for en systematisk gjennomgang av tilbudene, og bidrar med konkrete forslag til evalueringsprosessen. En kombinasjon av disse to metodene er vanlig.

Evalueringsarbeidet munner ut i en tildelingsbeslutning som dokumenterer hvorfor en leverandør har vunnet konkurransen. Informanter fra anskaffelsesenheten oppgir at de har vurdert å kreve mer involvering og skriftlig dokumentasjon fra involverte avdelinger/fagressurser i kommunalområdet i evalueringsprosessen. Det blir tydelig når anskaffelsesenheten samhandler med ulike områder i kommunen at

ansatte er forskjellig og har ulik bakgrunn, tid, tilgjengelighet og forutsetninger for å bidra i anskaffelsesprosesser.

4.2.1.4 Etterprøvbarehet

I dokumentet «Tilbakemelding til forvaltningsrevisjon Anskaffelser» beskrives det at det digitale konkurransegjennomføringsverktøyet (KGV) som kommunen benytter seg av, sikrer sporbarhet og dokumentasjon av konkurranseprosessen. Ved hjelp av KGV og maler sikres etterlevelse av regelverket, etter som malene for konkurransegrunnlaget er tilpasset kravene for de ulike prosedyrene. I tillegg inneholder malene veiledningstekster som gir påminnelser om viktige forhold, som for eksempel å ha med begrunnelse for at anskaffelser ikke skal deles opp. Malen for kvalifikasjonskrav er basert på erfaringsmessige krav som fungerer, og den er tilpasset ulik grad av risiko, slik at det tas stilling til hvilke krav og hvor strenge krav som stilles i den enkelte konkurranse. Malene oppdateres fortløpende ved endringer i regelverket, og basert på erfaring fra tidligere anskaffelser.

Angående evaluering av tilbudene fra leverandører, blir det i «Tilbakemelding til forvaltningsrevisjon Anskaffelser» opplyst om at når tilbudene kommer inn skal det først bli tatt stilling til hvorvidt alle leverandørene er kvalifisert. Dersom noen skal avvises, gjøres dette så raskt som mulig etter at det er avklart. Deretter skal eventuelle forbehold og oppfyllelse av kravspesifikasjonen gjennomgås, før det blir gjennomført evaluering. Evalueringen skal alltid bygge på punktene som er angitt i konkurransegrunnlaget, og leverandørs skriftlige besvarelse.

Videre i dokumentet beskrives det at det utarbeides et evalueringsskjema som dekker kriteriene som er angitt i konkurransegrunnlaget og som sikrer at alle momentene i kriteriene vurderes. Denne gjennomgås med faggruppen, og det settes en score basert på de relative forskjellene mellom tilbyderne. Det er etablert en mal for innstillingsbrev, og det skrives som hovedregel individuelle innstillingsbrev, slik at den enkelte tilbyder får en redegjørelse for den scoren de har oppnådd i konkurransen, med begrunnelse. Det er vanlig praksis at innstillingen blir drøftet sideveis og at innstillingsbrev leses gjennom av en annen innkjøper før det blir sendt ut til leverandører.

I dokumentet beskrives det også at alle vurderinger knyttet til regelverk, anskaffelsens verdi, gjennomført dialog, valgt prosedyre, økonomiske rammer og roller skal bli dokumentert fortløpende i anskaffelsesprotokollen. Protokollen skal ferdigstilles før overgang til prosessstrinn 3 *Implementering og oppfølging*, slik at sporbarhet og etterprøvbarehet for beslutninger og forankring i organisasjonen blir sikret.

I forbindelse med verifisering av rapportens faktaopplysninger opplyste rådgiver i anskaffelsesenheten om at enheten også har en egen mal i KGV til vurdering av prosessen. I verktøyet er det oppstilt spørsmål om hvordan anskaffelsen har fungert, og eventuelt forslag til endringer neste gang tilsvarende konkurranse skal gjennomføres. Denne ligger da utfylt som et internt notat i KGV og gjennomgås før ny konkurranse gjennomføres på et område.

I «Intern prosedyre for gjennomføring av anskaffelser» beskrives det at anskaffelsesprotokollen skal ferdigstilles etter tildeling. Alle felter i malen som er relevant for konkurransen skal fylles ut. Feltet med «habilitet» må ha en kommentar som «vurdert», «ikke aktuelt» eller lignende.

Enhet anskaffelser har ansvar for å fylle ut anskaffelsesprotokoll i KGV. For anskaffelser som gjennomføres som forenklet prosedyre (del 1) utenom KGV har virksomhetene selv ansvar for utarbeidelse og arkivering av anskaffelsesprotokoll sammen med kontrakt. Protokollen skal fange opp alle vesentlige forhold ved anskaffelsen. Protokollmalen har en rekke standardpunkter. Det er ikke alltid alle punktene

er relevante for alle anskaffelser, og slike tilfeller blir de fjernet. En anskaffelsesprotokoll er et offentlig dokument, og den skal kunne vises frem for leverandører og interessenter i etterkant. Protokollen oppsummerer i korte trekk hva behovet er, gjennomføringen, konkurransen, valg av leverandør, evaluering, vurderinger og lignende. Våre informanter oppgir at det kommer an på konkurransens kompleksitet hvor omfattende protokollen er.

4.2.1.5 Forholdsmessighet

I «Prosessbeskrivelse anskaffelsesprosessen» beskrives viktigheten av å holde kravspesifikasjonen så enkel og forståelig som mulig. Jo tydeligere og enklere språk det er i spesifikasjonen, jo bedre, blir det forklart. Dette har sin bakgrunn i at det er oppdragsgiver (kommunen) som bærer risikoen dersom det er rom for tolkning av kravene. Angående evalueringskriterier blir det forklart at disse skal brukes for å avgjøre hvilken leverandør som skal bli tildelt kontrakten. Leverandør skal velges på grunnlag av objektive evalueringskriterier som er prioritert i anskaffelsesdokumentene.

Ifølge «Rolle og ansvarsbeskrivelse ved anskaffelser» skal rådgiver ved enhet anskaffelser ha ansvar for konkurransestrategi og leverandørdialog. Rådgiverne skal videre bidra til at ledelsen bruker anskaffelser som et strategisk verktøy for å støtte opp under kommunens overordnede mål, samt bidra i arbeidet med utarbeidelse og revidering av anskaffelsesstrategien. De skal også følge opp og jobbe for at anskaffelsesstrategien etterlevs. De skal også sørge for leverandørutvikling og oppfølging, og kontrollere avtalelojalitet, samt ha oppfølging av inngåtte avtaler.

I dokumentet «Avtaleoppfølgingsrutine rammeavtaler Indre Østfold kommune» oppgis det at avtale-/kontraktsforvalter og behovshaver/bestiller har ansvar for å påse at det er etablert et tilstrekkelig mottaksapparat som kontrollerer at leverandør leverer i henhold til bestilling. Det gjelder områder som mengde, kvalitet, pris og leveringstidspunkt. De har også, sammen med en rådgiver fra anskaffelsesenheten, ansvar for å påse at faktura som kommer fra leverandør er korrekt. Dette gjelder priser, gebyrer, betalingsfrist og lignende. Rådgiver fra anskaffelsesenheten har også ansvaret for å påse at rammeavtalen ikke overstiger den verdien som er satt i konkurransen.

Ifølge informanter fra enhet anskaffelser lykkes kommunen med å få lokale leverandører med i konkurranser og til å vinne anbud. Av kommunens cirka 86 rammeavtaler, er 38 av disse tildelt lokale leverandører. Ved enkelte anskaffelser gjennomfører enheten markedsdialog, eller de tar kontakt med leverandører for å informere om at det kommer en konkurranse. Kommunen gjennomfører også hvert år en leverandørkonferanse der det informeres om kommunens kommende konkurranser. April 2025 gjennomførte kommunen leverandørkonferanse for alle leverandører i Indre Østfold-regionen, i samarbeid med Marker og Rakkestad kommuner og Rakkestad næringsråd. Juni 2025 ble det inviterte til leverandørkonferanse om kommende anbud på matanskaffelser, der både større og mindre, samt lokale leverandører kom for å diskutere muligheter for å få mer lokalmat inn i kommunen. Informantene fortalte også at det ligger som et premiss i anskaffelsesstrategien at kommunen skal gjennomføre markedsdialog. Kommunen har også vært med på leverandørutviklingsprogrammet, som er med på å gjøre lokale leverandører mer konkurransedyktige.

Informantene forklarer videre at de har fokus på proporsjonalitet, altså at det skal være samsvar mellom kravene de setter og ytelsen de etterspør. Dette er en konkret vurdering som blir gjort ut fra anskaffelsens art og omfang. De forsøker å ikke sette terskelen for høyt, fordi de da kan risikere at potensielle aktører avstår fra å levere tilbud. Det strider mot regelverket å tilpasse på en slik måte at lokale leverandører vinner konkurranser. Kommunen er samtidig opptatt av lokalt næringsliv, og at det vurderes som viktig at lokale leverandører blir satt i stand til å levere gode tilbud, slik at de også kan konkurrere

og vinne avtaler utenfor kommunegrensen. Dette gjøres blant annet gjennom leverandørkonferanser og markedsdialog.

4.2.1.6 Kontroll av anskaffelser (rammeavtaler) opp mot de fem grunnleggende prinsippene

Punkter vi har gjennomgått i vår kontroll er om

- omfang, varighet og vilkår er klart beskrevet
- tildelingskriterier er objektive og tydelig beskrevet
- kvalifikasjonskrav er relevante og forholdsmessige
- det foreligger evalueringsmodell
- avvisinger og valg av leverandør er begrunnet.⁶

Omfang, varighet og vilkår

I samtlige av de fire rammeavtalene vi har gjennomgått finner vi at omfang, varighet og vilkår er beskrevet i konkurransegrunnlaget. For eksempel blir det i konkurransegrunnlaget for «Rammeavtale - Rørleggertjenester og materiell» skrevet at formålet med anskaffelsen er å dekke oppdragsgivers behov for rørleggertjenester i forbindelse med vedlikehold og rehabilitering av kommunale bygg, anlegg og boliger. Noe av omfanget nevnes eksempelvis i en punktliste, og er blant annet:

- Installere vann- og avløpsledninger
- Montere ledningsnett, utstyr og armatur i sanitæranlegg
- Installere ledningsnett, utstyr og armatur i vannbårne varme og kjøleanlegg
- Installere og utstyre tekniske sentraler med alle tilhørende komponenter
- Montere andre anlegg, som f.eks. sprinkler

Det blir poengtert at SD-anlegg og automasjon ikke er omfattet av avtalen.⁷ Videre blir det forklart at oppdragsgiver har til hensikt å tildele inntil 2 parallelle rammeavtaler forutsatt at det finnes tilstrekkelig antall egnede tilbudsgivere. Det blir også nevnt at omfanget av avtalen avhenger til enhver tid av oppdragsgivers bevilgninger og behov.

I konkurransegrunnlaget fremkommer det at rammeavtalens anslåtte verdi er 25 millioner kroner eks. mva. for hele avtaleperioden (4 år). Verdien er estimert basert på statistikk og innhentende opplysninger, og er kun et anslag for å gi tilbyderne en pekepinn på omfanget av avtalen. Det blir presisert at omfanget vil kunne avvike fra denne verdien, og at oppdragsgiver ikke er bundet av det oppgitte anslaget/omfanget.

Angående punktet om varighet blir det for eksempel oppgitt i konkurransegrunnlaget for rammeavtalen «Elektrisk forbruksmateriell», at avtalens varighet vil være på 2 år fra avtalesignering. Oppdragsgiver har opsjon på forlengelse av rammeavtalen i ytterligere 1 + 1 år, til sammen maksimalt 4 år. Eventuelt forlengelse av avtalen skal skje med minimum 1 måneds skriftlig varsel før utløp av inneværende kontraktperiode. Tildeling av avrop kan skje i hele avtalens periode. Avtalens vilkår gjelder for alle bestillinger bekreftet innenfor avtaleperioden, selv om leveransen skjer etter utløp av avtalen. Et tildelt avrop kan maksimalt ha varighet 1 måned ut over avtalens varighet.

⁶ Vi har også gjennomgått punkter om miljø- og habilitetshensyn, som vil bli redegjort for i kapitlene 4.2.2 og 4.2.4 lenger ned.

⁷ Et SD-anlegg (Sentral Driftskontroll) er et sentralisert, digitalt system for å overvåke og styre tekniske installasjoner i bygninger, som VVS, varme, kjøling, belysning og sikkerhet. Det automatiserer drift for å øke energieffektiviteten, forbedre inneklimate og redusere vedlikeholdskostnader. For mer informasjon, se: [Hva er et SD-anlegg?](#)

Knyttet til vilkår blir det for eksempel definert vilkår i konkurransegrunnlaget for «Rammeavtale elektro-tjenester - Eiendomsdrift/VA/Nettverk» når det gjelder pris, leveranse, forsikring og lønns- og arbeidsvilkår. Det beskrives at prisene til enhver tid skal være konkurransedyktige i forhold til de vilkår kunden kan oppnå i markedet. Leverandøren skal kontinuerlig arbeide med å sikre at priser og leveransevilkår som tilbys kunden blir best mulig. Leverandøren plikter også å tegne forsikringer som er tilstrekkelige til å dekke ethvert krav fra kunden som følger av leverandørens risiko eller ansvar etter avtalen innenfor rammen av alminnelige forsikringsvilkår. Til sist kommer det fram at leverandøren er ansvarlig for at egne ansatte, samt ansatte hos underleverandører (herunder innleide) har lønns- og arbeidsvilkår i henhold til forskrift.

Tildelingskriterier

I samtlige fire konkurransegrunnlag blir det generelt opplyst om at tildeling av kontrakt skjer på basis av det beste forholdet mellom pris og kvalitet. Tildelingskriteriene legges til grunn for evalueringen. Det blir benyttet en skala fra 0-10 poeng hvor laveste pris gir 10 poeng. Poengene for pris og kostnad er satt ut fra en forholdsmessig prisforskjell omregnet i poeng i forhold til laveste pris, etter følgende formel: (laveste pris / tilbudspris) x maks poeng (10 poeng).

Videre blir det forklart at evaluering av øvrige tildelingskriterier baseres på en helhetsvurdering hvor de momenter som er spesifisert i tildelingskriteriene legges til grunn. Det gis poeng på en skala fra 0 til 10, der 10 er best. Det tilbudet som vurderes best på hvert kriterium oppnår 10 poeng. De øvrige tilbud får poeng ut ifra et skjønn som er basert på hvordan det enkelte tilbud fremstår i forhold til det beste tilbudet.

Som eksempel blir det i konkurransegrunnlaget for «VA- og VVS-materiell - Rammeavtale - Indre Østfold, Marker og Rakkestad kommune» informert om at tildelingen skjer på basis av hvilket tilbud som har det beste forholdet mellom pris/kostnad og kvalitet, ut fra følgende tildelingskriterier:

- Bestillings- og leveringsrutiner (vektet 20 %)
- Service og oppfølging i avtaleperioden (vektet 30 %)
- Klima- og miljøhensyn (vektet 10 %)⁸
- Pris (vektet 40 %)

Som vi ser er kvalitetskriterier i dette konkurransegrunnlaget satt til 50 %, og omhandler altså bestillings- og leveringsrutiner (vektet 20 %) og service og oppfølging i avtaleperioden (vektet 30 %). Når det gjelder bestillings- og leveringsrutiner blir det gitt en rekke instruksjoner. For eksempel blir det forutsatt at leverandør lagerfører et bredt utvalg av produktene etterspurt i prisskjemaet. Alle varer skal også leveres til kunden på avtalt adresse fraktfritt. Ved kritiske lekkasjesituasjoner i forbindelse med VA-ledningsnett skal leverandør kunne tilby akuttleveringer bestilt via leverandørens vakttelefon. Vakttelefonen skal være tilgjengelig 24/7, også på helligdager.

Angående kriteriet om service og oppfølging blir blant annet leverandør bedt om å beskrive den delen av service- og salgsorganisasjonen som vil bli benyttet. Beskrivelsen skal inkludere navn, erfaring og kompetanse hos den eller de faste kontaktpersonene som vil bli benyttet, samt tilgjengelighet og responstid på telefon og e-post. Et annet eksempel er at leverandør blir bedt om å beskrive hvordan service og salgsorganisasjonen løser akuttsituasjoner, som i hovedsak vil gjelde lekkasjer på ledningsnett og tilsvarende problemer med pumpestasjoner.

⁸ Tildeling av denne avtalen ble utført den 03.10.2023. Hovedregelen om at klima- og miljøhensyn skal vekte 30 % gjelder fra 1. januar 2024. Vi redegjør mer om dette i neste kapittel.

Kvalifikasjonskrav

I samtlige fire konkurransegrunnlag blir det generelt opplyst om at kommunen stiller krav til leverandør-enes kvalifikasjoner. Det blir poengtert at kravene er absolutte basiskrav som må oppfylles av interesserte leverandører for å kunne delta i konkurransen. Kvalifikasjonene vil bli vurdert ut fra innlevert dokumentasjon, og leverandør må dokumentere at samtlige krav er oppfylt for å få sine tilbud evaluert. For å delta i konkurransen må det elektroniske egenerklæringskjemaet (ESPD) fylles ut.⁹

Som eksempel blir det i kvalifikasjonsgrunnlaget for «Rammeavtale - Rørleggertjenester og materiell» nevnt en rekke kvalifikasjonskrav. Blant annet skal leverandør være registrert i et foretaksregister eller et handelsregister i medlemsstaten som leverandøren er etablert i. Leverandør skal også ha ordnede forhold knyttet til skatt og merverdiavgift. Det blir informert om at i forbindelse med at tilbudet blir sendt, sender TendSign et varsel til Altinn, som igjen sender en forespørsel til leverandører som deltar i konkurransen om de vil gi samtykke til å vise sin skatteinformasjon. Det blir påpekt at samtykke til innhenting må gis for konkurransefasen og senere på nytt for kontraktperioden, for valgt avtaleleverandør. Dersom samtykke ikke blir gitt, må leverandøren likevel dokumentere oppfyllelse av kvalifikasjonskravene når det blir etterspurt av oppdragsgiver.

Videre i dette kvalifikasjonsgrunnlaget er det et krav om at leverandøren skal ha tilstrekkelig økonomisk og finansiell kapasitet til å kunne oppfylle avtaleforpliktelsene. Dokumentasjonskrav er en kredittvurdering som viser at leverandøren minimum er kredittverdig. Kredittvurderingen skal ikke være eldre enn 3 måneder, og den skal være utstedt av kredittopplysningsvirksomhet som har konsesjon til å drive slik virksomhet. Det blir imidlertid også opplyst om at nyetablerte selskap som ikke har opparbeidet seg grunnlag for kredittvurdering, må vedlegge erklæring fra bank eller lignende finansieringsinstitusjoner vedrørende firmaets finansielle stilling.

