

# Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelser i politiet

Del av Dokument 1 (2025–2026)



Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til

- lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3 bokstav b
- INTOSAI standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for etterlevelsesrevisjon

# Innhold

|          |                                                                                                                                                                                                |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Sammendrag</b>                                                                                                                                                                              | <b>4</b>  |
| <b>2</b> | <b>Innledning</b>                                                                                                                                                                              | <b>6</b>  |
| 2.1      | Ansvar og organisering av anskaffelsesområdet i politiet                                                                                                                                       | 6         |
| 2.1.1    | Organisering av anskaffelsesområdet                                                                                                                                                            | 6         |
| 2.2      | Identifisert risiko ved anskaffelser i politiet                                                                                                                                                | 7         |
| 2.2.1    | Anskaffelser som gjennomføres av politidistrikter og særorganer                                                                                                                                | 8         |
| 2.2.2    | Politiets oppfølging av inngåtte rammeavtaler                                                                                                                                                  | 8         |
| <b>3</b> | <b>Mål og problemstillinger</b>                                                                                                                                                                | <b>10</b> |
| 3.1      | Problemstilling 1: Gjennomfører og dokumenterer politidistrikter og særorganer i politiet anskaffelser i tråd med anskaffelsesregelverket?                                                     | 10        |
| 3.2      | Problemstilling 2: Har politiet en tilfredsstillende oppfølging og kontroll av inngåtte rammeavtaler?                                                                                          | 11        |
| 3.3      | Avgrensning                                                                                                                                                                                    | 12        |
| <b>4</b> | <b>Revisjonskriterier</b>                                                                                                                                                                      | <b>13</b> |
| 4.1      | Problemstilling 1 – krav til gjennomføring av offentlige anskaffelser                                                                                                                          | 14        |
| 4.1.1    | Bestemmelser i anskaffelsesforskriften del I, som gjelder alle anskaffelser                                                                                                                    | 14        |
| 4.2      | Problemstilling 2 - oppfølging av rammeavtaler med hensyn til varighet og verdi                                                                                                                | 16        |
| 4.2.1    | Bestemmelser om rammeavtalers varighet                                                                                                                                                         | 16        |
| 4.2.2    | Bestemmelser om rammeavtalers verdi og overskridelse av denne                                                                                                                                  | 16        |
| 4.2.3    | Om ulovlige direkte anskaffelser                                                                                                                                                               | 17        |
| <b>5</b> | <b>Metoder</b>                                                                                                                                                                                 | <b>18</b> |
| 5.1      | Metoder som gjelder begge problemstillingene                                                                                                                                                   | 18        |
| 5.1.1    | Dokumentanalyse av politiets interne styringsdokumenter og rutiner                                                                                                                             | 18        |
| 5.1.2    | Intervjuer                                                                                                                                                                                     | 18        |
| 5.2      | Metoder benyttet for å besvare problemstilling 1                                                                                                                                               | 19        |
| 5.2.1    | Regnskapsanalyser kombinert med politiets kontraktoversikter                                                                                                                                   | 19        |
| 5.3      | Metoder som gjelder problemstilling 2                                                                                                                                                          | 19        |
| 5.3.1    | Regnskapsanalyser kombinert med politiets avtaleoversikter                                                                                                                                     | 20        |
| 5.3.2    | Detaljkontroller                                                                                                                                                                               | 20        |
| <b>6</b> | <b>Funn</b>                                                                                                                                                                                    | <b>21</b> |
| 6.1      | Gjennomfører og dokumenterer politidistrikter og særorganer i politiet anskaffelser i tråd med anskaffelsesregelverket?                                                                        | 21        |
| 6.1.1    | Politidistrikter og særorganer gjennomfører i varierende grad anskaffelser ved bruk av politiets etablerte rutiner og systemer, og PFT har liten kontroll og oppfølging av lokale anskaffelser | 21        |
| 6.1.2    | Politidistrikter og særorganer har i varierende grad gjennomført og dokumentert anskaffelser i tråd med anskaffelsesregelverket                                                                | 28        |
| 6.2      | Har politiet en tilfredsstillende oppfølging og kontroll av inngåtte rammeavtaler?                                                                                                             | 32        |
|          | Politiets har i liten grad etablert systemer og rutiner for å følge opp kjøp mot rammeavtalers verdi og varighet                                                                               | 32        |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Politiets enheter har gjennomført kjøp på rammeavtaler etter utløpt dato for avtalene og utover rammeavtalers beløpsmessige verdi .....                                                                                                                                                                                | 32        |
| 6.2.1 Politiet har i liten grad etablert systemer og rutiner for å følge opp kjøp mot rammeavtalers verdi og varighet.....                                                                                                                                                                                             | 32        |
| 6.2.2 Politiets enheter har gjennomført kjøp på rammeavtaler etter at avtalene er utløpt og utover rammeavtalenes beløpsmessige verdi .....                                                                                                                                                                            | 35        |
| <b>7 Konklusjon .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>42</b> |
| 7.1 Politidistrikter og særorganer har gjennomført anskaffelser uten å dokumentere konkurranse eller andre viktige vurderinger i tråd med anskaffelsesregelverket, og uten tilstrekkelig bruk av politiets systemer og rutiner. Politiets fellestjenester har lite kontroll og oppfølging av lokale anskaffelser. .... | 42        |
| 7.2 Politiets enheter har gjennomført kjøp på rammeavtaler som overstiger kunngjort verdi, og det er gjennomført kjøp etter at avtalen er utløpt. Politiets fellestjenester har i liten grad etablert systemer og rutiner for å følge dette opp .....                                                                  | 44        |

