

PROSJEKTPLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON
INDRE ØSTFOLD KOMMUNE
28.11.2025

Offentlige anskaffelser og rammeavtaler

1 Bakgrunn for prosjektet

Østre Viken kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for kommunene, og er kontrollutvalgets ansvarsområde jf. kommuneloven § 23-2 (1c). Forvaltningsrevisjon innebærer at det gjennomføres systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

Plan for forvaltningsrevisjon juli 2024 – juli 2028 ble vedtatt i kommunestyret 17.09.2024 i sak 103/24. Planen bygger på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunen. «Offentlige anskaffelser og rammeavtaler» er den neste forvaltningsrevisjonen som skal gjennomføres i planperioden. I kontrollutvalgets bestillingsdokument kom ikke kontrollutvalget med egne innspill.

Revisjonen gjennomførte også et oppstartsmøte med administrasjonen 22.08.2025 der prosjektet ble presentert, og det ble gitt mulighet for å gi innspill til prosjektplanen. Administrasjonen informerte blant annet om avstandsprinsippet, anskaffelsesreglementet og anskaffelsesstrategien og kom med innspill til prosjektplanen.

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.

2 Premisser for prosjektarbeidet

Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001/ god revisjonsskikk). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal også være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Kontrollutvalgets vedtak legges til grunn for revisjonens videre arbeid med prosjektet.

Revisjonen kan gjøre mindre endringer i problemstillinger og avgrensninger. Større endringer avklares med sekretariatet og ved behov kontrollutvalget.

3 Problemstillinger og avgrensninger

Revisjonen foreslår følgende problemstilling:

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

Formålet med prosjektet er å belyse om Indre Østfold kommune følger regelverket og egne rutiner ved innkjøp av varer og tjenester til kommunen. I tillegg er det et mål å finne ut om kommunen har søkelys på å ivareta habilitet og likebehandling ved innkjøp. Regelverket for offentlige anskaffelser er omfattende, og det vil innenfor rammen av denne undersøkelsen ikke være mulig å foreta en gjennomgang

av alle aspekter som er relevante i en anskaffelsesprosess. Vi avgrenser oss til å undersøke følgende aspekter:

- Indre Østfold kommunes egne rutiner og strategi
- De fem grunnleggende prinsipper ved offentlige anskaffelser
- Rammeavtaler
- Anskaffelse av modulscole Hovin, herunder:
 - Om anskaffelsesprosessen og kontraktsinngåelsen er gjennomført i tråd med gjeldende regelverk.¹
 - Hvordan kommunen har fulgt opp leverandørens forsinkelse og kontraktsforpliktelser.

Indre Østfold kommunes egne rutiner og strategi

Ifølge dokumentet «Anskaffelsesreglement for Indre Østfold kommune» gis kommunedirektør fullmakt til å gjennomføre anskaffelser gjennom kommunens delegeringsreglement og den årlige behandlingen i kommunestyret av handlingsplan, økonomiplan og årsbudsjett. Kommunedirektør er ansvarlig for etablering, implementering og vedlikehold av reglementet. Kommunedirektør har ansvar for at medarbeidere som gis et ansvar innenfor innkjøpsområdet har nødvendig kompetanse til å ivareta sin rolle. Anskaffelse av varer og tjenester i kommunen skal kun gjøres av ansatte som har budsjettdisponeringsmyndighet, eller ansatte som har fått delegert ansvar for å gjennomføre bestillinger/ avrop innenfor sitt fagområde.

Ifølge kommunens nettsider er det lokale leverandørmarkedet et viktig fokusområde.² Som samfunnsutvikler ønsker kommunen at det lokale næringslivet skal være konkurransedyktige i offentlige anbudskonkurranser. 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 konkurranser publiseres på Doffin,³ som er den nasjonale databasen for offentlige anbud.

Kommunens anskaffelsesstrategi, «Anskaffelsesstrategi for Indre Østfold kommune 2020 – 2023», er tilgjengelig på kommunens nettsider.⁴ Anskaffelsesstrategi ble vedtatt av kommunestyret i juni 2020.⁵ 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.

¹ For mer informasjon om de to siste punktene, se siste overskrift i kapitlet.

² [Samspill med det lokale næringslivet - Indre Østfold kommune](#)

³ [Søk | Doffin, Database for offentlige anskaffelser](#)

⁴ [Anskaffelser - Indre Østfold kommune](#)

⁵ [Vedtatt anskaffelsesstrategi for Indre Østfold kommune 2020-2023 - Indre Østfold kommune](#)

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).⁶

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.

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.