Evalueringsmodell

I samtlige fire konkurransegrunnlag blir det generelt opplyst om at tildeling av kontrakt skjer på basis av det beste forholdet mellom pris og kvalitet. Tildelingskriteriene legges til grunn for evalueringen. Det benyttes en skala fra 0-10 poeng hvor laveste pris gir 10 poeng.¹⁰

I forbindelse med verifiseringen av rapportens faktaopplysninger forklarte rådgiver fra enhet anskaffelser at vanlig praksis er poengsetting av kvalitet. Det er krevende å prissette kvalitet, og det forutsetter en god forståelse for kontraktsgjenstanden, samtidig som kvalitet oftest er skjønnspreget og vanskelig å omregne til en konkret pris. Det kan gi usikkerhet i evalueringen. Videre er det en diskusjon hvilken evalueringsmodell som faktisk er best. Anskaffelsesenheten har uformelle planer om å ha en fagdag om evaluering, hvor de ser på ulike evalueringsmodeller. De kan da også teste modeller på gjennomførte konkurranser for å lære hvordan disse slår ut, før de tar i bruk en modell de per i dag ikke har erfaring med.

I anskaffelsesprotokollen for «Rammeavtale elektrotjenester - Eiendomsdrift/VA/Nettverk» blir det for eksempel informert om at evalueringen av mottatte tilbud er gjort av en tverrfaglig brukergruppe. I svar med konkurransegrunnlaget er tildeling av de ulike kontraktene basert på følgende tildelingskriterier: Pris (40 %), Kvalitet (30 %) og Klima og miljøhensyn (30 %). Det blir informert om at et firma har levert den laveste totalprisen for delkontrakt 1. Som vi ser i tabellen under, har dette firmaet derfor

⁹ Det siste punktet om utfyllelse av det elektroniske egenerklæringskjemaet (ESPD) er ikke et krav i anskaffelsen rammeavtale «Elektrisk forbruksmateriell». Dette konkurransegrunnlaget er datert 12.11.2020, og det eldste grunnlaget vi har mottatt.

¹⁰ Se side 17 første avsnitt under delkapittel «Tildelingskriterier» for redegjørelse av poengskalaen.

oppnådd 10 poeng på dette kriteriet. Øvrige tilbud har fått poeng i henhold til den forholdsmessige prisforskjellen.¹¹

Leverandører ¹²	Firma 1	Firma 2	Firma 3	Firma 4
Totalpris	Kr. 2 208 750,00	Kr. 2 166 000,00	Kr. 2 173 750,00	Kr. 1 874 525,00
Poeng – pris	8,49	8,65	8,62	10,00
Poeng – kvalitet	10	10	7	10
Poeng – miljø	10	10	10	10
Poeng vektet:				
Pris (40 %)	3,39	3,46	3,45	4,00
Kvalitet (30 %)	3	3	2,1	3
Miljø (30 %)	3	3	3	3
Poeng totalt	9,39	9,46	8,55	10,00

Tabell 1. Poenginnndelingen av oppdragsgivers evaluering.

Når det gjelder kvalitet oppgis det at oppdragsgiver har lagt til grunn leverandørens oppdragsforståelse og CV/kompetanse på tilbudt personell ved evaluering av kvalitetskriteriet. Leverandørene som har oppnådd høyest score på dette kriteriet har levert relevante og gjennomgående gode redegjørelser for punkter om arbeidsstyrke, evne til å sikre ressurser ved stor pågang, responstider og erfaring med arbeid på bygg i drift er dokumentert. I tillegg har leverandørene levert utfyllende CV-er for tilbudte ressurser som samlet sett dokumenterer relevant kompetanse og erfaring innen nyetablerings-, service-, vedlikehold- og rehabiliteringsoppdrag, nød- og ledelys, og internkontroll. Flere leverandører har blitt vurdert som like gode på dette kriteriet, og har derfor oppnådd høyeste score. En leverandør har fått 3 poeng i trekk sammenlignet med de beste tilbudene, da deres CV-er var mangelfullt utfylt.

Begrunnelse for avvisinger og valg av leverandør

Alle de fire anskaffelsesprotokollene vi har mottatt gir klare beskrivelser av vurderinger og beslutninger. For eksempel forklares det i anskaffelsesprotokollen til «Rammeavtale - Rørleggertjenester og materiell» at flere leverandører ble avvist fordi de ikke oppfylte kvalifikasjonskravene. Noen eksempler på manglende krav er at skatteattest eller erfaring fra lignende oppdrag ikke ble levert. Det understrekes også at et firma ikke leverte nødvendig dokumentasjon innen fristen. Som følge av dette anses kvalifikasjonskravene som ikke oppfylt for dette firmaet, inkludert registrering i handels- eller foretaksregister, skatteattest, tilfredsstillende økonomisk og finansiell kapasitet, miljøstyringssystem og kvalitetssikringssystem. Derfor blir det presisert at firmaets tilbud blir avvist fra konkurransen på bakgrunn av disse forholdene.

I anskaffelsesprotokollen blir det også informert om at et firma har oppnådd høyeste score for kvalitetskriteriet om oppdragsforståelse. Kommunens vurdering er at i firmaets besvarelse blir det redegjort godt for hvordan gjennomføringsevne, tilgjengelighet og responstider vil etterleves, og at leverandøren viste gjennom sin besvarelse at de hadde satt seg godt inn i lokale forhold, bygningsmasse og behov.

Det kommer også fram i protokollen at et annet firma som var med i konkurransen hadde redegjort godt for kriteriet oppdragsforståelse, men at oppdragsgivers vurdering likevel er at firmaets besvarelse på enkelte områder er mer generell. Oppdragsgiver vurderer også at denne besvarelsen i noe mindre grad

¹¹ Kriteriet om klima- og miljøhensyn vil bli redegjort for i kapittel 4.2.2 nedenunder.

¹² Revisjonen har valgt å anonymisere firmanavnene av hensyn til personvern.

dokumenterer arbeidsmetoder eller prosedyrer. Firmaet blir derfor trukket ett poeng på dette kvalifikasjonskriteriet, sammenlignet med beste besvarelse.

Et eksempel på oppdeling av kontrakt finnes i tildelingsbrevet for anskaffelsen av «Rørleggertjenester og materiell». I brevet blir det informert om at to tilbud blir akseptert. Det blir informert om at firmaet som ble innstilt som nummer 1 i konkurransen, vil bli tildelt kontrakt for sone 1. «kommunal bygningsmasse i tidligere Askim, Spydeberg og Hobøl kommune». Firmaet som ble innstilt som nummer 2 i konkurransen vil bli tildelt kontrakt for sone 2. «kommunal bygningsmasse i tidligere Eidsberg og Trøgstad kommune».

I tildelingsbrevet fremkommer det en tabell som viser poenginnstillingen i evalueringen av de to firmaene som ble nummer 1 og nummer 2 i konkurransen.

Kriterier	Leverandører	
	Firma 1	Firma 2
Pris (vektet 50 %)	Kr. 3 097 500	Kr. 3 303 500
Poeng	10,00	9,38
Kvalitet (50 %)		
Poeng – kompetanse og erfaring (vektet 20 %)	9	10
Poeng - Oppdragsforståelse (vektet 15 %)	10	9
Poeng - Miljø (vektet 15 %)	10	7
Poeng vektet:		
Pris	5,00	4,69
Kompetanse og erfaring	1,8	2
Oppdragsforståelse	1,5	1,35
Miljø	1,5	1,05
Poeng totalt	9,80	9,09

Tabell 2. Poenginnstillingen for de to firmaene som ble tilbudt kontrakt.

Det blir også gitt beskrivelser for hvert av punktene i kommunens vurderinger. For eksempel skrives det om kvalitetskriteriet kompetanse og erfaring at evalueringen her er basert på leverandørens tilbudte dedikerte personell med tilhørende CV-er. Det er lagt vekt på at utførende personell har relevante kvalifikasjoner, kompetanse og erfaring for gjennomføring av kontrakten der oppdragsgiver har foretatt en samlet vurdering av tilbudt personell. Det blir konkludert med at det ene firmaet trekkes ett poeng sammenlignet med beste tilbud etter en samlet vurdering av tilbudt kompetanse og erfaring.

I alle de fire mappene vi har mottatt foreligger det slike tildelingsbrev med lignende innhold.

4.2.2 Klima- og miljøhensyn

I anskaffelsesstrategien er hovedmål 2 at kommunen skal hensynta miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn ved gjennomføring av anskaffelser. Det beskrives videre at Indre Østfold kommune hensyntar klima- og miljø i anskaffelser ved å innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremmer klimavennlige løsninger der dette er relevant. Det blir angitt 7 tiltak for strategiperioden 2020-2023. Disse tiltakene er at:

- kommunen skal stille egnede krav og kriterier for klima og miljø gjennom samarbeid og tilgang på rådgivningstjenester.

- kommunen tegner medlemskap i Nettverk for miljømerket innkjøp
- seksjon anskaffelser skal øke kompetansen innenfor klima, miljø og innovative anskaffelser gjennom kursing og nettverkssamarbeid
- kommunen skal ta hensyn til livssyklus kostnader i våre anskaffelser
- kommunen skal stille seriøsitetstkrav til leverandører i alle kontrakter der det er relevant
- kommunen skal følge opp seriøsitetstkravene gjennom innhenting av dokumentasjon og utføre kontroller
- avstand til oppmøtested og transportavstand for tilbyder vektet tungt ved tildeling av anbud.

Ifølge «Tilbakemelding til forvaltningsrevisjon Anskaffelser» skal det ved strategiske anskaffelser eller anskaffelser med høy risiko utarbeides en anskaffelsesstrategi for den konkrete anskaffelsen. Denne skal inkludere vurdering av risiko, marked (konkurransesituasjonen og modenhet), miljøkrav, samfunnsansvar og livssyklus kostnader. Videre blir det informert om at det i Tendsign foreligger maler og veiledningstekster som gir påminnelser om viktige forhold, som for eksempel unntaksbestemmelser knyttet til miljø.

I dokumentet «Avtaleoppfølgingsrutine rammeavtaler» stadfestes det at det skal føres kontroll med at leverandør oppfyller miljøkrav. Det er avtale- eller kontraktsforvalter (ofte direktør/seksjonsleder) som er ansvarlig for dette.

Informanter fra enhet anskaffelser informerte om at de har jobbet mye med klima- og miljøhensyn siden hovedregelen om vektlegging på 30 % ble gjeldende fra 1. januar 2024. Det foreligger noe veiledningsmaterieil knyttet til dette fra for eksempel direktoratet for økonomistyring (DFØ). Dette er imidlertid ikke alltid relevant for kommunens kjøp av varer og tjenester, og det er ikke alltid veiledningsmaterieilet treffer det kommunale behovet, eller anskaffelser med noe mindre omfang. Samtidig benyttes hovedregelen, og kommunen har etter hvert fått erfaring med kriterier som er velegnet for å benyttes i evalueringen. Kommunen er medlem av Svanenettverket som kan gi råd og veiledning i bruk av miljømiljøkrav i anskaffelser, og anskaffelsesenheten deltar på relevante kurs og kompetansearenaer som arrangeres av relevante aktører. Temaet har et stort fokus i organisasjonen, oppgir våre informanter.

Informanter fra anskaffelsesenheten opplyste videre at på bakgrunn av miljøkravet som trådte i kraft 01.01.2024, har kommunen igangsatt et regionalt prosjekt angående klimasats i anskaffelser. Varighet på prosjektet er perioden 2024-2026. Fremdrift og bruk av klimasatsmidler rapporteres til Miljødirektoratet. Prosjektet skal blant annet produsere rutiner og retningslinjer for bruk av miljøkrav og kriterier i anskaffelser. Anskaffelsesenheten jobber sammen med seksjon Eiendom, Prosjektenheten og klimaressurser internt i kommunen med å vurdere hvilke krav som bør stilles. Kravene skal være tilpasset kommunens behov, samt hensynta små- og mellomstore bedrifter og lignende. Verken loven eller hovedregelen sier noe spesifikt om hvilke krav og kriterier kommunen bør stille, så dette er noe som må vurderes i anskaffelsesprosessen. Våre informanter formidlet også at det i bygg- og anleggsprosjekter som skal prosjekteres av konsulenter, er viktig at kommunen har tenkt gjennom miljøspørsmålet, og om dette skal løses i kravspesifikasjonen eller under tildelingskriterier i forkant av at prosjektet blir sendt til prosjektering. Da unngår man å måtte gå tilbake i prosessen, noe som kan være kostnadsdrivende. Dette bør være en del av forarbeidet for alle prosjekter, slik at de aktørene som har kompetanse på miljø, det være seg kommunens egne ressurser eller innleide konsulenter, involveres fra behovsfasen i kommunens prosjekter, fordi de vet best hvilke krav som bør stilles. Det må også kontrolleres at leverandørene oppfyller sine forpliktelser på området om klima- og miljøhensyn, etter at prosjektet er igangsatt.

Revisjonens mappegjennomgang viser at samtlige av de fire mottatte anskaffelsene har miljøkrav i sine konkurransegrunnlag. I det følgende presenteres den prosentvise vektfordelingen i tildelingskriteriene.

- **Elektrisk forbruksmateriell (datert 12.11.2020)**
 - Pris 60 %
 - Kvalitet 40 %
- **Rammeavtale - Rørleggetjenester og materiell (05.09.2023)**
 - Pris 50 %
 - Kvalitet 50 %. Kvalitetskriteriene vurderes ut fra leverandørens dokumenterte beskrivelse av:
 - Kompetanse og erfaring - dedikert personell 20 %
 - Oppdragsforståelse 15 %
 - Miljø 15 %
- **VA- og VVS-materiell - Rammeavtale - Indre Østfold, Marker og Rakkestad kommune (datert 08.09.2023)**
 - Bestillings- og leveringsrutiner (vektet 20 %)
 - Service og oppfølging i avtaleperioden (vektet 30 %)
 - Klima og miljøhensyn (vektet 10 %)
 - Pris (vektet 40 %)
- **Rammeavtale elektrotjenester - Eiendomsdrift/VA/Nettverk (datert 06.10.2025)**
 - Pris 40 %
 - Kvalitet 30 %
 - Miljø 30 %

Som vi ser, er klima- og miljøhensyn gitt størrelsen 30 % i kun ett av de fire konkurransegrunnlagene vi har mottatt. Alle de tre konkurransegrunnlagene hvor klima- og miljøhensyn ikke har blitt vektlagt 30 %, er imidlertid datert før miljøkravet tredde i kraft (1. januar 2024).

I konkurransegrunnlaget for rammeavtale «Elektrisk forbruksmateriell» er ikke klima- og miljøhensyn en del av tildelingskriteriene. Tildelingskriteriene er kun pris (60 %) og kvalitet (40 %). Tildeling for denne rammeavtalen ble gitt i desember 2020. Det blir likevel oppgitt i konkurransegrunnlaget at leverandøren i hele avtaleperioden skal oppfylle avtalens miljøkrav, samt den til enhver tid gjeldende miljølovgivning. Leverandør skal arbeide aktivt for å minimere miljøbelastningen ved gjennomføringen av avtalen. Leverandøren plikter på forespørsel fra kunden å fremlegge egenerklæringer for at det ikke foregår produksjon i forbindelse med leveransen som strider med internasjonale eller produsentlandets nasjonale miljøkrav, verken hos seg selv eller sine underleverandører. Dette inkluderer også produksjon av delelementer som senere skal inngå i leveransen. Dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører benytter emballasje, skal underleverandør være medlem i en returordning, eller ha en egen returordning for sluttbehandling hvor emballasjen blir tatt hånd om på en miljømessig forsvarlig måte.

I konkurransegrunnlaget for av «VA- og VVS-materiell - Rammeavtale - Indre Østfold, Marker og Rakkestad kommune» blir også kriteriet for klima- og miljøhensyn beskrevet en del, selv om klima- og miljøhensyn her bare ble vektet 10 %. For eksempel blir leverandør bedt om å dokumentere og beskrive miljømerkede produkter som Svanemerket, EU Ecolabel, TCO eller Blå Engel. Tilsvarende merker vil også gi uttelling. Leverandører som tilbyr andre merker, har det juridiske ansvaret for å dokumentere at deres miljømerke kan anses likeverdige eller tilsvarende med merkene nevnt over, blir det forklart. Denne eventuelle dokumentasjonen må oppfylle dokumentasjonskravet for de ulike krav hos Svanemerket.

Videre blir også leverandør bedt om å beskrive hvilken fraktløsning og kjøretøy som skal benyttes til varetransport, med tanke på reduksjon av klimagassutslipp som bidrag til å nå nasjonale klimamål for transport om fossilfri varetransport. Dersom leverandøren er en nasjonal aktør, skal bare kjøretøy for

den avdelingen/området som vil betjene denne kontrakten inngå i beskrivelsen. Som minimumskrav må biler/kjøretøy som benyttes være euroklasse 6 for varebil og tilsvarende for lastebil.

I konkurransegrunnlaget for «Rammeavtale - Rørleggertjenester og materiell» er klima- og miljøhensyn vektet 15 %. Det blir gitt en rekke miljøkrav. Blant annet skal leverandør benytte produkter og materialer som gir minst mulig miljøbelastning i et livsløpsperspektiv, samt minimere mengden avfall og sørge for forskriftsmessig sortering og avhending. Videre skal alle leverandørens kjøretøy som benyttes til å oppfylle denne avtalen være Euroklasse 6 eller bedre. Senest innen september 2026 skal minimum 50 % av hovedkjøretøyene benyttet på kontrakten gå på elektrisitet, biogass eller hydrogen. Reservebiler kan ikke medregnes for å oppfylle kravet.

I konkurransegrunnlaget for «Rammeavtale elektrotjenester - Eiendomsdrift/VA/Nettverk» er klima- og miljøhensyn vektet 30 %. Tilbyder skal fylle ut et vedlegg om kjøretøy, der fossilfrie biler gir høyere poeng jo tidligere de tas i bruk. Alle hovedkjøretøy og deres drivstofftype må oppgis, minimum 3–5 biler, tilpasset oppdragsgivers behov. Kjøretøy med dårligere miljøegenskaper enn oppgitt kan bare benyttes etter godkjenning og ved midlertidig behov. Skjemaet er bindende for avtaleperioden; avvik regnes som mislighold. Tilbyder må også beskrive miljøtiltak, bruk av miljøstyringssystem, sertifiseringer og vurdering av reiseavstand innenfor 500 ord.

4.2.3 Habilitet

I dokumentet «Tilbakemelding til forvaltningsrevisjon Anskaffelser» blir det informert om at det i prosessstrinn 1 *Planlegging og analyse*, skal avklares ved oppstart med brukergrupper om det foreligger interessekonflikter, og eventuelt om det er grunnlag for å erstatte personer som følge av inhabilitet.