# 1 Sammendrag

Politiet er en stor innkjøpsaktør i det offentlige Norge og anskaffer varer og tjenester for cirka 5 milliarder kroner i året. Politiet anskaffer varer og tjenester innen et bredt spekter av kategorier for å dekke etatens behov i arbeidet med å ivareta trygghet og sikkerhet for befolkningen. Anskaffelsene spenner fra politispesifikke behov for transportmidler, bekledning og polititeknisk utstyr til IKT-systemer, driftstjenester og konsulenttjenester samt eiendom og administrative anskaffelser.<sup>1</sup>

Anskaffelser i politiet reguleres av lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift. Formålet med loven er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, og bidra til at det offentlige opptrer med integritet slik at allmenheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.<sup>2</sup> Stortinget har understreket at lovverket skal bidra til effektiv ressursbruk. For å lykkes med dette, må offentlige anskaffelser underlegges god styring, planlegging og oppfølging samt være hensiktsmessig organisert.<sup>3</sup>

Målet med revisjonen er å kontrollere om politidistrikter og særorganer i politiet gjennomfører egne anskaffelser i tråd med lov og forskrift om offentlig anskaffelser, og om politiet følger opp inngåtte rammeavtaler i tråd med anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket.

For å svare på problemstillingene har vi brukt dokumentanalyser, regnskapsanalyser, intervjuer og skriftlige forespørsler til virksomheten, og vi har gått gjennom anskaffelser og rammeavtaler.



## Hovedkonklusjon

Politidistrikter og særorganer i politiet anskaffer i varierende grad i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og politiet følger i liten grad opp inngåtte rammeavtaler i tråd med anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket i staten.

Konklusjonen bygger på følgende hovedfunn:

- Politidistrikter og særorganer har gjennomført anskaffelser uten å dokumentere konkurranse eller andre viktige vurderinger i tråd med anskaffelsesregelverket, og uten tilstrekkelig bruk av politiets systemer og rutiner. Politiets fellestjenester har lite kontroll og oppfølging av lokale anskaffelser.
- Politiets enheter har gjennomført kjøp på rammeavtaler som overstiger kunngjort verdi, og de har gjennomført kjøp etter at avtalen er utløpt. Politiets fellestjenester har i liten grad etablert systemer og rutiner for å følge dette opp.

<sup>1</sup> Politiets fellestjenester. (2022). *Langtidsplan anskaffelser, Anskaffelser i politiet 2022–2030*.

<sup>2</sup> Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 1.

<sup>3</sup> Innst. 358 L (2015–2016) Innstilling fra næringskomiteen om Lov om offentlige anskaffelser, s. 14.

Utkast til revisjonsrapport ble lagt fram for Justis- og beredskapsdepartementet i brev av 6. mai 2025. Departementet kom med sine tilbakemeldinger i brev av 23. mai, som i hovedsak er innarbeidet i rapporten.

## 2 Innledning

Politiet er en stor innkjøpsaktør i det offentlige Norge og gjennomfører anskaffelser av varer og tjenester for cirka 5 milliarder kroner i året. Politiet anskaffer varer og tjenester innen et bredt spekter av kategorier for å dekke etatens behov i arbeidet med å ivareta trygghet og sikkerhet for befolkningen. Anskaffelsene spenner fra politispesifikke behov for transportmidler, bekledning og polititeknisk utstyr til IKT-systemer, driftstjenester og konsulenttjenester samt eiendom og administrative anskaffelser.<sup>4</sup>

Anskaffelser i politiet reguleres av lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift. Formålet med loven er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, og bidra til at det offentlige opptre med integritet slik at allmenheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.<sup>5</sup> Stortinget har understreket at lovverket skal bidra til effektiv ressursbruk. For å lykkes med dette, må offentlige anskaffelser underlegges god styring, planlegging og oppfølging samt være hensiktsmessig organisert.<sup>6</sup>

Som maktorgan i samfunnet er politiet svært avhengig av tillit i samfunnet. Manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket kan bidra til å svekke denne tilliten, både blant mulige leverandører og i befolkningen. Det kan også resultere i feil pengebruk som gir dårligere tjenester, og øke risikoen for misligheter og korrupsjon.

### 2.1 Ansvar og organisering av anskaffelsesområdet i politiet

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for justis- og beredskapssektoren og politi- og påtalemakten.<sup>7</sup> Departementet har ansvar for å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger gjennom sin etatsstyring av politiet.<sup>8</sup>

Med døgnkontinuerlig tjeneste, beredskapsressurser, mobilitet og desentralisert lokalisering er politiet et av fellesskapets viktigste redskaper i arbeidet for et trygt samfunn. Politiet har også ansvaret for flere forvaltningsoppgaver og sivil rettspleie.<sup>9</sup>

Politiet ledes av Politidirektoratet (POD), som har tolv politidistrikt, fem særorgan og fire nasjonale enheter under seg.<sup>1011</sup>

#### 2.1.1 Organisering av anskaffelsesområdet

Politidirektoratet har delegert ansvaret for anskaffelser i etaten til Politiets fellestjenester (PFT).<sup>12</sup> PFT er en nasjonal enhet som organisasjonsmessig er sidestilt med særorgan, andre nasjonale enheter og politidistrikter i etaten. Videre i rapporten omtales disse som enhetene.