⁶ [Veileder til reglene om offentlige anskaffelser | Anskaffelser.no](#)

Prinsippet om etterprøvbarehet har særlig betydning ved:

- begrunnelsen
- oppfølgingen av dokumentasjonssplikten

Oppdragsgiver må sørge for at kravet til etterprøvbarehet 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 dokumentasjonssplikten 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 offentlig-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

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.⁷

Opp mot rammeavtaler vil det være aktuelt å undersøke om

- ansatte benytter leverandører kommunen har rammeavtale med
- kommunen har systemer for å følge opp rammeavtaler (f.eks. knyttet til avtalt kvalitet, pris, estimert kontraktsverdi etc.)

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 seksjon 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 seksjon 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.

⁷ [Korleis inngå rammeavtar | Anskaffelser.no](#)

Kommunestyrets bestilling i sak 119/25

I tillegg til de tre ovennevnte temaene vil revisjonen på kommunestyrets oppfordring undersøke følgende konkrete forhold knyttet til anskaffelse av modulscole Hovin:

- Om anskaffelsesprosessen og kontraktsinngåelsen er gjennomført i tråd med gjeldende regelverk.
- Hvordan kommunen har fulgt opp leverandørens forsinkelse og kontraktsforpliktelser i forhold til inngått rammeavtale.⁸

For å undersøke disse punktene vil vi foreta nye intervjuer av nøkkelpersoner tilknyttet anskaffelsen av modulscole Hovin. Vi vil også gjennomføre en gjennomgang av dokumentasjon knyttet til denne konkrete anskaffelsen, i tillegg til den planlagte gjennomgangen av tilfeldig utplukkede rammeavtaler. Revisjonen vil vurdere ovennevnte forhold knyttet til modulscole Hovin særskilt i rapportens vurderinger og konklusjon, i tillegg til at disse forholdene også blir en del av det totale datagrunnlaget som legges til grunn for å besvare forvaltningsrevisjonens problemstilling. På grunn av de utvidede undersøkelsene anslår vi å benytte ytterligere 100 timer på å ferdigstille forvaltningsrevisjonen. Vi forlenger også prosjektets tidsramme ved at endelig rapport nå behandles i kontrollutvalgets møte i juni, istedenfor i mai som opprinnelig bestemt.

4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier, også kalt «foretrukket praksis», er en samlebetegnelse for de krav eller forventninger som brukes som grunnlag for å vurdere kommunens virksomhet. Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i autoritative kilder. Også kommunens egne retningslinjer kan utgjøre revisjonskriterier. Revisjonskriteriene er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Fakta vurderes opp mot revisjonskriteriene, og disse vurderingene danner grunnlaget for de konklusjoner som trekkes. I denne forvaltningsrevisjonen vil vi ta utgangspunkt i følgende kilder når vi utleder revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven).
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Veilederen til reglene om offentlige anskaffelser (oppdatert juni 2025), av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- Anskaffelser.no. Fagsider om offentlige anskaffelser av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- Anskaffelsesreglement for Indre Østfold kommune.
- Anskaffelsesstrategi for Indre Østfold kommune.

⁸ Kommunestyrets forespørsel omhandlet også om revisjonen kunne undersøke om kommunens rutiner for kontraktsoppfølging og anskaffelser generelt er tilstrekkelige for å sikre god internkontroll. Vår oppfatning er at dette allerede ble hensyntatt ved førstegangsbehandling av prosjektplanen.

5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Databehov og hvordan forvaltningsrevisjonen tenkes gjennomført (metode), fremgår av analyseskjemaet nedenfor:

Problemstilling	Kilder til revisjonskriterier	Databehov	Innhentings-/ analysemetode
Blir kjøp av varer og tjenester i Indre Østfold kommune gjennomført i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser?	Kommuneloven. Forvaltningsloven. Anskaffelsesloven. Anskaffelsesforskriften. Veilederen til reglene om offentlige anskaffelser. Anskaffelser.no. Anskaffelsesreglement for Indre Østfold kommune. Anskaffelsesstrategi for Indre Østfold kommune.	Informasjon om kommunens praksis. Aktuelle rutiner og retningslinjer. Dokumentasjon knyttet til rammeavtaler. Dokumentasjon knyttet til anskaffelsen av modulskole Hovin. Planer og strategier på området.	Intervjuer Dokumentanalyse Mappegjennomgang

6 Prosjektorganisering, ressursbehov og fremdriftsplan

Prosjektdeltakere	Pål Brekke utførende forvaltningsrevisor Casper Støten oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
Prosjektperiode	September 2025 – Juni 2026
Antall timer	500 +/- 10 % timer
Vedtaksorgan:	Kontrollutvalget i Indre Østfold kommune
Fremdrift	Ferdig
Prosjektplan godkjent i KU	15.09.2025
Revidert prosjektplan godkjent i KU	15.12.2025
Rapport sendt til kommunedirektøren	April 2026
Rapport sendt til kontrollutvalgssekretariatet	Mai 2026
Rapport behandles i kontrollutvalget	Juni 2026