I dokumentet «Intern prosedyre for gjennomføring av anskaffelser» beskrives det at man skal avklare habilitet ved oppstart av anskaffelsen, men at det også er viktig å gjøre det etter tilbudsåpning. Avklaringen skal skriftliggjøres i anskaffelsesprotokollen. Det blir også informert om at det etter tilbudsfrist skal gjøres en ny vurdering av habilitet knyttet til anskaffelsen.

Gjennomgangen av rammeavtaler viser at det i samtlige mottatte anskaffelsesprotokoller blir habilitet vurdert, og det har ikke blitt avdekket forhold som medfører inhabilitet.

Informanter fra enhet anskaffelser forklarte at habilitet er tema i oppstartsmøtet med brukergruppen. I anskaffelsesprotokollen er det også et obligatorisk felt som omhandler habilitet. Alle involverte parter i en anskaffelsesprosess må vurdere sin habilitet i hvert tilfelle. Dersom deltakere i en anskaffelsesprosess har en relasjon som kan gi habilitetsutfordringer, må de for eksempel avstå fra å være med i evalueringen.

4.2.4 Oppfølging av kontrakter

I dokumentet «Rolle og ansvarsbeskrivelse ved anskaffelser» oppgis det at rådgiver i enhet anskaffelser skal holde oversikt og ha kontroll over alle kommunens avtaler som genererer kostnader. Rådgiver skal også gjennomføre oppfølging av inngåtte avtaler. Det blir også beskrevet at avtale-/kontraktforvalter har ansvar for å følge opp at varer og tjenester leveres i henhold til kontraktens betingelser. Forvalter skal også vurdere behov for bestillerkompetanse og avrop, følge opp leverandører og ha leverandør-dialog.

I dokumentet «Avtaleoppfølgingsrutine rammeavtaler Indre Østfold kommune» beskrives det at det er mye å hente på å følge opp avtalene riktig. Noen av oppfølgingspunktene som blir beskrevet er blant annet å gjøre en ekstra fakturakontroll i starten av kontraktsperioden, samt en kvalitetskontroll hvor det skal sjekkes at kvaliteten svarer til de forventninger som er lagt i avtalen.

I «Prosessbeskrivelse anskaffelsesprosessen» oppgis det at det skal bli satt opp en dedikert ansvarlig for avtalen. Dette vil være en person som velges basert på hvem som er den største brukeren av avtalen. Ved inngåelse av ny avtale vil kommunens ansatte bli informert om avtalen, dens innhold samt retningslinjer for avrop på avtalen. Jo mer kompleks avtalen er, jo mer informasjon og opplæring vil bli gitt.

Dokumentet «Tilbakemelding til forvaltningsrevisjon Anskaffelser» beskriver Prosesstrinn 3 – *Implementering og oppfølging*. Dette trinnet starter med digital signering av kontrakt og et oppstartsmøte. På oppstartsmøtet går leverandøren og innkjøperen gjennom kontrakten sammen for å sikre at begge parter har en klar forståelse av innhold og forpliktelser. I tillegg til innkjøperen deltar andre relevante personer, som fagpersoner eller bestillere, avhengig av avtalen. Noen ganger involverer oppstartsmøtet alle bestillere, hvor leverandøren presenterer løsninger for bestilling og praktiske forhold rundt oppfølging diskuteres. I dette prosesstrinnet inngår også oppfølging av avtalene, kontroll av betingelser, håndtering av avvik og generell leverandøroppfølging. Oppfølging skjer ved behov og/eller gjennom årlige statusmøter. Statusmøtene tar utgangspunkt i gjennomgang av avtalen og vurderer om leveransene samsvarer med avtalens vilkår. Disse møtene er gjensidige; leverandørene oppfordres også til å gi tilbakemeldinger hvis det oppstår utfordringer med å levere i henhold til avtalen.

I forbindelse med verifiseringen av rapportens faktaopplysninger informerte leder for anskaffelser at det også er laget maler for oppstartsmøter, statusmøter og referat-mal. Det er i tillegg utført en risikovurdering av alle rammeavtaler etter trafikklysmetoden PTE.¹³ Alle som ble vurdert røde skal ha gjennomført statusmøter første halvår 2026, deretter to ganger per år. For de andre avtalene gjennomføres det statusmøter i løpet av 2026, deretter en gang per år for gule. De grønne avtalene vurderes individuelt.

I kontrollutvalget datert 20.10.2025 i sak 25/39 «Oppfølging av revisjonsbrev nr. 2/2025 - Undersøkelse av rammeavtale» ble det gitt anbefalinger fra ØVKR.¹⁴ Anbefalingene omhandlet forhold knyttet til kontraktsoppfølging, fakturakontroll og dokumentasjon ved bruk av rammeavtaler. I kontrollutvalgsmøtet 09.03.2026 i sak PS 26/11 ble det gitt en orientering om forholdene av kommunedirektør. Det ble vedtatt at

1. Kontrollutvalget tar kommunedirektørens tiltak på revisjonsbrev nr. 2/2025 til orientering.
2. Revisjonsbrev nr. 2/2025 lukkes

I «Revisjonsbrev 2/2025 – Administrasjonens oppfølging av kontrollutvalgets vedtak»¹⁵ blir det blant annet beskrevet at det internt er gjort en tydelig innstramming på fakturakontroll, innbefattet kontroll av timelister og at vedlegg er i henhold til kontrakt. Videre er det gjennomført en felles samling med nøkkelpersoner i Plan og teknikk den 21. november 2025. Det er fulgt opp med 3 interne opplæringsøkter hos Eiendom spesielt. Attestanter og anvisere er gjort særskilt oppmerksomme på sitt ansvar og kra-

¹³ Trafikklysmetoden i PTE Academic er en teknikk som brukes for å prioritere svar og administrere tiden effektivt ved å fargekode alternativer basert på sikkerhet. Fargekodene er rød (veldig usikker/ingen anelse), gul (mulig/ i tvil) og grønn (sikker).

¹⁴ Se protokoll fra kontrollutvalget Indre Østfold kommune datert 20.10.2025 sak 25/39 «Oppfølging av revisjonsbrev nr. 2/2025 - Undersøkelse av rammeavtale».

¹⁵ Møteinnkalling Kontrollutvalget Indre Østfold kommune 09.03.2026.

vene i rammeavtalene gjennom internopplæring, og det er tydeliggjort at driftsteknikere involveres i mot-takskontroll på fakturanivå for å kvalitetssjekke timer, materiell og ferdigstillelse. Bruk av koordinerende rolle er presisert, og fakturering av denne rollen kontrolleres særskilt, og er betydelig innskjerpet.

Videre blir det beskrevet at det innføres ny rutine for avtaleoppfølging mot leverandør. Til møtene skal leverandør i forkant rapportere på seriøsitetsbestemmelsene innen HMS, kompetanse, kurs ansatte og innleide underentreprenører. Det er også gjennomført og gjennomføres stikkprøvekontroller av fakturaer med kontroll av timer, datoer og utførende personell. Ved avvik følges dette opp direkte med leverandør. Kommunedirektør orienterte også om at det jobbes med å se på KI-løsninger for kontroll av faktura opp mot rammeavtale og det vil også iverksettes etterkontroll med dypdykk mot et gitt antall leverandører per år. Dette er i første rekke for å følge opp og sikre at interne rutiner etterleves og erstatter ikke løpende kontroll.

Direktør for kommunalområdet Plan og teknikk fortalte at kommunen bør jobbe mer med internkontrollen for kontraktsoppfølging. Det foregår nå en prosess rettet mot alle som attesterer og anviser på hennes område, hvor de skal diskutere kontraktsoppfølging og om rutinene er tydelige nok. Det må være gode rutiner for fakturakontroll og oversikt over prosjekter, slik at ansatte er trygge på og har kapasitet til å gjøre stikkprøver grundig nok. Direktøren opplyser videre at det har blitt gjennomført stikkprøver knyttet til noen prosjekter, og det har blitt utført noen kontroller på byggentreprenører, malere og ventilasjon. Selv om stikkprøvekontroller ikke er spesifikt beskrevet i rutinene, blir de utført hvis det oppstår mistanke om at kontrakten ikke overholdes. Ifølge direktøren jobbes det nå med å etablere en skriftlig rutine for dette, som en del av kontraktsoppfølgingen. Selv om det foreligger en rutine knyttet til oppfølging av avtaler, er ikke denne godt nok forankret i hele organisasjonen, slik at den blir etterlevd konsekvent. Rutinen må også justeres noe. Direktøren understreker at dette må fort på plass, men at det også må være god kvalitet på arbeidet, og man må få med hele organisasjonen på det. Det er bred enighet i kommunen om at dette må gjøres noe med, etter at man har gått gjennom flere kontrakter og funnet eksempler på praksis som ikke er tilstrekkelig.

En annen informant ga uttrykk for at det ikke har satt av tilstrekkelig tid og ressurser for å følge opp kontrakter og leveranser. Dette knytter informanten til at kommunen har villet for mye og for fort, og derfor har man nå satt foten litt ned. Kommunen kan ikke ta på seg prosjekter hvis det ikke kan gjøres både et godt forarbeid og oppfølgingsarbeid. Seksjon Eiendom har nå satt i gang tiltak for å gjøre oppfølgingsarbeidet bedre. Det brukes for eksempel mer interntid på rammeavtalene. Tidligere har avdelingsledere godkjent fakturaer, men nå er de også ute i felten, slik at de kan sjekke at det som skal bli levert faktisk blir levert. Seksjon Eiendom har ansvar for mange bygg, så det er viktig å ha denne ekstra kontrollen for å sikre at ting blir riktig levert.

Informanten fortalte videre at kontrollfunksjonen på rammeavtalene og prosjektene ligger hos seksjon Eiendom. Kommunen har en påseplikt, men den utøves ikke som den skal, mener informanten. Informanten mener med påseplikt at kontraktens betingelser etterleves, at leverandør skal etterleve kravene til lønns og arbeidsvilkår, og at kommunen skal forhindre sosial dumping.

I forbindelse med verifiseringen av rapportens faktaopplysninger informerte leder for anskaffelser at det vurderes hvordan dette skal ivaretas på en tydeligere måte. Det er utarbeidet en rutine for oppfølging av seriøsitetsskrav i bygg- og anleggskontrakter, som en rutine for påseplikt kan bygge på.

En annen informant fortalte at det bør være et krav til bestiller om å kontrollere om ting er gjort riktig, når vedkommende skriver navnet sitt på en faktura eller en avtale. Det er nok også noen mangler på skriftlighet i kommunen knyttet til å sikre kontroll, mener vedkommende. Tiltakene for å få alt dette på plass er fortsatt under arbeid.

Informanter fra anskaffelsesenheten fortalte at rolleoversikten over hvem som har ansvar for hva er et viktig premis for å sikre god oppfølging. Anskaffelsesenheten er prosessleder for konkurranse gjennomføring og følger kontrakten til signering, så tar seksjonen/avdelingen som har behovet for anskaffelsen over oppfølgingen. Det er en avviksfunksjon i avtaleoversikten, som sikrer at det kan meldes inn avvik. Meldes det inn avvik, bidrar dette til enklere oppfølging av leverandøren. Å melde avvik og følge opp avtalene er noe som blir gjort, men kommunen kan bli enda bedre på det, mente informanter fra anskaffelsesenheten. Oppfølging er kanskje særlig utfordrende knyttet til tjenesteavtalene, da omfanget av tjenestekjøp er stort. Rollen som avtaleforvalter skal tydeliggjøres i større grad, og at det i den rollen ligger det et ansvar for den systematiske oppfølgingen av bestillinger og leveranser. Alle varekontrakter er lagt inn i eHandel og følges opp av en ressurs hos anskaffelsesenheten. Prisdifferanser mellom avtale og faktura behandles som en del av fakturaflyten i Visma.

Informantene fra anskaffelsesenheten oppga videre at kommunen etter sammenslåingen i 2020 har hatt som mål å sikre full avtaledekning for alle anskaffelseskategorier. Dette har ført til en kraftig økning i antall rammeavtaler, fra ca. 40 til 86 på fem år. Når antallet avtaler øker, øker også behovet for systematisk oppfølging, dokumentasjon og kvalitetssikring. Enhet anskaffelser har utarbeidet rutinen for avtaleoppfølging. Arbeidet med opplæring av avtaleforvaltere har startet hos seksjon Eiendom, som har ansvar for cirka 80 % av alle rammeavtaler. I første omgang er rutinen presentert for ledelsen i seksjon Eiendom, og presentert i fellesmøter, men den er ikke fullstendig implementert. Anskaffelsesenheten forstår det slik at det er knapphet på tid og ressurser i seksjon Eiendom til å sikre tilstrekkelig oppfølging av punktene i rutinen.

Videre oppga informantene fra anskaffelsesenheten at det er mangler i implementeringen av rutinen for avtaleoppfølging. Uten eierskap til avtalene ute i fagmiljøene i kommunalområdene, blir innkjøpsfunksjonen ofte alene om å «forvalte på avstand». Dette svekker læring, brukertilfredshet og gevinstrealisering. Kommunen har hatt et sterkt søkelys på å etablere avtaler (anskaffelsesfasen), men ikke tilsvarende fokus på forvaltningsfasen. Dette viser en ubalanse mellom anskaffelsesstrategi og forvaltningspraksis. God avtaleforvaltning krever en helhetlig tilnærming hvor rammeavtaler ikke anses som et «avsluttet arbeid», men som en pågående styringsprosess. Utfordringen er ikke bare operativ, men også kulturell. For å lykkes med god avtaleforvaltning må det etableres en styringsstruktur med roller, rutiner og digitale verktøy som støtter oppfølgingen, samtidig som organisasjonen må utvikle en kultur der avtaleoppfølging forstås som en del av fagansvaret, ikke bare innkjøpsarbeidet. Kommunen har lyktes med å øke avtaledekningen, men ikke med å etablere en moden avtaleforvaltning. Dette skaper risiko for manglende etterlevelse, redusert verdiskaping og svak leverandørstyring. For å møte utfordringen må kommunen gå fra et anskaffelsesfokus til et forvaltningsfokus, med klare roller, systematisk oppfølging og sterkere forankring i hele organisasjonen. Organisasjonen må også erkjenne nødvendigheten og behovet for å avsette ressurser til kontrollarbeidet, fortalte informanter fra anskaffelsesenheten. En informant fra anskaffelsesenheten ville understreke at kontrollarbeid er et helhetlig ansvar i kommunen og for alle som bruker avtaler.

4.2.5 Anskaffelsen av modulscole Hovin

Anskaffelsesprosessen

I konkurransegrunnlaget for samspillsentreprise for rehabilitering og utvidelse av Hovin skole i Spydeberg, datert 25.09.2023, beskrives det at byggherren har et mål om å rehabilitere eksisterende bygg,

bygge en ny parallell,¹⁶ samt en ny flerbrukshall. Flerbrukshall/gymsal ligger ikke i prosjektet. Det skal derfor kun estimeres en kostnad for flerbrukshall som kan fremlegges for politisk behandling i fase 1, og eventuell bygging av flerbrukshall er en opsjon i fase to.

Det blir stadfestet at prosjektet i sin helhet skal gjennomføres som samspillsprosjekt. Det skal etableres en målsum¹⁷ for prosjektet som skal behandles og godkjennes i kommunestyret før bygging kan starte. Dersom målsum ikke er markedsmessig, eller forsvarlig er det kontraktsfestet at prosjektet kan avsluttes. Byggherren har til hensikt å inngå avtale med en fleksibel og løsningsorientert leverandør som vil bidra til å finne gode løsninger i prosjektet slik at det blir realiserbart. Samspillsentrepriseavtalen omfatter:

- Utarbeidelse av reguleringsplan
- Områdestabilisering
- Delfunksjonsbeskrivelser/detaljspesifisering av funksjons- og romprogram
- Kalkulasjon og fastsettelse av målpris (fase 1)
- Estimere kostnad for ny flerbrukshall/gymsal (utførelse er opsjon)
- Detaljprosjektering og utførelse (fase 2)
- Etablering av midlertidig skolerigg (kjøp, eller leie)
- Rive barnehagebygget
- Totalrehabilitering av eksisterende bygningsmasse
- Bygging av ny parallell
- Kiss and ride¹⁸
- Opparbeidelse av skolens uteområde og ombygging av infrastruktur/trafikkavvikling i forbindelse med byggingen
- Utearealer inkludert fordrøyningsløsning for overvann.

Som vi ser i et av punktene over er bestilling av modulscole, altså punktet «etablering av midlertidig skolerigg», blitt gjennomført i samspillsentreprisen.

Videre i konkurransegrunnlaget blir det informert om at rehabilitering og utvidelse av Hovin skole krever at det legges til rette for midlertidige skolelokaler. Skoleriggen må minst utgjøre klasserom, grupperom, garderobes og SFO til den 2. parallellen som er på skolen i dag. Dette utgjør 1.446 m² inkludert lærerarbeidsplasser. Administrasjon, personalrom, garderobes for ansatte, skolehelsetjeneste også videre utgjør ca. 250 m². Det er også nødvendig å estimere 250 m² til spesialrom som skolen ikke kan låne hos andre skoler i umiddelbar nærhet. Skolen må ha gym et annet sted og spesialfag undervises i klasserom og andre lokasjoner. Grovt regnet blir skoleriggen ca. 2000 m² netto. Størrelse og innhold av skoleriggen skal avklares sammen med skolen i samspillsfasen. 2000 m² er kun et foreløpig estimat. Områdestabilitet må utredes uansett hvor riggen plasseres. Skoleriggen ligger ikke inne i prosjektets ramme, og må inkluderes som den del av målsummen som godkjennes av kommunestyret.

Seksjonsleder kommunalteknikk ga uttrykk for at samspill er en ideell måte jobbe sammen på. I tilfelle med rehabilitering og utvidelse av Hovin skole gikk de inn uten forprosjekt for rehabiliteringen og den

¹⁶ Kommunestyret vedtok i sak 32/23 at det skulle bygges ut en ny parallell ved Hovin skole, som da blir en 3 parallell skole. Det ble avsatt en investeringsramme på 100 millioner kroner til denne parallellen. Den nye parallellen skulle være et bygg i to etasjer eller to bygg i en etasje ut mot Lyserenveien.

¹⁷ Målsummen er en forventet totalpris, basert på budsjetterte kostnader. Målprisen er den sluttkostnad partene skal styre mot og som partene i fellesskap mener det er realistisk å fullføre prosjektet til. Det spesielle med målsum er viktigheten av at alle kostnadselementene i målprisen er synlige, og kjent for begge partene, samt håndtering av kostnadsoverskridelser og besparelser. For mer informasjon, se: [Samspill i entreprisekontrakter - Byggmesteren](#).

¹⁸ En plass for korte stopp som tillater bilpassasjerer å stige av eller på.

nye parallellen. Da utarbeidet de målsum sammen med entreprenør for å få en fin prosess og oversikt over kostnader. Seksjonsleder har brukt samspillentreprise ved flere tilfeller, også hos tidligere arbeidsgivere. Betonmast var med på det prosjektet. Kommunen skal nå starte et arbeid med avløpsrensaneanlegg, og der blir det to samspillsentrepriser som skal kjøres sammen.