<sup>4</sup> Politiets fellestjenester. (2022). *Langtidsplan anskaffelser. Anskaffelser i politiet 2022-2030*.

<sup>5</sup> Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 1.

<sup>6</sup> Innst. 358 L (2015–2016) Innstilling fra næringskomiteen om Lov om offentlige anskaffelser, s. 14.

<sup>7</sup> Justis- og beredskapsdepartementet. (u.å.). *Ansvarsområder og oppgaver i JD*. Sist oppdatert 06.11.2023.

<<https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/ansvarsomrader-og-oppgaver-i-jd/id468/>>

<sup>8</sup> Finansdepartementet. (2022). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Punkt 1.3.

<sup>9</sup> Politiet. (2024). *Politiets årsrapport 2023*, s. 8, <<https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/arsrapport-2023-politiet.pdf>>

<sup>10</sup> Justisdepartementet. (2024). *Kort og spisset gjennomgang av økonomistyringen og budsjettsituasjonen i politiet*, s. 6–7.

<<https://www.regjeringen.no/contentassets/8ec56508b20b4c929f818b626f9bdcea/no/pdfs/-okonomistyringen-og-budsjettsituasjonen-i-politie.pdf>>

<sup>11</sup> Politiet. (2024). *Politiets årsrapport 2023*, s. 9–10.

<sup>12</sup> Politiets fellestjenester. (2024). *Nasjonal faginstruks for tjenesteområdet anskaffelser*. Versjon 1.0, datert 01.09.2024.

**Figur 1 Organisasjonskart over anskaffelsesområdet i politiet**



Kilde: Riksrevisjonens fremstilling av organiseringen av anskaffelsesområdet i politiet

Politidirektoratet har utarbeidet en nasjonal instruks som gir PFT overordnet fagansvar for anskaffelser i politiet, inkludert rådgivning på området. I tillegg gir den PFT ansvar for å<sup>13</sup>

- ivareta politiets behov for anskaffelser
- forvalte politiets anskaffelsesplan, fagstrategi og styrende dokumenter for anskaffelser, inkludert malverk og retningslinjer
- gjennomføre anskaffelser, inngå kontrakter og følge opp leverandører
- holde oversikt over politiets gjeldende avtaler

Ansaret til PFT og enhetene i politiet utdypes i en nasjonal faginstruks for anskaffelser i politiet.<sup>14</sup> I henhold til den er PFT blant annet ansvarlig for at lover, forskrifter og retningslinjer etterleves i anskaffelsesprosesser, og PFT skal følge opp at etaten etterlever felles avtaler. PFT har myndighet til å delegere gjennomføring av anskaffelser til enhetene.

Enhetene har ansvar for å implementere og etterleve faginstruksen og legge til rette for effektiv og profesjonell organisering av anskaffelsesfunksjonen. Det er de anskaffelsesansvarlige ved de enkelte enhetene som har et hovedansvar for anskaffelsesarbeidet lokalt, og de har blant annet ansvar for å

- koordinere og melde inn lokale behov til PFT
- gjennomføre lokale anskaffelser
- sikre lojalitet mot anskaffelsesprosessene og implementering av inngåtte avtaler

## 2.2 Identifisert risiko ved anskaffelser i politiet

Vi har i vårt risikoarbeid identifisert risiko for manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket i politiet.

<sup>13</sup> Politidirektoratet. (2024). *Nasjonal instruks for Politiets Fellestjenester*. Versjon 1.0, datert 01.09.2024.

<sup>14</sup> Politiets fellestjenester. (2024). *Nasjonal faginstruks for tjenesteområdet anskaffelser*. Versjon 1.0, datert 01.09.2024.

## 2.2.1 Anskaffelser som gjennomføres av politidistrikter og særorganer

Enhetene skal ha egne anskaffelsesansvarlige. Fagmiljø og behovseiere skal formidle lokale behov til anskaffelsesansvarlig slik at disse behovene kan inngå i lokale anskaffelsesplaner og meldes videre til PFT. Anskaffelsesansvarlig kan ifølge faginstruksen også gjennomføre anskaffelser på vegne av enheten eller hele politiet etter avtale med PFT.<sup>15</sup>

### Risiko for manglende etterlevelse ved at politidistrikter og særorgan gjennomfører anskaffelser

I 2019 og 2021 gjennomførte politiets internrevisjon revisjoner av lokale anskaffelser i politiet.<sup>16</sup> I begge revisjonene fant de gjennomgående store svakheter og mangler i politiets gjennomføring og dokumentasjon av sentrale deler av anskaffelsesprosessen. Blant annet avdekket de at det manglet behovs- og verdivurderinger, kunngjøringer, konkurransegrunnlag og begrunnelse for valg av leverandør, at anskaffelsesprotokoller manglet eller var ufullstendige. Revisjonene var avgrenset til å gjelde anskaffelser mellom 100 000 og 1,3 millioner kroner, og det var i stor grad anskaffelser gjennomført av politidistrikter som ble kontrollert. Internrevisjonen pekte på at svakheter i anskaffelser i stor grad henger sammen med forhold ved styring og internkontroll i politiet, som uklare rolle- og ansvarsforhold mellom sentrale og lokale enheter, lite bruk av støtteverktøy for anskaffelser og lav anskaffelsesfaglig kompetanse og små stillingsbrøker for anskaffelsesansvarlige i politidistriktene.