Direktør for Plan og teknikk forklarte at samspillentreprise ble valgt som gjennomføringsmodell for prosjektet med Hovin skole, for å oppnå et bedre prosjekt gjennom tidlig involvering av entreprenør, økt samarbeid og felles økonomiske intensiver. Samspillentreprise-modellen skal redusere risiko, konflikter og byggetid. Samtidig sikres bedre kvalitet og kostnadskontroll gjennom en slik modell. Modellen er anbefalt i flere offentlige veiledere, bransjestandarder og faglige kilder.

Direktør for Plan og teknikk og seksjonsleder Kommunalteknikk ga i kontrollutvalgsmøtet den 15.12.2025 informasjon om samspillsentreprisen og innkjøp av modulbygg Hovin skole. Revisjonen var til stede og har mottatt Power Point-presentasjonen som direktør og seksjonsleder fremviste under møtet. I presentasjonen vises det til at hovedprinsippene for en samspillentreprise inkluderer:

- Tidlig involvering: Entreprenøren involveres ofte allerede i en tidlig planleggingsfase (Fase 1), slik at deres kompetanse kan brukes til å optimalisere løsninger og redusere kostnader og feil.
- Felles målsetninger: Partene etablerer felles mål for prosjektet, inkludert budsjett (målpris), kvalitet, tid og miljø.
- Åpen økonomi: Det er stor grad av økonomisk åpenhet, og partene deler gjerne både gevinster (bonus) ved kostnadsbesparelser og kostnadsoverskridelser (malus) i forhold til målprisen.
- Risikodeling: Risiko knyttet til uforutsette hendelser og kostnader fordeles på en avtalt måte, i motsetning til tradisjonelle modeller der risikoen ofte ligger primært hos én part.
- Konflikthåndtering: Det er gjerne etablerte rutiner for konflikthåndtering som skal løse utfordringer raskt og på lavest mulig nivå for å opprettholde det gode samarbeidet.

Rådgiver fra anskaffelsesenheten oppga å ha tatt del i prosessen med anskaffelsen av samspillentreprisen. Rådgiver opplevde dette som en god prosess, og anskaffelsesenheten har fått gode erfaringer med samspill som entreprisform. Samspillmodellen gjør det mulig å utvikle prosjektet sammen med entreprenøren, finne løsninger underveis og justere disse dersom utfordringer oppstår eller bedre alternativer dukker opp. En stor fordel er at prosjekteringen kan starte mens man har tilgang til bygget, noe som gir mulighet til å kartlegge risiko annerledes enn ved totalentreprise, der kravspesifikasjonen lages før konkurransen og ofte binder oppdragsgiver etter kunngjøring. Ved samspillsentreprise legges det større vekt på leverandørens erfaring og kompetanse framfor pris, og kvalitetskriterier som knyttes til det grunnlaget som er kunngjort, for å få avtale med en leverandør som kan bidra til det beste prosjektet for kommunen.

Rådgiver informerte videre at det i Betonmast Østfold AS sitt tilbud kom fram at de hadde lang erfaring med mange samspillsentrepriser, og at det for selskapet er en foretrukken arbeidsform. En samspillsentreprise er avhengig av god kommunikasjon med entreprenør og høy grad av tillit mellom partene. Når tilbud vurderes, kan det være stor forskjell mellom inntrykket man får fra dokumentene og hvordan entreprenøren uttrykker seg under intervjuer. Rådgiveren var med på intervjuene, samt vurderingene av mottatte tilbud. Enhet anskaffelser legger samtidig mye vekt på fagavdelingenes konklusjoner, siden det er de som sitter på fagkompetanse, men anskaffelsesenheten er tett involvert i evalueringene. Rådgiver forteller at hun alltid setter seg godt inn i tilbudene, passer på at de samsvarer med det som etterspørres, og at evalueringen er i tråd med hva det er angitt i konkurransen at skal vurderes.

Rådgiver opplyste videre om at hun mener Betonmast hadde det beste tilbudet i denne anskaffelsen. Rådgiver hadde tillit til Betonmast basert på deres tilbud, og at partene hadde en felles enighet om å jobbe til det beste for prosjektet. Ved samspill er det også en gjensidig motivasjon om å komme til en

god pris, da samspillsavtaler inneholder en klausul om at prosjektet kan avsluttes etter prosjektering dersom partene ikke kommer til enighet om en målpris (pris for selve utførelsen), og at denne reelt er akseptabel og innenfor hva som er forventet kostnad for gjennomføring av denne type prosjekt. Dette er en motivasjon for entreprenør da det er kostnadskrevenende for dem å delta i første fase (prosjektering – selv om mye av deres kostnader dekkes). Dette gir entreprenør et godt insentiv for å komme fram til en realistisk og gjennomførbar pris. Videre er det kontraktfestet en gjensidig forpliktelse knyttet til målsummen, om at eventuelt overskudd eller underskudd på målprisen deles mellom partene.

Ifølge avtaledokumentet som er oversendt revisjonen ble kontrakt om samspillentreprise mellom seksjon kommunalteknikk og Betonmast Østfold AS signert elektronisk den 18.12.2023 av seksjonsleder kommunalteknikk, og den 20.12.2023 av daglig leder ved Betonmast.

I dokumentet «Avtale» datert 15.12.2023, beskrives det at Betonmast Østfold AS har lang erfaring med samspill, og at de har utført 19 samspillsentrepriser i regionen. Flere av disse prosjektene er skolebygg med en kombinasjon av nybygg og rehabilitering. Betonmast kan vise til svært gode tilbakemeldinger på samarbeid, engasjement og kompetanse for tilbudte team. Betonmast har tidligere levert prosjekter innenfor tid, kvalitet, målpris og med fornøyde byggherrer/brukere. Dette er noe selskapet er stolte av og vil videreføre også i prosjektet med Indre Østfold kommune.

Dokumentet «Oppdragsforståelse» er et skriv fra Betonmast Østfold AS om deres forståelse av samspill som arbeidsform. Betonmast forklarer blant annet at deres erfaring bidrar til gode samspillsarenaer og et godt samarbeidsklima. Kontinuitet i prosessen er svært viktig, og Betonmast ser positivt på at Indre Østfold kommune allerede har dedikert medarbeidere til prosjektet.

Seksjonsleder kommunalteknikk informerte om at samspillsentreprisen ble valgt for rehabiliteringen og nybygget på Hovin skole, men gjaldt også anskaffelse av midlertidig modulskole. Grunnarbeidene for riggen samt istandsetting av riggområde ble priset inn i målsummen for Hovin skole, med egne standardkontrakter med riggleverandøren på både anskaffelse/bestilling og leie.

I Power Point-presentasjonen fra kontrollutvalgsmøtet den 15.12.25. kommer det fram at seksjon Kommunalteknikk og Betonmast hadde et samspillsmøte nummer 2, den 29.01.2024. Målet for møtet var å finne leverandør til midlertidige lokaler i form av en skolerigg til Hovin skole. I februar ble tre mulige leverandører kontaktet for å kunne komme frem til en leverandør som ga trygghet for at de hadde riktig kompetanse til å utvikle konseptet. Firmaet Adapteo AS ble en aktuell leverandør. De svarte godt ut konkurransegrunnlaget og tilbød en dedikert arkitekt for oppgaven allerede fra dag en. De fremsto profesjonelle og hadde gode referanseprosjekt og lettfattelige produktbrosjyrer. Kontrakten med Adapteo ble signert 06.05.2025.

I tilbuds brevet fra Adapteo blir det blant annet skrevet følgende:

Adapteo er den ledende nordeuropeiske leverandøren av modulbygg. Vi er et privat selskap eid av Goldman Sachs Asset Management. Adapteo har en portefølje på 1,3 millioner kvadratmeter, virksomheter Side 3 av 4 i åtte markeder og 538 ansatte i Sverige, Finland, Danmark, Norge, Tyskland, Nederland, Belgia og Litauen. Våre eiere er finansielt sterke og investerer tungt i selskapets vekst og utvikling. Adapteo Group er sterkt sammenkoblet, med land som støtter hverandre i ulike prosjekter og kompetanseområder. Samlet sett betyr dette at Adapteo Norge effektivt kan levere både store og komplekse prosjekter som krever store investeringskostnader.

Det blir også skrevet at Adapteo Norge ble etablert i 2002 med hovedkontor lokalisert i Drammen. Deres markedsområde dekker hele Norge. I løpet av mer enn 20 år de samarbeidet med mange av de største selskapene og kommunene i Norge.

I kontrakten med Adapteo AS, «Avtale om oppfølging og leie av paviljonger» datert 06.05.2025, blir det blant annet informert om at leieobjektet består av 1 paviljong, som består av 37 moduler. Leieperioden regnes fra overtakelsen som produseres sammen med prosjektleder fra Adapteo og kommunen. Ønsket overtagelse er senest 15.08.2025. Leieforholdet kan ikke sies opp i leietiden.

Oppfølging av forsinkelse og kontraktsforpliktelse

I intervju med revisjonen oppgir direktør for Plan og teknikk at Adapteo ikke hadde oversikt over modulene til skoleriggen som skulle komme fra Sverige og Danmark. Adapteo hadde heller ikke oversikt over hvor stort oppussingsbehovet var, for å tilfredsstille byggeteknisk forskrift (TEK17), som lå i bestillingen fra Indre Østfold kommune.¹⁹ Det var disse modulene som forsinket leveransen. I juli 2025 fikk prosjektleder (seksjonsleder Kommunalteknikk) bekreftet fra leverandøren at alle modulene var klare. Prosjektlederen hadde purret på Adapteo gjennom hele sommeren, likevel ankom ikke modulene til lokasjonen i Spydeberg. Det ble da viktig å finne andre alternativer som kunne brukes til midlertidig skolelokaler frem til modulskolen ble klar. Det ble opprettet en prosjektgruppe bestående av personer fra skolesektoren, eiendom, tillitsvalgte og verneombud. Prosjektgruppen så på mulighetene for lokaler og hva som var akseptabelt for skoledriften. Seksjon Eiendom ledet denne prosessen.

I Power Point-presentasjonen vist frem i kontrollutvalgsmøtet den 15.12.25, beskrives det at Adapteo bekreftet 1. juli 2025 at alle modulene var klare. Prosjektledelsen hadde imidlertid hele tiden vært usikre på om modulene faktisk var komplette og klare til montering, og til å bli tatt i bruk umiddelbart. Det ble så oppdaget at noen av modulene var ferdigstilt i Drammen, men flere av modulene måtte hentes fra Sverige og Danmark. Knyttet til disse visste ikke leverandør hva slags tilstand modulene var i. Prosjektledelsen har etterspurt gjentatte ganger om modulene var klare til bruk og fulgte fremdriftsplan om ferdigstilling 15.08.2025. Adapteo kunne verken bekrefte eller avkrefte dette.

I Power Point-presentasjonen ligger det vedlagt et geoteknisk notat fra Løvlien Georåd. I notatet beskrives det at skoleriggen (modulskolen) planlegges fundamentert på en 300 mm komprimert pute av pukk. Det forventes å oppstå setninger på skolebygget, som løses ved at bygget jekkes/heves etter hvert som det oppstår behov. Bygget har begrenset levetid (2 år) og løsningen vurderes som ok så lenge entreprenør og byggherre er bevisste på risiko og ulemper ved løsningen. Skoleriggen vil være et lett bygg og planlegges fundamentert på treklosser (standard fundamentløsning fra modulleverandør).

Videre i presentasjonen blir det opplyst om at det ble gitt gjentatte purringer fra prosjektledelsen per telefon, SMS og epost gjennom sommerferien 2025. Adapteo bekreftet at bare de starter, så går det fort. 12. august kom det varsel om forsinkelser grunnet høydeavvik. 26. august kom modulene. 28. august kom endringsmelding med begrunnelse for forsinkelse og krav om kompensasjon. Adapteo mener at det er avvik på grunnen som er den hovedsakelige årsaken til forsinkelsen, og at dette utløser fristforlengelse. Endringsmeldingen er avvist av prosjektledelsen fordi grunnplaten er anlagt slik det er beskrevet i geoteknisk notat. Adapteos fundamentering følger imidlertid ikke geoteknisk notat, blir det skrevet.

¹⁹ Forskrift om tekniske krav til byggverk trekker opp grensen for det minimum av egenskaper et byggverk må ha for å kunne oppføres lovlig i Norge. For mer informasjon, se: [Byggeteknisk forskrift \(TEK17\) med veiledning - Direktoratet for byggkvalitet](#).

Seksjonsleder kommunalteknikk opplyste i intervjuet at Adapteo ikke hadde oversikt over modulene de skulle hente fra Sverige og Danmark. Grunnarbeidene skulle følge geoteknisk notat, og det skulle brukes kun lette masser. Kommunen mottok imidlertid en endringsmelding fra Adapteo på grunn av grunnforholdene. Adapteo ønsket mer penger og timer for oppussing. Kommunen har ikke godtatt ikke dette. Seksjonsleder og prosjektleder for kommunen tok selv en tur til Drammen for å se om modulene leverandøren fortalte hadde ankommet, faktisk var der. Noen moduler sto der, men det manglet mange. Modulene fra Sverige og Danmark ble levert rett til Spydeberg, og de var ikke pusset opp da de kom. Seksjonsleder har oversendt eposter og SMS til revisjonen som viser at de hyppig purret på leverandøren.

Direktør for Plan og teknikk informerte i en skriftlig besvarelse om modulscole Hovin at prosjektet ikke har blitt påført ekstra kostnader knyttet til oppføring og leie av modulscole. Men det er gjennomført flere oppgraderingsarbeider på Fjellheim utover det som var planlagt. Dette er tiltak som ville vært nødvendig å gjennomføre de nærmeste årene, men som ble fremskyndet for å ivareta HMS. Investeringene vil derfor ha varig verdi for Indre Østfold kommune. Det ble ikke foretatt investeringer i eksterne bygg. På spørsmål fra revisjonen om noe kunne ha vært gjort annerledes for å ha fulgt opp anskaffelsen av Hovin modulscole bedre, svarte direktør at det er vanskelig å se alternativ oppfølging av anskaffelsen da hovedutfordringen her var at leverandøren ikke hadde kontroll over sine arbeidere og tilstanden på moduler fra Sverige og Danmark. Utfordringen var at leverandøren ikke varslet tidlig nok at de ikke greide å levere til avtalt tid.

Seksjonsleder kommunalteknikk fortalte at forsinkelsen skyldtes at Adapteo ikke hadde tilstrekkelig oversikt over prosjektet. Adapteo skulle absolutt ha den store fundamenteringen, som ikke var nødvendig. Kommunen ønsket å sette modulene på lette klosser, og ikke fylle på mer masser i tråd med det geotekniske notatet. Alt ble til slutt slutført som det skulle. Avtalen var at alt skulle være klart til skolestart, men dette ble forsinket med cirka to måneder.

Revisjonen har mottatt SMS- og epostkorrespondansen mellom Adapteo og kommunen i forbindelse med modulscole Hovin.²⁰ I for eksempel en SMS fra kommunen til Adapteo datert 30. juli 2025 blir det skrevet: «Monteringen av riggen er nødt til å komme i gang i dag og foregå kontinuerlig skal dere ha noe sjanse. 250 elever begynner snart på skolen igjen, og det er katastrofe om ikke dette er på plass. Husk at det skal være tid for lærere og flytte inn også.» I flere eposter diskuteres grunnen som modulscole skal stå på. I en epost fra kommunen datert 26. august 2025 til Adapteo blir det skrevet: «Som nevnt mange ganger før så må vi ha en fremdriftsplan. Vi er nødt til å kunne formidle informasjon videre til skole og ledelse. Og som sagt før så forventer jeg at denne fremdriftsplan inneholder forsering av tapt tid så godt det lar seg gjøre.» En epost fra Adapteo datert 13. oktober 2025 er et varsel om ny overtakelse. Det blir skrevet at de blir ferdig med arbeidet i løpet av uke 43, og da trenger de helgen til å bone og vaske ut hele bygget, samt mandag 27. oktober til å sette opp garderober og eventuelt trekke fiberkabler. Det blir kalt inn til overtakelse tirsdag ettermiddag 28. oktober 2025.

²⁰ Revisjonen har mottatt i overkant av 200 eposter, samt nesten 100 tekstmeldinger i korrespondansen med Adapteo.

4.3 Vurderinger

4.3.1 De fem grunnleggende prinsipper ved offentlige anskaffelser

4.3.1.1 Konkurransen

Kommunen har etablert et tydelig reglement, samt rutiner, som legger opp til reell konkurranse i alle anskaffelser, og disse brukes aktivt i konkurransegjennomføringen. Dokumentasjonen viser at anskaffelsesenheten benytter digitale verktøy, maler og kunngjøring i henhold til regelverket for å sikre bred konkurranse, blant annet gjennom Tendsign og Doffin. Intervjuene viser også at enheten arbeider systematisk med å sikre at tildelingskriterier, kvalifikasjonskrav og omfang er tydelig beskrevet slik at markedet får lik tilgang til informasjon. Intervjuene tyder også på at anskaffelsesenheten tar en aktiv rolle i å sikre god tilrettelegging for konkurranse, blant annet gjennom bruk av markedsdialog ved behov. Vår gjennomgang av et tilfeldig utvalg av fire rammeavtaler viser at kunngjøring skjer i tråd med forskriften, og at konkurransegrunnlagene inneholder obligatoriske elementer som beskriver behov, estimert verdi og avtaleperioder.

Det at kommunen gjennomfører markedsdialog ved behov, kan styrke konkurransen særlig ved komplekse anskaffelser og der markedssituasjonen er uoversiktlig. Kommunen gjennomfører også leverandørkonferanser og jobber aktivt med å inkludere lokale leverandører i konkurranser uten at dette går på bekostning av regelverkets krav til konkurranse. Gjennomgangen av de fire rammeavtalene viser at omfang, vilkår og varighet er tydelig beskrevet, og at det er lagt opp til konkurranse med flere leverandører der det er hensiktsmessig. Anskaffelsesenhetens praksis med å gjennomføre fast sidemannskontroll før kunngjøring, og deres bruk av KGV-system som sikrer sporbarhet, bidrar også til å støtte konkurranseprinsippet.

Samtidig viser funn fra intervjuer at anskaffelsesenheten synes å ha begrensede ressurser sett opp mot antall konkurranser og rullering av rammeavtaler. Dette kan svekke kvaliteten i konkurransegrunnlaget og oppfølging av konkurransene, selv om revisjonen opplever at regelverket i hovedsak følges. Noen informanter peker på utfordringer i samhandlingen mellom anskaffelsesenheten og fagområdene, særlig knyttet til behovsavklaringer og utforming av krav. Det foreligger imidlertid ikke informasjon som tilsier at konkurranser uteblir eller at regelverket brytes. Revisjonen vurderer derfor at kriteriet om konkurranse er oppfylt, men at det likevel finnes tre forbedringsområder som redegjøres for nedenfor.