## 2.2.2 Politiets oppfølging av inngåtte rammeavtaler

Rammeavtaler inngås mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Rammeavtalen fastsetter vilkår som skal gjelde for senere kjøp mellom partene. Vilkårene som fastsettes, kan for eksempel gjelde hva som skal leveres, hvor mye som skal leveres eller priser.<sup>17</sup>

En virksomhet som har inngått en rammeavtale, kan gjøre gjentatte enkeltkjøp, også kalt avrop, med de vilkårene som er fastsatt i rammeavtalen.<sup>18</sup> Rammeavtaler kan derfor gi fleksibilitet og administrative innsparinger for partene, ettersom vesentlige vilkår allerede er fremforhandlet og fastsatt i rammeavtalen og avropene kan gjøres uten at det må kunngjøres ny konkurranse.

### Faktaboks 1 Rammeavtale

- En rammeavtale er en avtale mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører.
- Rammeavtaler gjelder for et bestemt tidsrom og for en bestemt verdi, og de fastsetter sentrale vilkår for kontrakter om levering av varer eller tjenester som skal tildeles i løpet av tidsperioden.
- Rammeavtaler er ressursbesparende for partene siden kunngjøring, anskaffelsesprosedyrer, forhandling om priser og andre sentrale vilkår er gjennomført én gang for alle kjøp i avtaleperioden.

Kilde: Riksrevisjonen

### Risiko for manglende etterlevelse ved bruk av rammeavtaler i politiet

Internrevisjonen gjennomførte en revisjon av rammeavtaler i politiet i 2022.<sup>19</sup> Rapporten avdekket svakheter ved kontraktsoppfølging og fakturakontroll i politiet, noe som utgjør en risiko for manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket. Et funn i revisjonsrapporten var at

<sup>15</sup> Politiets fellestjenester. (2024). *Nasjonal faginstruks for tjenesteområdet anskaffelser*. Versjon 1.0, datert 01.09.2024.

<sup>16</sup> Politidirektoratet. (2019). *Revisjon nr. 2019/2 Anskaffelser*. Politidirektoratet. (2021). *Revisjon nr. 2021/3 Anskaffelser*.

<sup>17</sup> DFØ. (u.å.). *Rammeavtaler. Hentet 05.05.2025 fra* <https://anskaffelser.no/nn/avtaler-og-regelverk/rammeavtaler>. Bakken, E. & Nordby, T. (2013). *Offentlige anskaffelser*. Fagbokforlaget.

<sup>18</sup> Bakken, E. & Nordby, T. (2013). *Offentlige anskaffelser*. Fagbokforlaget.

<sup>19</sup> Politidirektoratet. (2022). *Revisjon nr. 2022/5 Kontraktsoppfølging og fakturakontroll*.

informasjon om rammeavtaler som var inngått ikke alltid var tilgjengelig for ansatte som er involvert i anskaffelsesprosesser, noe som gjorde at attestantene i liten grad kontrollerte fakturerte priser mot kontrakten. I politiet er det forholdsvis mange ansatte som er involvert i prosessen med å anskaffe varer og tjenester, men praksisen for å gi tilgang til systemer som gir innsyn i kontrakter, er avgrenset av konkurransehensyn. Det ble i rapporten også tatt opp at avtalene ikke alltid oppbevares i politiets felles kontraktoversikt.

At kontraktsinformasjon for rammeavtaler ikke er tilgjengelig for personer som foretar innkjøp, utgjør en risiko for at politiet foretar kjøp på ugyldige avtaler, og at det gjøres kjøp innen produktkategorier som ikke inngår i rammeavtalen.

Et annet funn var at kontraktsoppfølgingen ble praktisert ulikt i organisasjonen, både på sentralt og lokalt nivå. I rapporten ble det anbefalt å utarbeide minimumskrav for oppfølging med tilhørende dokumentasjonskrav. Rolle- og ansvarsbeskrivelser for kontraktsoppfølging og fakturakontroll ble beskrevet som utydelige. Politiets fellestjenester ble også anbefalt å forsterke sin kontroll av etterlevelse av rammeverket for kontraktsoppfølging.

At det er manglende kontraktsoppfølging, at prosessen ikke dokumenteres, og at ansvarsforholdene er uklare, gir risiko for brudd på regelverket ved politiets håndtering av rammeavtaler. Dette kan for eksempel omfatte at forbruket er høyere enn rammeavtalens verdi, at det kjøpes på ugyldige avtaler, og at det kjøpes utenom inngåtte rammeavtaler.

## 3 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere om politidistrikter og særorganer i politiet gjennomfører egne anskaffelser i tråd med lov og forskrift om offentlig anskaffelser, og om politiet følger opp inngåtte rammeavtaler i tråd med anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket.

### 3.1 Problemstilling 1: Gjennomfører og dokumenterer politidistrikter og særorganer i politiet anskaffelser i tråd med anskaffelsesregelverket?

I denne problemstillingen kontrollerer vi om politidistrikter og særorganer planlegger og gjennomfører anskaffelser i tråd med anskaffelsesregelverket, og om prosessen blir dokumentert. Vi vurderer også systemene og rutinene for når politidistrikter og særorganer kan gjennomføre anskaffelser selv, og hvordan Politiets fellestjenester (PFT) har lagt til rette for at anskaffelsene kan skje i henhold til regelverket, og om PFT har kontroll med at dette skjer.

**Figur 2 Fasene i anskaffelsesprosessen som inngår i problemstillingen**



Kilde: Riksrevisjonens egen fremstilling

#### **P1.1 Gjennomfører politidistrikter og særorganer sine anskaffelser ved bruk av politiets etablerte rutiner og systemer, og har PFT noen kontroll og oppfølging av enhetenes gjennomføring?**

I denne underproblemstillingen ser vi nærmere på systemet og ansvarsfordelingen politiet har etablert for gjennomføring av anskaffelser i etaten, herunder når politidistrikter og særorganer (enheter) gjennomfører egne anskaffelser. Blant annet vurderer vi systemene for innmelding av behov for anskaffelser og delegering av anskaffelser til enhetene, og hvilken betydning disse har for lokal gjennomføring.

I underproblemstillingen kontrollerer vi hvordan PFT har lagt til rette for at enhetene kan gjennomføre anskaffelser i tråd med regelverket gjennom rutiner, malverk og støtteverktøy, og om disse benyttes i praksis.

Videre kontrollerer vi om og hvordan PFT følger opp og kontroller om lokale enheter gjennomfører anskaffelser i tråd med regelverket. Vi vil her også vurdere PFTs forutsetninger for å ha oversikt over anskaffelser som gjennomføres lokalt.

## P1.2 Har enhetene gjennomført og dokumentert behovs- og verdivurdering av anskaffelsene?

I denne underproblemstillingen kontrollerer vi om politidistrikter og særorganer i sin planlegging av anskaffelsene har gjennomført vurderinger for å anslå anskaffelsens totale verdi.

## P1.3 Har enhetene lagt til rette for konkurranse i anskaffelsene og dokumentert hvordan konkurransen er gjennomført?

Vi kontrollerer om politidistrikter og særorganer i anskaffelsene har sikret konkurranse i henhold til regelverket etter anskaffelsenes størrelse, gjennom å innhente flere tilbud eller å kunngjøre anskaffelsen i tilfeller der det er et krav.

## P1.4 Har enhetene dokumentert viktige vurderinger og beslutninger i anskaffelsene?

Vi kontrollerer om politidistrikter og særorganer i anskaffelsene kan dokumentere at viktige vurderinger og beslutninger fremgår av en anskaffelsesprotokoll. Videre kontrollerer vi om de har innhentet skatteattest der det er et krav.

## 3.2 Problemstilling 2: Har politiet en tilfredsstillende oppfølging og kontroll av inngåtte rammeavtaler?

I denne problemstillingen kontrollerer vi om PFT har etablert tilfredsstillende kontroll og oppfølging av om inngåtte rammeavtaler overstiger verdien som ble lagt til grunn i konkurransegrunnlaget, og om det foretas avrop utenfor tidsrommet rammeavtalen er gyldig.

**Figur 3 Fasene i anskaffelsesprosessen som inngår i problemstillingen**



Kilde: Riksrevisjonens egen fremstilling

## P2.1 Har politiet etablert systemer og rutiner for å følge opp kjøp mot rammeavtalers verdi og varighet?

I underproblemstillingen undersøker vi hvilke rutiner som politiet har implementert for å følge opp rammeavtaler på verdi og tid, og hvilke systemer politiet ved PFT har etablert for å sikre at anskaffelsesregelverket blir fulgt.

## P2.2 Har politiet gjennomført kjøp på rammeavtaler etter utløpt dato for avtalene eller ut over rammeavtalers beløpsmessige verdi?

I underproblemstillingen kontrollerer vi utvalgte rammeavtaler som løp ut enten i 2022 eller 2023, ved å undersøke om politiet har holdt seg innenfor kostnadsrammen som går frem av konkurransegrunnlag. Vi kontrollerer også at det ikke er foretatt kjøp på disse utenom avtaletiden.

### 3.3 Avgrensing

Vi har avgrenset undersøkelsen til å ikke inkludere anskaffelser som er gjennomført etter *forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser*. I problemstilling 1 har vi avgrenset oss til lokale anskaffelser som er gjennomført av politidistrikter og særorganer med regnskapsførte kjøp fra leverandører i 2022 og 2023. I problemstilling 2 har vi avgrenset oss til rammeavtaler som hadde utløp i 2022 eller 2023, og vi har gjennomført analyser av avrop på avtalene med basis i regnskapstall fra årene 2019 til 2024.

## 4 Revisjonskriterier

De sentrale kildene til kriterier i denne revisjonen er *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven), *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften), og reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten

Anskaffelsesloven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Loven skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.<sup>20</sup> Anskaffelsesloven gjelder for offentlige oppdragsgivere som gjennomfører anskaffelser med anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva.<sup>21</sup>

I sin innstilling til lovforslaget understreket næringskomiteen betydningen av at lovverket om offentlige anskaffelser bidrar til effektiv ressursbruk, slik at offentlig sektor kan frigjøre ressurser som kan brukes til mer velferd og økt verdiskapning til det beste for fellesskapet. Komiteen mente at arbeidet med offentlige anskaffelser må underlegges god styring, planlegging og oppfølging, og at det må være hensiktsmessig organisert. Komiteen pekte på viktigheten av at anskaffelser gjennomføres planmessig etter en fastlagt prosess som omfatter planlegging (behovsvurderinger), gjennomføring (konkurransegjennomføring) og oppfølging (og forbedringer).<sup>22</sup>

Ifølge lovens § 4 skal oppdragsgiveren opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet. Dette innebærer blant annet at oppdragsgiveren skal sikre at anskaffelsen så langt som mulig baserer seg på konkurranse, at alle leverandører behandles likt gjennom hele anskaffelsesprosessen, og at det kan dokumenteres hvordan anskaffelsen er gjennomført.