I rapporten «Kommunens gjennomføring av nødvendige anskaffelsesaktiviteter»²¹ blir det beskrevet at store kommuner ofte har en sentralisert organisering av sin anskaffelsesfunksjon, slik som tilfellet er i Indre Østfold kommune. Med en slik sentralisert organisering er det ifølge rapporten viktig med godt samarbeid mellom fagavdelinger og anskaffelsesenheten i ulike deler av anskaffelsesprosessen, og god styring av arbeidet med anskaffelser vil være sentralt. God kvalitet i anskaffelser forutsetter tidlig og strukturert involvering av fagmiljøene, og svakheter i samspillet mellom fag og innkjøp er en vanlig barriere som øker risikoen for uklare krav, feil prosedyrevalg og ineffektiv konkurransegjennomføring. For eksempel vil det være avgjørende med tydelig ansvars- og rollefordeling, retningslinjer for når og hvordan anskaffelsesenheten skal involveres og prioritering av hva anskaffelsesfunksjonen skal gjøre.

Basert på det ovennevnte anbefaler vi at kommunen styrker samhandlingen mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene for å sikre at blant annet behov og krav avklares så grundig som mulig før kunngjøring. I det følgende har vi to eksempler på tiltak for å styrke denne samhandlingen.

²¹ «Kommunens gjennomføring av nødvendige anskaffelsesaktiviteter», utarbeidet av: Oslo Economics og Inventura. Oppdragsgiver: KS – kommunesektorens organisasjon. Publisert november 2024.

For det første kan kommunen utvikle en mal som fagmiljøene fyller ut før de melder inn sitt behov. Dette kan omfatte funksjonskrav, ønsket kvalitet, volum, tid og eventuelle risikofaktorer. En slik mal kan redusere misforståelser og gjøre startpunktet likt for alle anskaffelser, samt redusere personavhengighet og variasjon i praksis mellom fagområder.

For det andre kan kommunen revidere dokumentet «Rolle og ansvarsbeskrivelse ved anskaffelser». Vi opplever at dokumentet er et solid grunnlag for å sikre tydelig rolle- og ansvarsfordeling i anskaffelser. Det dekker de fleste rolle- og ansvarsområder på en god måte, spesielt når det gjelder identifisering og beskrivelse av roller, og forankring i ledelsen. Vi mener likevel det er et forbedringspotensial når det gjelder når og hvordan anskaffelsesenheten skal involveres. For sen involvering av anskaffelsesenheten er en kjent barriere som øker risikoen for feil og ineffektivitet. For å sikre en god rolle- og ansvarsforståelse blant alle involverte aktører, bør dokumentet inneholde en beskrivelse av hvordan samarbeidet mellom fagavdeling og anskaffelsesenheten skal organiseres.

Vi vil også anbefale at kommunen utarbeider et mer overordnet og helhetlig dokument som tydeliggjør interne prosesser på anskaffelsesområdet og beskriver hvordan kommunen skal arbeide med anskaffelser fra start til slutt. Etter revisjonens vurdering fremstår dagens styringsdokumenter som fragmenterte og med varierende detaljeringsnivå. Dokumentet «Prosessbeskrivelse – Offentlige anskaffelser» binder for eksempel ikke tydelig nok sammen mål, strategiske prioriteringer, roller, ansvar og samspill mellom enheter. Det mangler også en tydelig beskrivelse av kommunens ambisjoner for blant annet markedsdialog, konkurranse reformer, risikostyring, miljø, digitalisering og leverandørutvikling.

Videre fremstår deler av dokumentet mer som operative arbeidsbeskrivelser enn som overordnede styringslinjer. Det mangler også tydelige føringer for ansvarsdeling, beslutningspunkter og strategiske vurderinger i de ulike fasene. Revisjonen vurderer derfor at kommunen bør utarbeide et felles styringsdokument som samler rutiner, roller og prosesser, og som kan bidra til mer enhetlig praksis, mindre personavhengighet og bedre forutsigbarhet, styring og etterprøvbarehet.

Fragmenterte styringsdokumenter med varierende detaljeringsnivå kan skape uklarhet om hva som faktisk gjelder i kommunens anskaffelsesprosess, og det kan øke risikoen for at praksis varierer mellom kommunalrådene. Et samlet og overordnet dokument vil tydeliggjøre ansvarsfordeling og forventninger til både fagmiljøene og anskaffelsesenheten, og bidra til større forutsigbarhet i planlegging, behovsdefinerings og fastsettelse av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Dette vil også bidra til å styrke etterprøvbareheten og gjøre kommunen mindre sårbar for personavhengig kunnskap, noe som særlig er viktig i en organisasjon med høyt arbeidspres og begrensede ressurser.

I kommunestyremøtet 02.04.2025 i sak 035/25 ble det vedtatt: «Anskaffelsesstrategi 2025-2028 utsettes i påvente av forvaltningsrevisjonen «Økonomistyring - herunder budsjett disiplin og offentlige anskaffelser/rammeavtaler».²² Anskaffelsesstrategi 2020-2023 videreføres inntil videre. Kommunestyret ber om å få en ny sak når forvaltningsrevisjonen og evalueringen foreligger.»

Revisjonen mener det er viktig at en revidert strategi utarbeides, og at den gir tydelige og oppdaterte føringer for hvordan kommunen skal arbeide med blant annet konkurranse, klima- og miljøkrav og kontraktsoppfølging, og samtidig bidra til et felles strategisk rammeverk for både fagmiljøene og anskaffelsesenheten. Dette kan redusere risikoen for ulik praksis og styrke enhetlig, effektiv og regelverkstro gjennomføring av anskaffelser.

²² Se møteoversikter på [Utvalg - Indre Østfold kommune](#).

4.3.1.2 Likebehandling

Dokumentasjonen revisjonen har undersøkt viser at kommunen benytter Tendsign og legger ut all relevant informasjon tilgjengelig for leverandørene, inkludert spørsmål og svar-funksjonen hvor svar gjøres tilgjengelig for alle tilbydere samtidig. Funn fra intervjuene viser at både anskaffelsesenheten og fagmiljøene er bevisste på risikoen for konkurransevridding, og at bestillere aktivt sørger for at informasjon som kan være konkurransefølsom, deles i utlysningen dersom enkelte leverandører har særkunnskap fra tidligere samarbeid. Det foreligger også faste maler som sikrer at kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og vurderingsmodeller formuleres tydelig, og at vurderingene begrenses til kriterier som er kunngjort.

Videre fremgår det av våre undersøkelser at alle leverandører mottar skriftlige tildelingsbrev med begrunnelse, og at det gjennomføres sidemannskontroll før utsendelse for å sikre korrekt og nøytral behandling. Informantene opplyser at brukergrupper og vurderingsarbeid gjennomføres etter strukturerte prosedyrer som reduserer rommet for skjønn og dermed risikoen for forskjellsbehandling. Kommunen har også etablert rutiner for oppdeling av kontrakter eller begrunnelse for å ikke dele opp, noe som bidrar til å ivareta både konkurranse og likebehandling. Samlet sett viser funnene våre at praksis er systematisk, dokumentert og i samsvar med regelverkets krav, og revisjonen vurderer derfor at kriteriet om likebehandling er oppfylt.

4.3.1.3 Forutberegnelighet

Kommunen har tydelige og etablerte rutiner for hvordan anskaffelser skal planlegges og gjennomføres, og disse gjør at leverandørene får forutsigbar informasjon om krav, prosess og evaluering. Konkurranses grunnlagene som er gjennomgått viser at kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og vurderingsmodeller er klart beskrevet før tilbudsfrist, og at kommunen ikke legger vekt på forhold utover det som er kunngjort. Videre fremgår det at evalueringen gjennomføres systematisk ved bruk av maler og at anskaffelsesenheten kvalitetssikrer prosessen, noe som bidrar til at leverandørene kan forutse hvordan tilbudene blir vurdert.

Bruken av digitale verktøy som Tendsign styrker også forutberegneligheten, fordi kommunikasjon, spørsmål og svar og endringer i konkurransen håndteres åpent og likt for alle tilbydere. Informantene beskriver at anskaffelsesenheten aktivt veileder fagmiljøene for å sikre konsistente og regelmessige prosesser, og at planleggingsfasen gir tydelig struktur for konkurransens innhold. Det fremkommer heller ikke ved undersøkelse av rammeavtaler forhold som tyder på at kommunen avviker fra kunngjorte krav eller evalueringer. Samlet sett viser våre funn at leverandørene får et forutsigbart grunnlag å forholde seg til, og det er ingen indikasjoner på brudd på forutberegnelighetsprinsippet.

4.3.1.4 Etterprøvnbarhet

Dokumentasjonen i de gjennomgåtte anskaffelsene viser at kommunen fører anskaffelsesprotokoll som dekker sentrale beslutninger, vurderinger og begrunnelser, slik forskriften krever. Kommunen benytter konkurransegjennomføringsverktøy (KGV), som sikrer sporbarhet gjennom automatisk loggføring av kommunikasjon, spørsmål og svar, samt dokumentlagring. Våre undersøkelser viser at kvalifikasjonsvurderinger, evalueringer, avvisninger og tildelingsbeslutninger er tydelig dokumentert og kan spores tilbake til grunnlaget som er oppgitt i konkurransedokumentene. Videre benytter anskaffelsesenheten faste maler i sitt arbeid, noe som bidrar til konsistens og oversiktighet. Funn fra intervjuer viser også at ansatte har høy bevissthet rundt viktigheten av skriftlighet og sporbarhet, særlig for å sikre tillit og likebehandling. Revisjonen vurderer derfor at kriteriet om etterprøvnbarhet er oppfylt.

4.3.1.5 Forholdsmessighet

Kommunen stiller kvalifikasjonskrav som fremstår relevante og tilpasset anskaffelsens art, blant annet ved at krav om økonomisk kapasitet, skatteattester og faglig kompetanse er proporsjonale og treffsikre. Videre viser vår gjennomgang av anskaffelser at kravspesifikasjonene er utformet på en måte som begrenser unødig byrde for leverandørene, og at kommunen bevisst forsøker å bruke klare og forståelige krav. Tildelingskriteriene fremstår balanserte og egnet til å identifisere det beste tilbudet uten å stille unødvendig omfattende dokumentasjon. Kommunen legger vekt på å ikke sette terskelen høyere enn nødvendig, blant annet gjennom åpning for at nyetablerte leverandører kan dokumentere økonomi via bankerklæring. Funn fra intervjuer viser også at ansatte er bevisste på proporsjonalitetsprinsippet, og at kommunen forsøker å sikre et rimelig forhold mellom kravene og kontraktens verdi. Kommunens praksis med å differensiere mellom små, mellomstore og store anskaffelser bidrar også til forholdsmessige prosesser. Revisjonen vurderer derfor at kriteriet om forholdsmessighet er oppfylt.

Samtidig viser revisjonens undersøkelser at kommunen i praksis bidrar til leverandørutvikling i tråd med målsetning nr. 5 i anskaffelsesstrategien. Kommunen benytter markedsdialog i forkant av konkurranser der det er hensiktsmessig, gjennomfører leverandørkonferanser og har tatt initiativ til regionale samarbeid for å styrke leverandørmarkedets kompetanse og deltakelse i offentlige anskaffelser. Videre fremgår det at kommunen har lyktes med å inkludere lokale leverandører i konkurranser, uten at dette går på bekostning av kravene til konkurranse og likebehandling. På denne bakgrunn vurderer revisjonen at kriteriet om leverandørutvikling er oppfylt.

4.3.2 Klima- og miljøhensyn

Våre undersøkelser av dokumentasjonen viser at kommunen i økende grad integrerer miljøkrav i sine anskaffelser, og at nye konkurranser følger hovedregelen om at klima- og miljøhensyn skal vektas minimum 30 prosent i tildelingskriteriene. Flere av konkurransegrunnlagene vi har gjennomgått viser konkrete og målbare krav, eksempelvis knyttet til kjøretøy, utslippsfrie leveranser, produktmerking og avfallshåndtering. Videre fremgår det at kommunen har innarbeidet praktiske og detaljerte miljøkrav innen bygg og anlegg, blant annet gjennom krav om Euroklasse 6-kjøretøy og planer om overgang til fossilfrie biler, noe som viser en tydelig og operativ miljøforståelse. Kommunen deltar også i et regionalt klimasatsprosjekt, noe som understøtter et systematisk arbeid for å heve kompetansen og utvikle felles miljøkriterier. Intervjuene viser at ansatte i anskaffelsesenheten er godt kjent med regelverksendringene fra 2024 og arbeider aktivt med å identifisere relevante miljøkrav tilpasset ulike markeder og anskaffelseskategorier.

Gjennomgangen av rammeavtaler viser at miljøhensyn ikke kun er beskrevet i generelle ordelag, men også er operasjonalisert som konkurranseelement med klare forventninger til leverandørene. Kommunen benytter både miljømerker og funksjonsbaserte krav for å sikre at produktene eller tjenestene oppfyller miljømålene, noe som øker etterprøvnbarheten. I enkelte av de nyere anskaffelsene fremstår miljøkriteriene som godt utarbeidet, relevante og balanserte, samtidig som de ikke virker unødig byrdefulle for små og mellomstore leverandører.

Selv om enkelte eldre konkurransegrunnlag hadde lavere miljøvekt enn det som nå er hovedregelen, viser utviklingen at kommunen har justert praksis, og nyere anskaffelser er tydelig i tråd med dagens krav. Sett under ett vurderer revisjonen derfor at kommunen har etablert en praksis hvor miljøhensyn er godt integrert, relevant og i samsvar med anskaffelsesregelverket. På denne bakgrunn vurderer revisjonen at kriteriet om klima- og miljøhensyn er oppfylt.

4.3.3 Habilitet

Gjennomgangen av anskaffelsesprotokoller viser at habilitet vurderes systematisk i alle mottatte anskaffelser, og at vurderingen dokumenteres i tråd med kommunens rutiner. Funn fra intervjuene bekrefter at habilitet tas opp både i oppstartsmøter og etter tilbudsåpning, slik at eventuelle interessekonflikter kan avklares før evaluering. Vi opplever at ansatte viser god kjennskap til regelverket og er bevisste på at selv indirekte bindinger kan medføre inhabilitet, og at de da skal fratre prosessen. Kommunen benytter faste prosedyrer, inkludert obligatoriske habilitetsfelt i protokollene og interne avklaringer ved tvil, noe som styrker etterprøvbareheten. Videre beskriver ansatte at habilitet vurderes fortløpende, også dersom nye opplysninger fremkommer etter prosessens start. Til sammen viser dette at kommunen i praksis gjennomfører habilitetsvurderinger i samsvar med gjeldende regelverk.

4.3.4 Oppfølging av kontrakter

Kommunen har utarbeidet flere relevante styringsdokumenter, rutiner og maler som beskriver hvordan kontrakter og rammeavtaler skal følges opp, herunder roller som avtaleeier og avtaleforvalter. Intervjuopplysninger og mappegjennomgangen viser imidlertid at disse rutinene i begrenset grad er systematisk implementert og forankret i hele organisasjonen. Ved gjennomgang av anskaffelsesmapper kommer det i begrenset grad frem dokumenterte risikovurderinger etter kontraktsinngåelse. Funn fra intervjuene avdekker at kontraktsoppfølging ofte skjer ved behov eller når problemer oppstår, ikke etter en fast struktur. Vår vurdering er at det mangler en gjennomgående praksis for risikovurdering av kontrakter kort tid etter inngåelse, slik beste praksis for kontraktsoppfølging anbefaler:

Kontraktsforvalter skal kort tid etter kontraktsinngåelse utarbeide en risikovurdering av kontrakten. Hensikten er å avdekke faktisk og fremtidig risiko knyttet til kontrakten gjennom hele kontraktsperioden. Det bør utarbeides en plan med risikoreduserende tiltak. Denne planen bør presenteres for leverandøren på oppstartsmøte, og begge parter bør enes om risikobildet. Dersom det er stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår eller andre seriøsitetskrav i kontrakten, må det gjennomføres en særskilt risikovurdering av disse kravene. Virksomheten bør involvere fagpersoner, fagetater, SHA-rådgivere²³ og andre i risikovurderingen.²⁴

Selv om det er gjennomført risikovurderinger av rammeavtaler etter en trafikklysmoell, er det uklart i hvilken grad disse er koblet til konkrete oppfølgingsplaner og systematiske tiltak i kontraktsperioden. Flere informanter peker på manglende kapasitet og tid i fagmiljøene som en sentral årsak til svak oppfølging, særlig i seksjoner med mange og komplekse avtaler. Det fremkommer også at ansvaret for kontraktsoppfølging er uklart fordelt mellom anskaffelsesenheten og fagområdene, noe som svekker eierskap og etterlevelse. Revisjonen merker seg at påseplikten og kontroll av seriøsitetskrav ikke utøves systematisk og i tråd med anbefalt praksis. Stikkprøvekontroller, kvalitetskontroller og fakturakontroll gjennomføres i noen tilfeller, men dette er ikke beskrevet i etablerte rutiner og skjer ikke regelmessig etter vår oppfatning. På anskaffelser.no står det følgende om fakturakontroll:

Virksomheten må følge opp at leverandøren overholder kontraktens prisbestemmelser. Dette skjer ved kontroll av faktura. Det anbefales å kontraktsfeste krav til utforming av faktura for å sikre at bestilling kan kobles til kontrakten. Det bør også kontraktsfestes krav om at det skal

²³ SHA-rådgivere (sikkerhet, helse og arbeidsmiljø) er lovpålagte koordinatorene i bygge- og anleggsprosjekter, ansvarlige for å ivareta kravene i Byggherreforskriften. De kartlegger risiko, utarbeider SHA-planer og koordinerer sikkerheten mellom aktører for å forhindre ulykker. Rådgiverne sikrer at byggherrer oppfyller sitt ansvar fra prosjektering til ferdigstilling.

²⁴ [Beste praksis for kontraktsoppfølging - 4. Kontraktsoppfølging | Anskaffelser.no](#)

fremgå av fakturaen hvilken leverandør eller underleverandør som har utført arbeidet eller leveransen, og eventuelt krav om å oppgi lokasjonen hvor arbeidet er utført og dato for arbeidet.²⁵

Videre opplever revisjonen også at oppstartsmøter, statusmøter og dokumentert leverandøroppfølging ikke gjennomføres konsekvent for alle rammeavtaler. Samlet sett mener vi funnene viser at kommunen har hatt hovedfokus på å etablere og rullere avtaler, mens forvaltningsfasen har vært nedprioritert. Dette innebærer risiko for manglende etterlevelse av kontraktsvilkår, redusert gevinstrealisering og svak leverandørstyring. På denne bakgrunn vurderer revisjonen at kontraktsoppfølgingen ikke fremstår som systematisk slik kriteriet forutsetter.