I utledningen av kriterier vil vi også benytte Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*<sup>23</sup> for å utdype krav fra lov og forskrift.

For å sikre god gjennomføring av anskaffelser, og at inngåtte rammeavtaler forvaltes på en god måte, må virksomheten ha etablert en hensiktsmessig internkontroll på anskaffelsesområdet, jf. *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 14 og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) punkt 2.4. Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.

For å kunne utøve nødvendig internkontroll skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak for å sikre kvaliteten i den interne styringen, herunder forsvarlig arbeidsdeling.<sup>24</sup> Internkontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, og økonomistyringen skal være organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler.<sup>25</sup>

I økonomibestemmelsene punkt 5.3.1 fremgår det at virksomheten skal etablere systemer og rutiner som sikrer at den anskaffer varer og tjenester på en effektiv og forsvarlig måte. Fullmakter og organisering av arbeidet skal være dokumentert, og det skal være etablert metoder og tiltak som har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler i systemene og rutinene, jf. pkt. 2.4.

<sup>20</sup> Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 1.

<sup>21</sup> Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 2 andre ledd bokstav a.

<sup>22</sup> Innst. 358 L (2015–2016) Innstilling fra næringskomiteen om lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven), s. 14.

<sup>23</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*.

<sup>24</sup> <<https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/no/pdfs/veileder-offentlige-anskaffelser.pdf>>

<sup>25</sup> Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 2.4 tredje ledd, bokstav c.

<sup>26</sup> Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 2.4 andre ledd, bokstav f.

## 4.1 Problemstilling 1 – krav til gjennomføring av offentlige anskaffelser

Reglene for selve gjennomføringen av en anskaffelsesprosess fremgår av anskaffelsesforskriften. Hvilken del av forskriften som gjelder, avhenger av hvilke terskelverdier anskaffelsene overstiger.<sup>26</sup> Det er i utgangspunktet tre typer terskelverdier som gjelder. Den første terskelverdien for når forskriften kommer til anvendelse, er på 100 000 kroner ekskl. mva.<sup>27</sup> Den andre typen terskelverdi er den nasjonale terskelverdien på 1,3 millioner kroner ekskl. mva. Anskaffelser med en verdi som er lik eller overstiger denne, må i all hovedsak følge del II i forskriften. Den tredje typen terskelverdi er EØS-terskelverdiene, og ved kontrakter som er lik eller overstiger denne verdien, gjelder forskriftens del III. Det er flere ulike EØS-terskelverdier i forskriften for ulike typer anskaffelser.<sup>28</sup>

Forskriften definerer kontrakt som en gjensidig bebyrdende avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår skriftlig med en eller flere leverandører. Anskaffelser kan gjennomføres som enkeltstående kjøp eller over rammeavtaler. En rammeavtale er en avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår med en eller flere leverandører og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontraktene som oppdragsgiveren skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde.<sup>29</sup>

### 4.1.1 Bestemmelser i anskaffelsesforskriften del I, som gjelder alle anskaffelser

Forskriftens del I inneholder fellesbestemmelser og krav som gjelder alle anskaffelser uavhengig av verdi. For anskaffelser med anslått verdi mellom 100 000 og 1,3 millioner kroner er det kun reglene i del I som får anvendelse.

#### Beregne anskaffelsens verdi

Beregning av anskaffelsens verdi får blant annet betydning for hvilken del av anskaffelsesforskriften som må følges i gjennomføringen, og hvilke anskaffelsesprosedyrer (type konkurranse) som kan benyttes. Regler for beregning følger av forskriftens § 5-4. Det fremgår her blant annet at oppdragsgiveren skal beregne kontraktens verdi på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen inkludert enhver form for opsjon. Beregningen skal være forsvarlig på tidspunktet for kunngjøringen av konkurransen, eventuelt på det tidspunktet oppdragsgiveren innleder anskaffelsesprosessen. Oppdragsgiveren skal ikke velge beregningsmåte eller dele opp en kontrakt med det formål å unnta kontrakten fra forskriften. Ved rammeavtaler skal oppdragsgiveren legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene som forventes inngått i løpet av avtalens varighet.<sup>30</sup>

NFDs veileder viser til at oppdragsgiver skal kunne dokumentere at det er foretatt en forsvarlig og realistisk verdivurdering, og at det i beregningen er naturlig å gjøre et anslag av anskaffelsens omfang, herunder hva som skal gjøres, hvilket timetall som er estimert eller hva som kan komme av tillegg- eller endringsarbeider.<sup>31</sup>

#### Bekjentgjøring og dokumentasjon av grunnlag for gjennomføring av konkurranser

Forskriftens del I inneholder ingen formelle krav til anskaffelsesprosedyre for anskaffelser mellom kroner 100 000 og 1,3 millioner kroner. Grunnprinsippene i anskaffelsesloven § 4 må likevel ivaretas, herunder prinsippene om konkurranse og forutberegnelighet.

NFDs veileder viser til at for anskaffelser under nasjonal terskelverdi må oppdragsgiveren sørge for konkurranse om kontrakten ved å gjøre oppdraget kjent for «et rimelig antall leverandører, for på

<sup>26</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 5-1.

<sup>27</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 1-1.

<sup>28</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 5-3 (1) a).

<sup>29</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 4-1 a. og i.

<sup>30</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 5-4 (1), § 5-4 (2), § 5-4 (4)..

<sup>31</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, punkt 5.4.1.

denne måten å oppnå best mulig pris og kvalitet i det relevante markedet». <sup>32</sup> Dette kan eksempelvis gjøres gjennom en frivillig kunngjøring av konkurranse på Doffin eller ved at oppdragsgiveren selv innhenter tilbud fra flere. <sup>33</sup>

Veilederen viser videre til at kravet til forutberegnelighet skal gjøre det mulig for leverandører å vurdere om de skal delta i konkurransen. Prinsippet skal sikre at leverandørene kan stole på at de angitte opplysningene om konkurransen blir fulgt, og følgende forhold skal fremgå klart: <sup>34</sup>

- hva som skal anskaffes
- hvordan konkurransen skal gjennomføres
- hvilke krav til leverandøren som skal gjelde
- hvilke kriterier som legges til grunn for valget av leverandør
- omfang og lengde på kontrakten

## Protokollplikt

Ifølge anskaffelsesforskriften § 7-1 første ledd skal oppdragsgiver oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Videre stiller forskriften krav om at vesentlige forhold for gjennomføringen skal samles i en protokoll. <sup>35</sup>

NFDs veileder viser til at forskriftens del I ikke gir detaljerte føringer for hvordan protokollplikten oppfylles. Informasjon om vesentlige forhold kan nedtegnes i ett eller flere dokumenter (som enkelt kan samles til en enhet) eller i en protokoll. Vesentlige forhold inkluderer viktige beslutninger og vurderinger. Dette kan for eksempel være vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avlysning av konkurransen. Vesentlige forhold vil også være opplysninger om navnene på leverandørene som har deltatt i konkurransen, navn på dem som har inngitt tilbud, og navnet på leverandøren som ble valgt. <sup>36</sup> Hovedformålet er at dokumentasjonen samlet skal kunne gi tredjepersoner en god forståelse av oppdragsgiverens valg og vurderinger. <sup>37</sup>

Veilederen viser også til at man for anskaffelser mellom 100 000 og 1,3 millioner kroner må se hen til proporsjonalitetsprinsippet, og at krav til protokollføring vil variere mellom øvre og nedre grense her.

## Dokumentasjon av habilitetsvurderinger i anskaffelser i politiet

Forskriften stiller videre krav i § 7-5 andre ledd til at oppdragsgiveren skal treffe egnede tiltak for å forebygge, identifisere og avhjelpe tilfeller av inhabilitet. Ifølge NFDs veileder har oppdragsgiveren en aktiv plikt til å prøve å forhindre at ansatte har bindinger til leverandørene som kan føre til at det reises tvil om beslutninger i anskaffelsen. I politiets sentrale prosedyrebeskrivelse for anskaffelser mellom 100 000 og 1,3 millioner kroner står det at den lokale anskaffelsesansvarlige skal gjennomføre en habilitetsvurdering. <sup>38</sup>

## Krav til skatteattest

I henhold til forskriftens § 7-2 skal oppdragsgiveren kreve at den valgte leverandør leverer skatteattest (for merverdiavgift og skatt) for anskaffelser over 500 000 kroner ekskl. mva.

<sup>32</sup> KOFA-sak 2007/79, premiss 20.

<sup>33</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, punkt 7.3.

<sup>34</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, punkt 7.5.1

<sup>35</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 7-1 (3),

<sup>36</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, pkt. 8.2.3.

<sup>37</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, pkt. 7.5.2.

<sup>38</sup> Prosedyrebeskrivelse for gjennomføring av anskaffelser mellom 100 000 og 1,3 millioner kroner. Politiets fellestjenester.

## Bestemmelser som gjelder gjennomføring av anskaffelser over nasjonal terskeverdi og EØS-terskelverdi

Anskaffelsesforskriften del II og del III, inneholder detaljerte krav om hvordan anskaffelser over de nevnte tersklene skal gjennomføres, inkludert bestemmelser om planlegging, kunngjøring, gjennomføring og avslutning av konkurranser. Dette er:

- krav til innhold i anskaffelsesprotokoll, jf. forskriftens §10-5 (del II) og i § 25-5 (del III)
- krav til utarbeidelse og dokumentasjon av konkurransegrunnlag jf. forskriftens § 8-4 (del II) og § 14-1 (del III)
- krav til kunngjøring av konkurranse, jf. forskriftens § 8-17 (del II) og §§ 21-1 til 21-6 (del III)

## 4.2 Problemstilling 2 - oppfølging av rammeavtaler med hensyn til varighet og verdi

### 4.2.1 Bestemmelser om rammeavtalers varighet

Ifølge definisjonen av rammeavtale i anskaffelsesforskriften § 4-1 bokstav i skal avtalen gjelde for en bestemt periode. Rammeavtalers varighet inkludert opsjoner kan som hovedregel ikke overstige fire år, med mindre det foreligger særlige forhold knyttet til avtalens formål, investeringskostnader eller brukerens behov, jf. anskaffelsesforskriften § 11-1 fjerde ledd og § 26-1 fjerde ledd. Begrunnelsen for en slik beslutning bør være dokumentert, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1.