I rapporten «Kommunens gjennomføring av nødvendige anskaffelsesaktiviteter» beskrives det at både små, mellomstore og store kommuner oppgir at de både har manglede kompetanse og ressurser til å gjennomføre kontraktsoppfølgingen på en god måte.²⁶ Ved å prioritere ressursene tydelig mellom de ulike fasene i anskaffelsesprosessen, vil mer ressurser kunne prioriteres til kontraktsoppfølging. For å sikre at viktige aktiviteter i kontraktsoppfølgingen gjennomføres, hevdes det i rapporten at kommunene kan etablere en felles oversikt over aktiviteter som er utført knyttet til kontraktsoppfølging og ha en risikobasert tilnærming til hvilke anskaffelser som bør prioriteres i oppfølgingen.

Som nevnt i kapittelet om datagrunnlag over ble det i kontrollutvalget den 20.10.2025 i sak 25/39 gitt anbefalinger fra ØVKR.²⁷ Anbefalingene omhandlet forhold knyttet til kontraktsoppfølging, fakturakontroll og dokumentasjon ved bruk av rammeavtaler. I kontrollutvalgsmøtet 09.03.2026 i sak 26/11 ble det gitt en orientering om forholdene av kommunedirektør. Det ble orientert om at kommunen har strammet inn fakturakontrollen, styrket intern opplæring og tydeliggjort ansvar for attestasjon, anvisning og mot-takskontroll. Det er også innført en ny rutine for leverandøroppfølging, med rapportering på seriositetskrav, stikkprøvekontroller av fakturaer og direkte oppfølging ved avvik. I tillegg vurderer kommunen bruk av KI og etterkontroller for å styrke kontrollen ytterligere.

Selv om kontrollutvalget har lukket revisjonsbrev nr. 2/2025 og kommunedirektøren har varslet at tiltak er igangsatt, vurderer revisjonen at det fortsatt eksisterer risiko knyttet til kommunens praksis for oppfølging av kontrakter. Dette bygger på at de tiltakene som er beskrevet i hovedsak fremstår som igangsatte eller under utvikling, og i mindre grad som dokumentert innarbeidet praksis med varig effekt. Vi vurderer derfor anbefalingene som er beskrevet nedenunder som fortsatt relevante, fordi de retter seg mot behovet for varige styringsmessige forbedringer og en mer helhetlig og risikobasert kontraktsoppfølging. Anbefalingene bør tolkes som et supplement til kommunens igangsatte forbedringsarbeid, og ikke som en tilsidesettelse av de tiltakene som allerede er satt i verk.

På bakgrunn av det ovennevnte anbefaler revisjonen at kommunen for det første bør utarbeide en forpliktende og felles rutine for kontraktsoppfølging som gjelder for alle rammeavtaler og større enkeltkontrakter. Vi mener at rutinen bør omfatte krav om risikovurdering kort tid etter kontraktsinngåelse, gjennomføring av oppstartsmøte, plan for statusmøter, samt dokumentert håndtering av avvik og endringer. Rutinen bør også integreres i eksisterende styringssystemer og gjøres obligatorisk for relevante fagmiljøer.

²⁵ [Beste praksis for kontraktsoppfølging - 4. Kontraktsoppfølging | Anskaffelser.no](#)

²⁶ «Kommunens gjennomføring av nødvendige anskaffelsesaktiviteter», utarbeidet av: Oslo Economics og Inventura. Oppdragsgiver: KS – kommunesektorens organisasjon. Publisert november 2024.

²⁷ Se protokoll fra kontrollutvalget Indre Østfold kommune datert 20.10.2025 sak 25/39 «Oppfølging av revisjonsbrev nr. 2/2025 - Undersøkelse av rammeavtale».

For det andre anbefaler revisjonen at kommunen bør tydeliggjøre roller og ansvarsområder knyttet til kontraktsoppfølging på tvers av hele kommunen, inkludert forventninger til avtaleeier, avtaleforvalter og bestiller. Dette vil bidra til å styrke eierskapet til avtalene og minimere risiko for personavhengig oppfølging.

For det tredje anbefaler vi at kommunen bør systematisere bruk av risikovurderinger og statusmøter ved å knytte disse til konkrete oppfølgingsplaner og fast frekvens, særlig for avtaler med høy verdi, høy risiko eller mange brukere. Risikovurderingene bør oppdateres jevnlig i kontraktperioden og brukes aktivt som styringsverktøy i dialogen med leverandørene.

For det fjerde anbefaler revisjonen at kommunen bør vurdere å styrke kompetanse og kapasitet innen kontraktsoppfølging og påseplikt, blant annet gjennom målrettet opplæring av avtaleforvaltere og bestillere. Opplæringen bør være praktisk rettet og ta utgangspunkt i kommunens egne kontrakter og risiko-områder, herunder oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår, kvalitet, levering og fakturakontroll. Kommunen bør også vurdere om dagens ressursbruk står i rimelig forhold til omfanget og kompleksiteten av avtalene, og om det er behov for å avsette mer tid eller dedikerte ressurser til kontraktsoppfølging.

4.3.5 Anskaffelsen av modulskole Hovin

Kommunen gjennomførte prosjektet på Hovin skole i sin helhet som en samspillsentreprise. Etableringen av en midlertidig skolerigg ble gjennomført i denne entreprisen. En samspillsentreprise er en anerkjent entreprisform som er tillatt etter anskaffelsesregelverket, forutsatt at krav til kunngjøring, konkurranse og evaluering følges. Samarbeidsmodellen gir også større mulighet for prosjektoptimalisering fordi partene samarbeider allerede i tidlig fase. Dette legger til rette for bedre håndtering av risiko, siden usikkerhet kan avdekkes før løsninger er låst. «Åpen bok»-prinsippet gir byggherren god budsjettsikkerhet og full innsikt i kalkyler og kostnader.²⁸ Dette fjerner skjulte påslag, bygger tillit, og sikrer at partene samarbeider om å optimalisere prosjektets målpris og løsninger. Modellen sikrer også effektiv bruk av tverrfaglig kompetanse, fordi entreprenør og rådgivere sammen utvikler løsninger som er gjennomførbare og kostnadseffektive. Et tettere samarbeid gir ofte høyere kvalitet, bedre tekniske løsninger og økt fokus på miljø. Arbeidsformen fører til mer effektive byggeprosesser ved at alle involverte har eierskap til prosjektet. Samspillet kan redusere konfliktnivået fordi insentivene er felles og partene deler økonomiske gevinster og overskridelser. Modellen legger også til rette for bedre flyt på byggeplass og raskere avklaringer underveis.

En utfordring ved samspillsentreprise er at det tette samarbeid kan gjøre rollefordeling og ansvar utydelig, siden aktørene kan opptre som om de har felles forpliktelser, selv om de i realiteten ikke har det. Modellen krever også høy profesjonalitet og aktiv innsats fra byggherre, samt store interne ressurser. Konflikter kan også oppstå hvis partene ikke håndterer dem raskt og på lavt nivå. Til sist kan ustabile team svekke prosjektets forankring og samarbeid.

Revisjonen mener imidlertid at valg av samspillsentreprise ved Hovin skole fremstår som et klokt og hensiktsmessig valg gitt prosjektets karakter. Prosjektet innebar både rehabilitering av eksisterende bygningsmasse og bygging av en ny parallell. Dette er en kompleks kombinasjon som ofte passer godt med tidlig involvering, tett dialog og kontinuerlig optimalisering, slik veilederen om samspillsentreprise

²⁸ «Veileder om samspillsentreprise» av Entreprenørforeningen - Bygg og Anlegg og advokat Hans Chr. Brodtkorb, Advokatfirma DLA Piper, side 7.

anbefaler.²⁹ Videre ga samspillmodellen kommunen tilgang til entreprenørens kompetanse allerede i utviklingsfasen, noe som er særlig verdifullt ved skoleprosjekter der tilpasning til eksisterende bygg og tekniske systemer er krevende. Felles målpris og åpen økonomi bidro til et transparent kostnadsbilde. Fleksibiliteten i modellen gjorde det mulig å håndtere prosjektering og byggeplanlegging parallelt med drift av eksisterende skole, noe som ellers ville vært mer rigid under en tradisjonell entreprisform. Kommunen rapporterer også god samarbeidskvalitet med entreprenør og positive erfaringer med dialog i beslutningsfasene. Risikoen som lå i grunnforhold, infrastruktur og eksisterende bygningsmasse kunne håndteres løpende, slik modellen legger til rette for. Modellen ga også bedre mulighet til å håndtere midlertidige løsninger (modulskole) i sammenheng med hovedprosjektet.

Selv om det oppsto forsinkelser på modulriggen, mener revisjonen at dette skyldtes forhold hos underleverandør, og ikke svakheter ved selve samspillmodellen. Samspillet mellom kommunen og hovedentreprenør bidro kanskje heller til at problemet ble håndtert raskere enn det trolig ville blitt under en mer tradisjonell kontraktsform, ettersom kommunen og entreprenøren hadde felles insentiv til å begrense skadevirkningene.

Når det gjelder selve kriteriet om anskaffelsesprosessen og kontraktsinngåelsen er gjennomført i tråd med gjeldende regelverk, mener vi at dokumentasjonen viser at konkurransen ble kunngjort, at det ble mottatt tilbud, og at leverandørene ble evaluert etter angitte kriterier. Leverandørens kompetanse og erfaring ble gitt betydelig vekt i tråd med modellens formål. Videre viser evalueringen at alle vurderingspunkter fulgte konkurransegrunnlaget, og at kvalitet var et sentralt tildelingskriterium, slik det ofte er i samspillmodeller. Det fremgår også at det ble ført protokoll og gjennomført intervjuer med identiske spørsmål for å sikre likebehandling. Kontrakten ble signert av begge parter innenfor rammen av lov og forskrift, og det ble etablert tydelige forpliktelser knyttet til målpris, risiko og prosjektering. Revisjonen vurderer derfor at anskaffelsesprosessen og kontraktsinngåelsen av modulskole Hovin er gjennomført i tråd med gjeldende regelverk.

Når det gjelder kriteriet om hvordan kommunen har fulgt opp leverandørens forsinkelse og kontraktsforpliktelser, viser dokumentasjonen at kommunen fulgte opp leverandøren fortløpende gjennom hele perioden, blant annet ved hyppige purringer, forespørsler om status og gjentatte krav om oppdatert fremdriftsinformasjon. Kommunen tok tidlig kontakt med leverandøren da usikkerhet oppsto rundt modulenes tilstand og leveringsklarhet, og gjorde dette både skriftlig og muntlig. Videre avviste kommunen leverandørens endringsmelding om fristforlengelse da begrunnelsen ikke var i tråd med geoteknisk notat og kontraktens forutsetninger. Det fremgår også at kommunen tok aktive grep for å sikre driften gjennom midlertidige løsninger for skolen, for å begrense skadevirkninger av forsinkelsen. Kommunen innhentet selvstendig informasjon, blant annet ved å inspisere moduler fysisk, for å kunne vurdere kvalitet og fremdrift av prosjektet. Vi opplever at oppfølgingen fremstår som både grundig, konsekvent og tydelig dokumentert, og den viser at kommunen utøvde nødvendig kontroll av modulskole Hovin. På denne bakgrunn vurderer revisjonen at kommunen har fulgt opp leverandørens forsinkelse og kontraktsforpliktelser på en korrekt måte.

²⁹ «Veileder om samspillsentreprise» av Entreprenørforeningen - Bygg og Anlegg og advokat Hans Chr. Brodtkorb, Advokatfirma DLA Piper.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

På bakgrunn av revisjonens undersøkelser og samlede vurderinger er det revisjonens konklusjon at kjøp av varer og tjenester i Indre Østfold kommune i hovedsak gjennomføres i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Samtidig er det avdekket enkelte svakheter som forklares nærmere nedenfor. Gjennomgangen viser at kommunen i stor grad ivaretar de grunnleggende prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet, blant annet gjennom bruk av etablerte rutiner, maler og digitale verktøy. Gjennomgangen av rammeavtaler viser at omfang, varighet og vilkår som hovedregel er klart beskrevet, og at konkurranser kunngjøres i samsvar med forskriften. Videre viser dokumentasjon og intervjuer at klima- og miljøhensyn, habilitet og anskaffelsens verdi i hovedsak håndteres i tråd med regelverket.

Anskaffelsen av modulscole Hovin fremstår etter revisjonens vurdering som gjennomført på en regelverkstro og forsvarlig måte. Valg av samspillsentreprise vurderes som hensiktsmessig for prosjektets kompleksitet, og dokumentasjonen viser at konkurranse og kontraktsinngåelse er gjennomført i tråd med gjeldende krav. Selv om leveransen ble forsinket, viser gjennomgangen at kommunen fulgte opp leverandøren tett og iverksatte nødvendige tiltak for å ivareta skoledriften.

Samtidig viser våre undersøkelser at det er avdekket svakheter på enkelte områder, spesielt knyttet til samhandling mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene, overordnet styring og strategi på anskaffelsesområdet, samt systematisk kontraktsoppfølging. Vi vil særlig peke på at kommunens arbeid med kontraktsoppfølging har et forbedringspotensial, der manglende systematikk, uklare roller og begrenset kapasitet har bidratt til å svekke kommunens evne til å sikre at inngåtte avtaler faktisk gir forventet kvalitet, pris og samfunnsnytte. Vi har derfor fokus på at våre anbefalinger blant annet skal bidra til at kommunen i større grad går fra et hovedfokus på anskaffelsesfasen til også å styrke forvaltningsfasen. De avdekkede forholdene innebærer ikke nødvendigvis at regelverket brytes, men de medfører økt risiko for varierende praksis, redusert kvalitet i prosessene og svakere måloppnåelse over tid. Revisjonen mener derfor at kommunen har et godt utgangspunkt, men at det er behov for å videreutvikle og styrke enkelte deler av anskaffelses- og forvaltningspraksisen.

Fagmiljøene vi har hatt fokus på i denne revisjonen tilhører kommunalområdet Plan og teknikk. Vi må derfor ta forbehold om at enkelte funn kan være områdespesifikke og ikke nødvendigvis være like relevante for andre kommunalområder som revisjonen ikke har undersøkt direkte. Vi omtaler likevel vurderingene og anbefalingene på et generelt nivå, da vi mener disse kan være til nytte og bidra til forbedringer på overordnet nivå for alle anskaffelser som gjøres i kommunen.

For det første vurderer vi at det eksisterer enkelte svakheter som innebærer risiko for redusert kvalitet i konkurransegjennomføringen. Revisjonen finner ikke indikasjoner på at konkurranser uteblir eller at regelverket brytes, men vurderer at praksis har et forbedringspotensial. Våre funn tyder på at utfordringsbildet ikke ensidig kan knyttes til anskaffelsesenheten, men må forstås i lys av samspillet mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene, samt de samlede ressursene og prioriteringene på området. Begrensede ressurser som kombinert med høyt antall konkurranser og rullering av rammeavtaler, kan gå ut over kvaliteten i forberedelsesfasen. Enkelte informanter peker også på utfordringer i samhandlingen mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene, særlig knyttet til behovsavklaringer og utforming av krav og kriterier. Dette kan øke risikoen for at konkurransegrunnlag ikke blir tilstrekkelig presise eller enhetlige, selv om regelverket formelt sett følges.

På denne bakgrunn anbefaler vi at kommunen bør styrke samhandlingen mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene for å sikre at blant annet behov og krav avklares så grundig som mulig før kunngjøring. Aktuelle tiltak for å styrke samhandlingen kan for eksempel være å utarbeide en mal som fagmiljøene

fyller ut før de melder inn sitt behov, eller ved å revidere dokumentet «Rolle og ansvarsbeskrivelse ved anskaffelser» slik at rolle- og ansvarsforståelsen mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene sikres enda bedre.

Videre anbefaler vi at kommunen bør utarbeide et mer overordnet og helhetlig dokument som tydeliggjør kommunens interne prosesser på anskaffelsesområdet, og forklarer hvordan kommunen skal jobbe med anskaffelser fra start til slutt. Poenget med anbefalingen er at kommunen får et felles og helhetlig styringsdokument som binder sammen dagens rutiner, roller og prosesser, slik at praksisen blir mer enhetlig og mindre personavhengig. Formålet er å redusere fragmentering i eksisterende styringsdokumenter, skape en mer enhetlig praksis på tvers av kommunen og styrke forutsigbarhet, styring og etterprøvbarehet i anskaffelsesarbeidet.

For det andre vurderer vi at kommunen bør etablere en mer forpliktende og helhetlig praksis for kontraktsoppfølging. Dette innebærer tydeligere roller og ansvar, systematisk bruk av risikovurderinger og mer konsekvent oppfølging av leverandører gjennom kontraktsperioden. Videre bør kommunen vurdere om dagens kompetanse og kapasitet står i rimelig forhold til omfanget og kompleksiteten av avtalene.

I kontrollutvalget 20.10.2025 ble det gitt anbefalinger fra ØVKR om kontraktsoppfølging, fakturakontroll og dokumentasjon ved bruk av rammeavtaler. I kontrollutvalgsmøtet den 09.03.2026 orienterte kommunedirektøren om igangsatte tiltak, blant annet skjerpet fakturakontroll, intern opplæring og ny rutine for leverandør oppfølging. Selv om kontrollutvalget har lukket revisjonsbrev nr. 2/2025 og kommunedirektøren har varslet at tiltak er igangsatt, vurderer revisjonen at det fortsatt eksisterer risiko knyttet til kommunens praksis for oppfølging av kontrakter. Dette bygger på at de tiltakene som er beskrevet i hovedsak fremstår som igangsatte eller under utvikling, og i mindre grad som dokumentert innarbeidet praksis med varig effekt. Vi vurderer derfor anbefalingene som er beskrevet nedenunder som fortsatt relevante, fordi de retter seg mot behovet for varige styringsmessige forbedringer og en mer helhetlig og risikobasert kontraktsoppfølging.

I forvaltningsrevisjonen har revisjonen lagt vekt på å utforme anbefalinger på et overordnet nivå, med sikte på styring, ansvar og systematikk. Samlet sett peker anbefalingene i revisjonens arbeid i samme retning, og understøtter behovet for en mer systematisk og risikobasert tilnærming til kontraktsoppfølging i kommunen. Anbefalingene bør tolkes som et supplement til kommunens igangsatte forbedringsarbeid, og ikke som en tilsidesettelse av de tiltakene som allerede er satt i verk.

Vi anbefaler at kommunen utarbeider en felles rutine for kontraktsoppfølging som gjelder for alle rammeavtaler og større enkeltkontrakter. Vi anbefaler videre at kommunen bør tydeliggjøre roller og ansvar knyttet til kontraktsoppfølging på tvers av organisasjonen. Vi anbefaler også at kommunen bør systematisere bruk av risikovurderinger og statusmøter ved å knytte disse til konkrete oppfølgingsplaner og fast frekvens, særlig for avtaler med høy verdi, høy risiko eller mange brukere. Til sist anbefaler vi at kommunen bør vurdere å styrke sin kompetanse og kapasitet innen kontraktsoppfølging og påseplikt.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- a) styrke samhandlingen mellom anskaffelsesenheten og fagmiljøene for å sikre at blant annet behov og krav avklares så grundig som mulig før kunngjøring
- b) utarbeide et mer overordnet og helhetlig dokument som tydeliggjør kommunens interne prosesser på anskaffelsesområdet

- c) etablere en mer forpliktende og helhetlig praksis for kontraktsoppfølging, gjennom å
- utarbeide en felles rutine for kontraktsoppfølging som gjelder for alle rammeavtaler og større enkeltkontrakter.
 - tydeliggjøre roller og ansvar knyttet til kontraktsoppfølging på tvers av organisasjonen.
 - systematisere bruk av risikovurderinger og statusmøter ved å knytte disse til konkrete oppfølgingsplaner og fast frekvens, særlig for avtaler med høy verdi, høy risiko eller mange brukere.
 - vurdere å styrke sin kompetanse og kapasitet innen kontraktsoppfølging og påseplikt.

5 KILDER

Lover, forskrifter og veiledere på området

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven).
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften).
- Fagsider om offentlige anskaffelser på [Anskaffelser.no](https://anskaffelser.no).
- «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser», fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, juni 2025.
- «Veileder om samspillsentreprise» av Entreprenørforeningen - Bygg og Anlegg og advokat Hans Chr. Brodtkorb, Advokatfirma DLA Piper.
- «Kommunens gjennomføring av nødvendige anskaffelsesaktiviteter», utarbeidet av: Oslo Economics og Inventura. Oppdragsgiver: KS – kommunesektorens organisasjon. Publisert november 2024.
- Informasjon om miljøkrav til offentlige anskaffelser tilgjengelig på: [Miljøkrav til anskaffelser - Svanemerket](#).

Overordnede dokumenter og rutiner utarbeidet av kommunen

- Anskaffelsesstrategi for Indre Østfold kommune 2020 – 2023.
- Anskaffelsesreglement for Indre Østfold kommune.
- Avtaleoppfølgingsrutine rammeavtaler Indre Østfold kommune.
- Handlings- og økonomiplan 2025-2028.
- Intern prosedyre for gjennomføring av anskaffelser.
- Prosessbeskrivelse anskaffelsesprosessen.
- Prosessbeskrivelse – Offentlige anskaffelser.
- Rolle og ansvarsbeskrivelse ved anskaffelser.
- Sjekkliste mellomstore engangskjøp.
- Tilbakemelding til forvaltningsrevisjon Anskaffelser.
- Veiledning om tekniske krav til byggverk, tilgjengelig på: [Byggeteknisk forskrift \(TEK17\) med veiledning - Direktoratet for byggkvalitet](#).

Mappegjennomgang

- Dokumenter som konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoll, tildelingsbrev og kontrakt til anskaffelsene
 - Rammeavtale - Rørleggertjenester og materiell.
 - Rammeavtale elektrisk forbruksmateriell.
 - Rammeavtale elektrotjenester - Eiendomsdrift - Caverion Norge AS.
 - Rammeavtale VA- og VVS-materiell.
- Dokumenter til anskaffelse av modulscole Hovin, inkludert dokumentasjon av anskaffelsen av samspillentreprise med Betonmast AS, samt blant annet tilbudsbrev og kontrakt med Adapteo i forbindelse med leie av midlertidig skole til Hovin skole, i tillegg til eposter og tekstmeldinger i forbindelse med oppfølgingen av skoleriggen.

6 VEDLEGG

6.1 Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i lov og forskrift, supplert med veileder til reglene om offentlige anskaffelser og fagsider om offentlige anskaffelser på anskaffelser.no.

De fem grunnleggende prinsipper ved offentlige anskaffelser

I anskaffelsesloven § 4 blir det beskrevet fem grunnleggende prinsipper som oppdragsgiver skal følge ved offentlige anskaffelser. Disse er konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Innholdet i prinsippene er konkretisert i veilederen til Lov om offentlig anskaffelse (oppdatert juni 2025.)³⁰

Ifølge veilederen har **prinsippet om konkurranse** særlig betydning ved innhenting av tilbud/utlysning av konkurransen. Oppdragsgiver skal sørge for at det er konkurranse om kontrakten. Kravet innebærer at oppdragsgiver må gjøre anskaffelsen kjent for et rimelig antall leverandører. Formålet er å oppnå best mulig pris og kvalitet i det relevante markedet. Kravet til konkurranse gjelder så langt det er mulig. Kun unntaksvis vil oppdragsgiver derfor kunne tildele en kontrakt direkte til en leverandør uten konkurranse. Avvik fra prinsippet kan for eksempel være tillatt der det kun foreligger én leverandør i markedet og oppdragsgiver kan anskaffe ytelsen direkte fra leverandøren.

Likebehandlingsprinsippet har særlig betydning ved:

- vurderingen av eventuelle kvalifikasjonskrav
- evalueringen av tilbudene
- gjennomføringen av eventuelle forhandlinger

Oppdragsgiver skal sørge for å overholde kravet til likebehandling. Likebehandlingsprinsippet dekker både diskriminering på grunnlag av nasjonalitet og usaklig forskjellsbehandling på annet grunnlag. Prinsippet er ikke et generelt forbud mot forskjellsbehandling, men skal sikre at alle potensielle leverandører gis like muligheter. Dette oppnås gjennom at like tilfeller skal behandles likt, og ulike tilfeller behandles ulikt, med mindre noe annet er saklig og objektivt begrunnet. Dersom oppdragsgiver gir en av leverandørene informasjon om hva som skal anskaffes og hva som vil vektlegges, må oppdragsgiver gi den samme informasjon til de andre leverandørene samtidig. Oppdragsgiver må også passe på å gi alle leverandørene like muligheter til å forbedre eller justere sine tilbud når oppdragsgiver snakker med dem.

Prinsippet om forutberegnelighet har særlig betydning ved:

- Planleggingen av anskaffelsen.
- Beskrivelsen av anskaffelsen. Dette gjelder både hva som skal anskaffes, hvordan konkurransen skal gjennomføres og hva som vil vektlegges i evalueringen av tilbudene.
- Gjennomføringen av konkurransen. Oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen i henhold til hva som er angitt i anskaffelsesdokumentene.

Oppdragsgiver har et stort handlingsrom ved gjennomføringen av del I-anskaffelser. Dette gjelder selv for de anskaffelser som ligger helt opp til nasjonal terskelverdi. Oppdragsgiver kan utforme egne regler for gjennomføringen av konkurransen eller ta utgangspunkt i reglene i andre deler av forskriften.

³⁰ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser» Juni 2025.

Forutberegnelighetsprinsippet innebærer at når oppdragsgiver har angitt hvordan anskaffelsen skal gjennomføres i anskaffelsesdokumentene så må oppdragsgiver også passe på å følge det som er angitt. Dersom oppdragsgiver ved innhenting av tilbud eller kunngjøring for eksempel har satt absolutte krav til tilbudets innhold kan ikke oppdragsgiver fravike disse kravene etter tilbudsfristens utløp. Oppdragsgiver bør derfor tenke nøye igjennom hvilke absolutte krav som stilles i konkurransen.

Prinsippet om etterprøvbarhet har særlig betydning ved:

- begrunnelsen
- oppfølgingen av dokumentasjonsplikten

Oppdragsgiver må sørge for at kravet til etterprøvbarhet overholdes. Det vil si at oppdragsgiver, også for anskaffelser etter forskriften del I, må sørge for at viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen begrunnes og dokumenteres. Både leverandører og andre skal kunne etterprøve at anskaffelsen har vært gjennomført korrekt i henhold til regelverket. Kravet til å dokumentere viktige beslutninger følger uttrykkelig av en egen bestemmelse om dokumentasjonsplikten i forskriftens § 7-1.

Forholdsmessighetsprinsippet har særlig betydning ved alle fasene i anskaffelsen, da det påvirker betydningen av de andre prinsippene. Forholdsmessighetsprinsippet kan også omtales som proporsjonalitetsprinsippet. Anskaffelsesregelverket skal blant annet fremme effektiv ressursbruk, og regelverket legger til rette for at oppdragsgiver skal kunne gjennomføre anskaffelser i tråd med anskaffelseslovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Oppdragsgiver skal ikke legge ned mer arbeid i anskaffelsen enn det anskaffelsens art, omfang, kompleksitet og verdi tilsier.

Ifølge § 5 i anskaffelsesloven skal statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentlige rettslige organer innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus kostnader

Etter anskaffelsesforskriften §7-9 skal oppdragsgiver legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser og kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen. Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det som hovedregel vekt minimum 30 prosent. Der oppdragsgiver angir tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge, bør klima- og miljøhensyn være blant de tre høyest prioriterte.

Beregning av anskaffelsens anslåtte verdi

I henhold til anskaffelsesforskriften § 5-4 skal oppdragsgiver beregne kontraktens anslåtte verdi på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen ekskl. mva., inkludert enhver form for opsjon som er fastsatt i anskaffelsesdokumentene. Eventuelle betalinger eller premier til leverandørene skal tas med i beregningen. Ved rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger skal oppdragsgiver legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene som han forventer å inngå i løpet av avtalens eller ordningens varighet.

I «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser» blir det opplyst om at oppdragsgiveren må foreta en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi for å vurdere om anskaffelsen kommer over eller under de aktuelle terskelverdiene, og for å kunne slå fast hvilke regler som gjelder for den aktuelle anskaffelsen. Reglene om beregning av terskelverdier gjelder både for de nasjonale terskelverdiene og EØS-terskelverdiene.³¹

³¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser» Juni 2025, side 36.

Terskelverdiene har flere formål:

- Terskelverdiene avgjør hvilke regler og prosedyrer som skal følges ved en offentlig anskaffelse. For eksempel vil en anskaffelse over en viss terskelverdi kreve en mer omfattende prosedyre med annonsering i hele EØS, mens mindre anskaffelser kan gjennomføres med enklere prosedyrer.
- Ved å sette terskelverdier sikres det at større anskaffelser blir kunngjort på en måte som gir flere leverandører mulighet til å konkurrere om kontrakten, noe som kan føre til bedre priser og kvalitet for det offentlige.³²

Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å regulere offentlige anskaffelser som overstiger fastsatte EØS-terskelverdier i tråd med anskaffelsesdirektivene. EØS-terskelverdiene fastsettes av EU-kommisjonen og oppdateres annethvert år. De nåværende EØS-terskelverdiene gjelder fram til 2026.

Ifølge § 5-3 i anskaffelsesforskriften er EØS-terskelverdiene

- 1,49 millioner kroner ekskl. mva. for statlige myndigheters vare- og tjenestekontrakter og plan- og designkonkurranser
- 2,3 millioner kroner ekskl. mva. for andre oppdragsgiveres vare- og tjenestekontrakter og plan- og designkonkurranser
- 57,8 millioner kroner ekskl. mva. for bygge- og anleggskontrakter

EØS-terskelverdiene er 7,8 millioner kroner ekskl. mva. for kontrakter om særlige tjenester og konkurranser om helse- og sosialtjenester.

Videre har Norge innført en nasjonal del i anskaffelsesforskriften del II for anskaffelser med en verdi mellom 1,3 millioner kroner og EØS-terskelverdiene. Verdien på 1,3 millioner er nasjonalt bestemt, og omtales gjerne som nasjonal terskelverdi. Anskaffelser mellom 100.000 kroner og den nasjonale terskelverdien på 1,3 millioner kroner kalles gjerne anskaffelser under terskelverdi. Disse reguleres kun av de alminnelige bestemmelsene i anskaffelsesloven og forskriftenes del I. For å finne ut hvilke deler av regelverket den aktuelle anskaffelsen er omfattet av, må oppdragsgiver beregne anskaffelsens verdi. Utgangspunktet er at anskaffelsens verdi skal beregnes basert på et anslag over den samlede betalingen, inkludert eventuelle opsjoner, betalinger eller premier til leverandøren. Beregningen skal gjøres med utgangspunkt i kunngjøringstidspunktet.³³

I «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser» blir det skrevet at som følge av kravet om etterprøvbarehet, skal oppdragsgiver kunne dokumentere at det er foretatt en forsvarlig og realistisk vurdering av anskaffelsens verdi. Der oppdragsgiver er i tvil om anskaffelsen kommer over eller under aktuelle terskelverdier, bør det synliggjøres hvilke vurderinger som er foretatt i anskaffelsesprotokollen.

Etter anskaffelsesforskriften § 8-17 første ledd jf. § 5-1 nr. 2 skal alle kontrakter med en anslått verdi over nasjonal terskelverdi kunngjøres i Doffin ved bruk av et skjema fastsatt av departementet. Kunngjøringen skal minst inneholde en beskrivelse av hva som skal anskaffes, og en frist for mottak av forespørsler om å delta i konkurransen, å melde sin interesse eller mottak av tilbud. Forhåndskunngjøringen skal angi at kontraktene vil bli inngått uten en annen kunngjøring av konkurransen, og at interesserte leverandører inviteres til å melde sin interesse.

³² [Terskelverdier for offentlige anskaffelser | Anskaffelser.no](https://www.anskaffelser.no/ansaffelse/terskelverdier)

³³ [Terskelverdier for offentlige anskaffelser | Anskaffelser.no](https://www.anskaffelser.no/ansaffelse/terskelverdier)

Dokumentasjonsplikt

Ifølge § 7-1 i anskaffelsesforskriften skal oppdragsgiveren oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ved anskaffelser over EØS-terskelverdiene som angitt i § 5-3, skal dokumentasjonen oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten. Oppdragsgiveren skal oppbevare kontrakten gjennom hele kontraktsperioden. Vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll.

I «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser» blir det skrevet at med «viktige beslutninger» menes blant annet beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt mv. Aktuelle dokumenter som skal oppbevares kan, for eksempel, være meddelelser om avvisning, avlysning og valg av leverandør. Det kan også være e-poster til og fra oppdragsgiver i forbindelse med spørsmål fra tilbydere, og ettersending av dokumentasjon.

Ifølge § 7-1 tredje ledd i anskaffelsesforskriften skal vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen nedtegnes eller samles i en protokoll. I «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser» blir det imidlertid skrevet at forskriftens del I ikke gir detaljerte føringer for hvordan protokollplikten skal oppfylles. Det stilles ikke krav til at protokollen skal ha en spesiell form. Oppdragsgiver kan velge om vesentlige forhold skal nedtegnes i et dokument, eller om opplysningene skal samles i en protokoll. Sistnevnte betyr at oppdragsgiver har mulighet til å nedtegne de vesentlige opplysningene i flere dokumenter så lenge disse enkelt kan samles til en enhet.

Videre i veilederen blir det skrevet at vesentlige forhold inkluderer både viktige beslutninger og vurderinger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avlysning av konkurransen. Vesentlige forhold vil også være opplysninger om navnene på leverandørene som har inngitt tilbud og navnet på valgte leverandør. Kravet til protokollføringen vil variere avhengig av kontraktens verdi, omfang, art og kompleksitet. En mindre anskaffelse med en verdi like over 100.000 kroner vil kreve en enklere protokollføring enn en anskaffelse med en verdi som er tett opp til 1,3 millioner kroner.

Vesentlighetsvurdering

Ifølge § 28-2 er en endring ikke tillatt dersom den fører til at innholdet i kontrakten blir vesentlig forskjellig fra den opprinnelige kontrakten. En endring er alltid vesentlig dersom den

- a. gjelder nye betingelser som, dersom de hadde vært en del av den opprinnelige konkurransen, ville ha ført til at andre leverandører potensielt kunne ha deltatt, eller at oppdragsgiveren kunne tildelt kontrakten til en annen leverandør,
- b. endrer kontraktens økonomiske balanse til fordel for leverandøren,
- c. utvider kontraktens omfang betydelig eller
- d. gjelder skifte av leverandøren i andre tilfeller enn dem som er nevnt i § 28-1 første ledd bokstave

Habilitet

Kommuneloven har i § 13-3 bestemmelser om habilitet for ansatte. Bestemmelsen lyder som følger: Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i kommunens og fylkeskommunens administrasjon, med de særreglene som følger av denne paragrafen.

Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en ansatt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

Hvis en overordnet ansatt er inhabil i en sak, kan heller ikke en direkte underordnet ansatt delta i klageinstansens behandling av saken eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

Forvaltningsloven § 6 angir en rekke forhold som omhandler habilitet. Ifølge § 8 avgjør tjenestemannen selv hans habilitet. Dersom en part krever det og det kan gjøres uten vesentlig tidsspille, eller tjenestemannen ellers selv finner grunn til det, skal han forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede til avgjørelse. I kollegiale organ treffes avgjørelsen av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar. Dersom det i en og samme sak oppstår spørsmål om habilitet for flere medlemmer, kan ingen av dem delta ved avgjørelsen av sin egen eller et annet medlems habilitet, med mindre organet ellers ikke ville være vedtaksført i spørsmålet. I sistnevnte tilfelle skal alle møtende medlemmer delta. Medlem skal i god tid si fra om forhold som gjør eller kan gjøre ham inhabil. Før spørsmålet avgjøres, bør varamann eller annen stedfortreder innkalles til å møte og delta ved avgjørelsen dersom det kan gjøres uten vesentlig tidsspille eller kostnad

Ettersom forvaltningsloven § 8 legger ansvaret for å vurdere sin egen habilitet til den enkelte tjenestemann, må den enkelte saksbehandler som arbeider med innkjøp i Indre Østfold kommune ha kunnskap om disse etiske retningslinjene og praktisere dette regelverket.

Rammeavtaler

Rammeavtaler er ikke en egen anskaffelsesprosedyre. Ved inngåelse av rammeavtale blir de vanlige prosedyrene brukt. Rammeavtaler kan brukes for alle typer anskaffelser. Det er en utbredt misforståelse å regne drifts- og vedlikeholdsavtaler som rammeavtaler.

Angående rammeavtaler blir det skrevet i dokumentet «Anskaffelsesreglement for Indre Østfold kommune» at når det oppstår et behov, skal det undersøkes om det kan dekkes gjennom kommunens rammeavtaler. Dersom behovet er gjentakende, og kommunen ikke har rammeavtale på området, skal enhet anskaffelser varsles. Er det et engangskjøp så er det egne prosedyrer for hvordan disse behovene skal dekkes. Ved anskaffelser av lavere verdi kan virksomhetene gjennomføre innkjøp selvstendig. For anskaffelser over 100.000 skal enhet anskaffelser alltid kontaktes. Det skal alltid undersøkes om kommunen har eksisterende rammeavtale på produktet eller tjenesten som skal anskaffes. Dersom det finnes rammeavtale, skal det kjøpes fra rammeavtaleleverandøren.

I forbindelse med rammeavtaler, basert på anskaffelsesloven, anskaffelsesforskriften og veileder til reglene om offentlige anskaffelser (DFØ, juni 2025), skal

- det foreligge en kunngjort konkurranse, med klart definert omfang, varighet og vilkår
- ikke rammeavtalen brukes til å omgå kunngjøringsplikt eller konkurranse
- rammeavtalen angi:
 - Pris og mengde (eller prisstruktur)
 - Varighet (maksimalt 4 år, med visse unntak)
 - Hvilke oppdragsgivere som omfattes
 - Hvilke leverandører som er part i avtalen
- det fremgå om avtalen er med én eller flere leverandører
- oppdragsgiver dokumentere:
 - Anskaffelsesprosessen ved inngåelse av rammeavtalen
 - Avrop under avtalen
 - Eventuelle endringer og begrunnelser
- anskaffelsesprotokoll føres og oppbevares i minst tre år
- ansatte benytte leverandører kommunen har rammeavtale med
- kommunen ha en oppdatert oversikt over alle gjeldende rammeavtaler
- rammeavtalene være lett tilgjengelige for relevante ansatte
- det være klart hvem som har ansvar for å følge opp hver enkelt avtale
- det være dokumentert hvordan avrop (bestillinger) skjer, og om de er innenfor avtalegrensene

- det være etablert rutiner for hvordan avrop skal dokumenteres og begrunnes
- leverandørenes leveranser følges opp systematisk (f.eks. kvalitet, leveringstid og pris)
- det være etablert rutiner for å håndtere avvik fra avtalen
- kommunen ha mekanismer for å evaluere om rammeavtalene gir ønsket effekt (f.eks. kostnadsbesparelser, effektivitet)
- kommunen ha rutiner for å evaluere rammeavtaler før fornyelse
- det være dokumentert vurderinger av om avtalen fortsatt er hensiktsmessig

Ifølge kommunens nettsider er det lokale leverandørmarkedet et viktig fokusområde.³⁴ Som samfunnsutvikler ønsker kommunen at det lokale næringslivet skal være konkurransedyktige i offentlige anbuds-konkurranser. Et velfungerende samspill mellom kommunen og det lokale leverandørmarkedet er derfor viktig, hvor leverandørdialog og leverandørutvikling er sentrale virkemidler. Samtidig er kommunen like fullt underlagt krav om konkurranse gjennom lov og forskrift om offentlige anskaffelser, som for eksempel likebehandling av leverandører. For å bli leverandør til kommunen må derfor leverandøren kunne levere det beste og mest konkurransedyktige tilbudet.

Kommunens anskaffelsesstrategi, «Anskaffelsesstrategi for Indre Østfold kommune 2020 – 2023», er tilgjengelig på kommunens nettsider. Ifølge dokumentet ble det for strategiperioden 2020-2023 etablert følgende fem hovedmål:

1. Indre Østfold kommune skal bidra til effektiv tjenesteproduksjon gjennom bedre ressursutnyttelse.
2. Indre Østfold kommune skal hensynta miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn ved gjennomføring av anskaffelser.
3. Indre Østfold kommune skal øke modenheten og kompetansen på anskaffelser i hele organisasjonen.
4. Indre Østfold kommune skal digitalisere hele anskaffelsesprosessen, og drive systematisk kontraktsoppfølging.
5. Indre Østfold kommune skal bidra til leverandørutvikling.

Innen det siste hovedmålet om leverandørutvikling, blir det skrevet følgende tiltak for strategiperioden 2020-2023:

- Gjennomføre leverandør- og dialogkonferanser i alle anskaffelser der det er hensiktsmessig
- Etterspørre funksjonalitet fremfor detaljerte kravspesifikasjoner
- Etablere møteplasser med det lokale næringsliv og gjennomføre leverandørkonferanse en gang pr år
- Tilby grunnleggende kurs for lokalt næringsliv i hvordan levere tilbud til det offentlige.
- Kommunen skal, der det er mulig, gjennomføre konkurranser mellom lokale leverandører
- Kartlegge det lokale markedet i forkant av anskaffelser der hvor det er hensiktsmessig
- Etablere samarbeid med seksjon næring og næringsforeningene
- Etablere samarbeid med vekstbedrifter
- Rammeavtaler skal, der det er mulig, fordeles på flere leverandører

Punktvis oppsummering av kriteriene er gjengitt i kapittel 4.1

³⁴ [Samspill med det lokale næringslivet - Indre Østfold kommune](#)



Østre Viken Kommunerevisjon Iks
Pål Brekke
Råkollveien 103
1664 Rolvsøy

Din referanse:

Vår referanse:

Dato:

25/5717 - 12 / STARUUD

19.05.2026

Uttalelse til høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport - Offentlige anskaffelser og rammeavtaler

Det vises til oversendt høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport – Offentlige anskaffelser og rammeavtaler, med frist til 18. mai for uttalelse til rapporten.

Kommunedirektøren stiller seg bak revisjonens hovedkonklusjoner om at kjøp av varer og tjenester i Indre Østfold kommune i hovedsak gjennomføres i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Samtidig mener revisjonen at det er avdekket «enkelte svakheter» eller forbedringspunkter. Med knapphet på ressurser vil det alltid være forbedringspunkter.

Kommunedirektøren vil understreke at gjennomgangen viser at kommunen i stor grad ivaretar de grunnleggende prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet, blant annet gjennom bruk av etablerte rutiner, maler og digitale verktøy. Gjennomgangen av rammeavtaler viser at omfang, varighet og vilkår som hovedregel er klart beskrevet, og at konkurranser kunngjøres i samsvar med forskriften. Videre viser dokumentasjon og intervjuer at klima- og miljøhensyn, habilitet og anskaffelsens verdi i hovedsak håndteres i tråd med regelverket.

Kommunedirektøren synes det er viktig å få bekreftet at anskaffelsen av modulskole Hovin fremstår etter revisjonens vurdering som gjennomført på en regelverkstro og forsvarlig måte. Revisjonen gir uttrykk for at samspillsentreprise vurderes som hensiktsmessig for prosjektets kompleksitet, og dokumentasjonen viser at konkurranse og kontraktsinngåelse er gjennomført i tråd med gjeldende krav. Selv om leveransen ble forsinket, viser gjennomgangen at kommunen fulgte opp leverandøren tett og iverksatte nødvendige tiltak for å ivareta skoledriften. Det er da gledelig at framdriften med Hovin skole er forsert og ligger foran plan.

Når det gjelder forbedringspunktene revisjonen viser til, vil kommunedirektøren trekke fram som revisjonen selv har påpekt, at undersøkelser utelukkende er gjort mot anskaffelser som er knyttet opp mot kommunalområdet plan og teknikk. Kommunedirektøren mener

dette i all vesentlighet knytter seg til det «trykket» som er på rammeavtaler og enkeltanskaffelser på dette området spesielt, og at anskaffelsene ikke har hatt tilstrekkelig planmessighet og forutsigbarhet når anskaffelsene skal gjennomføres. Dette har skapt noe uro når det ikke har vært tilstrekkelig koordinering i organisasjonen. Det er også slik at omfanget av både rammeavtaler, som har økt fra 40 løpende rammeavtaler i 2020 til 90 i 2026, og svært mange enkeltanskaffelser, gjør at det nok er knapphet på ressurser både på fagområdene og anskaffelser som utfordrer samhandlingen. Det er nå etablert et tettere samarbeid med jevnlig møter som bedrer forståelsen mellom fagområdene og anskaffelsesenheten, samtidig er det viktig at det er svært mange områder det oppleves å være knapphet på ressurser og at jobbes med å optimalisere løsninger innenfor det enkelte fagområdet ut fra det samlede mulighetsrommet i organisasjonen. Hvor mye ressurser kommunen vedtar å benytte må prioriteres mot andre lovpålagte oppgaver og hvilken risiko man mener er forsvarlig. Dette må behandles i forbindelse med HØP og vedtas av kommunestyret, men kommunedirektøren er enig i at det i dag trolig er et volum innen anskaffelser (rammeavtaler og enkeltanskaffelser) som er så høyt at det er en forhøyet risiko.

Kommunedirektøren er enig i revisjonens påpekninger om at systematisk kontraktsoppfølging har et forbedringspotensial. Det ble redegjort for iverksatte tiltak i kontrollutvalgsmøte 9. mars 2026 etter at kontrollutvalget den 20.10.2025 i sak 25/39. Disse tiltakene er:

- det er tydeliggjort avtaleeieres ansvar og plikter
- det gjøres nå risikovurderinger av rammeavtaler og de mest risikoutsatte avtalene prioriteres først
- statusmøtene med leverandørene er strukturert opp med faste agendapunkter og forberedes særskilt med at leverandørene må svare ut spørsmål før statusmøtene om blant annet lønns- og arbeidsvilkår og presentere status på leveranser, kapasitet, kvalitet og økonomi
- statusmøtene blir planlagt og gjennomført ut fra den risiko og de problemstillinger den enkelte avtalen har med jevnlig møter

Kommunedirektøren vil se nærmere på revisjonens anbefaling i punkt b) hvor det anbefales å utarbeide et mer overordnet og helhetlig dokument som tydeliggjør kommunens interne prosesser på anskaffelsesområdet. Indre Østfold kommune bruker i dag systemet Compilo som dokumentbibliotek for dokumentasjon av interne prosesser/rutiner under mappe anskaffelser og innkjøp, og vil se hvordan revisjonens anbefaling kan løses gjennom løsningen Compilo.

Med hilsen

Wenche Folberg
kommunedirektør
Organisasjon og styring

Ståle Ruud
direktør
Organisasjon og styring

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger ikke underskrift.

Kopi til:
Lisbeth Skjeldrum

Mottakere:
Østre Viken Kommunerevisjon Iks

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2026/101
Dokumentnr.: 41
Løpenr.: 163175/2026
Klassering: 3014-191
Saksbehandler: Rania Matramawi

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Indre Østfold kommune	Møtedato 08.06.2026	Utvalgssaksnr. 26/29
---	-------------------------------	--------------------------------

Referater og meldinger

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar referater og meldinger til orientering.

Fredrikstad, 27.05.2026

Vedlegg

1. Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 04.05.2026.
2. Saksprotokoll fra kommunestyrets møte den 19.05.2026, sak 49/26 Oppfølgingsrapport «Internkontroll - risikovurdering og avvikssystem».

Vedlegg via link:

- Ingen

Saksopplysninger

Vedlegg 1: Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 04.05.2026, protokollen er godkjent og legges frem til orientering.

Vedlegg 2: Kommunestyret behandlet den 19.05.2026, sak 49/26 Oppfølgingsrapport «Internkontroll - risikovurdering og avvikssystem». Kontrollutvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt. Til orientering.

Vurdering

Sekretariatet vurderer at kontrollutvalget kan ta referater og meldinger til orientering.



Møteprotokoll**Kontrollutvalget Indre Østfold kommune****Dato:** 04.05.2026**Møtested:** Rådhuset Indre Østfold kommune, møterom kommunestyresalen**Tidspunkt:** Fra kl. 09:00 til kl. 11:00**Frammøteliste**

Navn	Funksjon	Repr.	Møtt for	Merknad
Per Hermann Bodal	Leder	H		
Knut J. Herland	Nestleder	SP		
Aksel Reeno Simenstad	Medlem	AP		
Marit Femmen	Medlem	SP		
Britt Egeland	Medlem	KRF		
Gulbrandsen				

Møtende fra sekretariatet

Navn	Rolle/stilling
Bjørn Gulbrandsen	rådgiver ØKUS
Anita Rovedal	rådgiver ØKUS

Andre møtende:

Østre Viken kommunerevisjon IKS: Avdelingsleder forvaltningsrevisjon Casper Støten og revisor Inger Marie Moum-Karlsen og forvaltningsrevisor Pål Brekke

Administrasjon: Direktør for økonomi og virksomhetsstyring Ståle Ruud, kommunedirektør Wencke Folberg og fra digitalisering Tommy Otnes

Varaordfører Kathrine Hestø Hansen

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Hjemmel u.off.
PS 26/15	Godkjenning av innkalling og saksliste	
PS 26/16	Valg av representant til signering av protokoll	
PS 26/17	Kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskap og årsrapport 2025 for Indre Østfold kommune	
PS 26/18	Kommunedirektørens oppfølging av forvaltningsrevisjon "PPT og skolens oppfølging av vedtak om spesialundervisning"	
PS 26/19	Oppfølgingsrapport - Internkontroll - risikovurdering og avvikssystem, Indre Østfold kommune	
PS 26/20	Kommunedirektørens oppfølging av vedtak fra kommunestyret - IKT-sikkerhet	
PS 26/21	Prosjektplan - Vedlikehold og vedlikeholdsplaner	
PS 26/22	Uavhengighetserklæring fra oppdragsansvarlig revisor	
PS 26/23	Høring - Veileder for kontrollutvalgets påseansvar for kontroll med økonomiforvaltningen	
PS 26/24	Referater og meldinger	
PS 26/25	Eventuelt	

PS 26/15 Godkjenning av innkalling og saksliste

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes vedtak 04.05.2026:

1. Innkalling og saksliste godkjennes.

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes behandling:

ingen merknader til innkalling eller saksliste

PS 26/16 Valg av representant til signering av protokoll

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes vedtak 04.05.2026:

1. Til å godkjenne og signere protokollen er leder av kontrollutvalget og nestleder

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt

PS 26/17 Kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskap og årsrapport 2025 for Indre Østfold kommune

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes vedtak 04.05.2026:

1. Kontrollutvalget avgir uttalelse til årsregnskap og årsrapport 2025 for Indre Østfold kommune som vist i vedlegg 1 til saken
2. Kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskap og årsrapport 2025 sendes kommunestyret med kopi til formannskapet

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt

PS 26/18 Kommunedirektørens oppfølging av forvaltningsrevisjon "PPT og skolens oppfølging av vedtak om spesialundervisning"

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes vedtak 04.05.2026:

1. Informasjonen tas til orientering.
2. Kontrollutvalget vurderer at kommunestyrets vedtak er fulgt opp og anser saken som ferdigstilt.

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt

PS 26/19 Oppfølgingsrapport - Internkontroll - risikovurdering og avvikssystem, Indre Østfold kommune

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes vedtak 04.05.2026:

1. Kontrollutvalget tar oppfølgingsrapport av forvaltningsrevisjonsprosjekt «Internkontroll - risikovurdering og avvikssystem», samt kommunedirektørens uttalelse til rapporten til orientering.
2. Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret:
 1. Kommunestyret tar oppfølgingsrapport av forvaltningsrevisjonsprosjekt «Internkontroll - risikovurdering og avvikssystem», til orientering.
 2. Kommunestyret forutsetter at administrasjonen ferdigstiller kommunestyrevedtaket ved at det:
 - jevnlig gjennomføres en overordnet risikovurdering for internkontrollen i kommunen
 - jevnlig gjennomføres risikovurderinger på kommunalområdene og at dette også rapporteres gjennom tertialrapportene

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes behandling:

Utvalget ønsket også at dette også rapporteres gjennom tertialrapportene. Dette legges til siste kulepunkt i forslaget til kommunestyrets vedtak. Innstillingen enstemmig vedtatt med denne endring.

PS 26/20 Kommunedirektørens oppfølging av vedtak fra kommunestyret - IKT-sikkerhet

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes vedtak 04.05.2026:

1. Informasjonen tas til orientering.
2. Kontrollutvalget vurderer at kommunestyrets vedtak er fulgt opp og anser saken som ferdigstilt.

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt

PS 26/21 Prosjektplan - Vedlikehold og vedlikeholdsplaner

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes vedtak 04.05.2026:

1. Prosjektplan «Vedlikehold av formålsbygg», godkjennes.

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes behandling:

Kontrollutvalget ga enkelte innspill til planen. Revisjonen noterte seg dette. Innstillingen enstemmig vedtatt

PS 26/22 Uavhengighetserklæring fra oppdragsansvarlig revisor

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes vedtak 04.05.2026:

1. Vedlagte uavhengighetserklæring fra oppdragsansvarlige revisorer, tas til orientering

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt

PS 26/23 Høring - Veileder for kontrollutvalgets påseansvar for kontroll med økonomiforvaltningen

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes vedtak 04.05.2026:

1. Kontrollutvalget tar sekretariatets høringsuttalelse til «Veileder for kontrollutvalgets påseansvar for kontroll med økonomiforvaltningen», til orientering

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt

PS 26/24 Referater og meldinger

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes vedtak 04.05.2026:

1. Kontrollutvalget tar referater og meldinger til orientering.

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt

PS 26/25 Eventuelt

Kontrollutvalget Indre Østfold kommunes behandling:

Kontrollutvalget ønsker å legge neste møte til Demokratisenteret - den 8. juni.



Saksframlegg

Oppfølgingsrapport - Internkontroll - risikovurdering og avvikssystem

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Trude Paulsen		24/2849

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
049/26	Kommunestyret	PS	19.05.2026

Kontrollutvalgets innstilling:

1. Kommunestyret tar oppfølgingsrapport av forvaltningsrevisjonsprosjekt«Internkontroll - risikovurdering og avvikssystem», til orientering.
2. Kommunestyret forutsetter at administrasjonen ferdigstiller kommunestyrevedtaket ved at det:
 - jevnlig gjennomføres en overordnet risikovurdering for internkontrollen i kommunen
 - jevnlig gjennomføres risikovurderinger på kommunalområdene og at dette også rapporteres gjennom tertialrapportene

Kommunestyret i sak 049/26 19.05.2026

Behandling:

Leder av kontrollutvalget, Per Hermann Bodahl redegjorde for kontrollutvlgets behandling av rapporten.

Ingen forslag.

Votering:

Kontrollutvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt.

Kommunestyret - Vedtak

1. Kommunestyret tar oppfølgingsrapport av forvaltningsrevisjonsprosjekt «Internkontroll - risikovurdering og avvikssystem», til orientering.



2. Kommunestyret forutsetter at administrasjonen ferdigstiller kommunestyrevedtaket ved at det:
 - jevnlig gjennomføres en overordnet risikovurdering for internkontrollen i kommunen
 - jevnlig gjennomføres risikovurderinger på kommunalområdene og at dette også rapporteres gjennom tertialrapportene

Bakgrunn og saksopplysninger:

Kontrollutvalget behandlet i sitt møte 4. mai 2026, sak 26/19, Oppfølgingsrapport - Internkontroll - risikovurdering og avvikssystem, Indre Østfold kommune.

Kontrollutvalget anmoder kommunestyret om å påse at administrasjonen ferdigstiller kommunestyrevedtaket ved at det:

- jevnlig gjennomføres en overordnet risikovurdering for internkontrollen i kommunen
- jevnlig gjennomføres risikovurderinger på kommunalområdene og at dette også rapporteres gjennom tertialrapportene

Det vises til vedlagte oppfølgingsrapport og særutskrift fra kontrollutvalgets behandling av saken.

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2026/101
Dokumentnr.: 40
Løpenr.: 163170/2026
Klassering: 3014-191
Saksbehandler: Rania Matramawi

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Indre Østfold kommune	08.06.2026	26/30

Eventuelt