Når det er inngått en rammeavtale i tråd med anskaffelsesregelverket, kan oppdragsgiveren tildele kontrakter (gjøre avrop) uten å kunngjøre konkurransen på nytt. Avrop er en forpliktende avtale mellom kjøper og selger og basert på betingelser som i all vesentlighet er forhåndsavtalt i en rammeavtale, jf. anskaffelsesforskriften § 11-1 andre ledd.

Adgangen til å gjøre avrop faller bort når rammeavtalen utløper. Et avrop som er foretatt før rammeavtalens utløp kan likevel ha varighet utover rammeavtalens løpetid såfremt varigheten ikke innebærer en vesentlig endring i de opprinnelige kontraktsvilkårene i rammeavtalen, jf. anskaffelsesforskriften § 26-1 femte ledd og § 11-2.

Rammeavtaler bortfaller ved utløpsdato, og eventuelle avrop på en bortfalt avtale må vurderes mot de alminnelige anskaffelsesreglene. Kjøp på den bortfalte rammeavtalens vilkår etter rammeavtalens utløpsdato må derfor anses som direkte kjøp etter anskaffelsesreglene. Er anslått verdi på et slikt kjøp mer enn 100 000 kroner kommer anskaffelsesforskriften til anvendelse, jf forskriftens § 1. Dersom kjøpene skulle vært kunngjort, vil de kunne bli ansett som ulovlige direkte kjøp selv om oppdragsgiveren henviser til den utgåtte rammeavtalen.

### 4.2.2 Bestemmelser om rammeavtalers verdi og overskridelse av denne

For å beregne rammeavtalers verdi må oppdragsgiveren legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene (avropene) som man forventer å inngå i løpet av avtalens varighet, jf. anskaffelsesforskriften § 5-4 femte ledd. Ifølge NFDs veileder er det ikke tilstrekkelig at oppdragsgiveren legger et sannsynlig bruksmønster til grunn. Oppdragsgiveren må legge til grunn den høyeste sannsynlige verdien av alle forventede kontrakter i hele avtaleperioden.<sup>39</sup>

EU-domstolen uttalte 19 desember 2018 i sak C-216/17 (Coopservice) at oppdragsgiveren er forpliktet til å fastsette en maksimal mengde eller verdi, og at denne grensen ikke kan overskrides. Dette ble ytterligere presisert 17. juni 2021 i EU-domstolens sak C-23/20. Oppdragsgiveren plikter å oppgi

<sup>39</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2017), *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, pkt. 5.4.5

samlet anslått og maksimal mengde eller verdi i kunngjøringen. Det vil si at oppdragsgiverne plikter å fastsette et makstak som ikke skal overskrides. Dette skal sikre likebehandling og forutberegnelighet. Når rammeavtalens angitte maksgrense er nådd, har kontrakten uttømt sin virkning. Da kan det i utgangspunktet ikke kjøpes mer under avtalen. I praksis betyr dette at ny konkurranse må utlyses. EU-domstolen presiserer imidlertid at rammeavtaler kan endres, så lenge endringen ikke er vesentlig.<sup>40</sup>

Det er ikke mulig å gjøre vesentlige endringer i de opprinnelige avtalevilkårene i rammeavtalen ved tildeling av kontrakter under rammeavtalen, jf. anskaffelsesforskriften § 26-1 femte ledd. Avrop over den fastsatte verdien vil kunne innebære at kontrakten endres vesentlig dersom avropene utover verdien utvider kontraktens omfang betydelig, jf. anskaffelsesforskriften § 28-2 bokstav c. En endring vil normalt anses som vesentlig dersom den kunne ha påvirket hvilke leverandører som ville respondert på kunngjøringen av rammeavtalen, og eventuelt hvilket tilbud som ville ha vunnet.<sup>41</sup>

#### 4.2.3 Om ulovlige direkte anskaffelser

I *Prop. 51 L (2015–2016) Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)* defineres en ulovlig direkte anskaffelse slik: «Med ulovlig direkte anskaffelse menes en anskaffelse som ikke er kunngjort, selv om det foreligger en kunngjøringsplikt etter regelverket.»<sup>42</sup> NFDs veileder gir eksempler på forhold som kan innebære at en anskaffelse er en ulovlig direkte anskaffelse. Et av disse er å foreta en vesentlig endring i en avtale med opprinnelig leverandør, til tross for at det ikke foreligger opsjoner i den opprinnelige kontrakten om å gjøre dette, slik at man i realiteten står overfor en ny avtale som skal tildeles etter regelverket.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> EU-domstolens dom den 17. juni 2021, C-23/20.

<sup>41</sup> Norsk Lovkommentar, note 483 til § 26-1 (5)

<sup>42</sup> Prop. 51 L (2015–2016) Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Særmerknader til § 12 om overtredelsesgebyr, s. 86.

<sup>43</sup> Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, pkt. 44.3.2.3.

## 5 Metoder

For å svare på problemstillingene har vi brukt dokumentanalyser, regnskapsanalyser, intervjuer, skriftlige forespørsler til virksomheten og gjennomgang av et utvalg anskaffelser og rammeavtaler.

### 5.1 Metoder som gjelder begge problemstillingene

#### 5.1.1 Dokumentanalyse av politiets interne styringsdokumenter og rutiner

For å få oversikt over hvordan anskaffelser i politiet er organisert, samt å vurdere hvilken internkontroll politiet har etablert for å sikre at avtaler blir inngått og forvaltet i tråd med gjeldende regelverk, har vi gjennomført dokumentanalyser av virksomhetens rutiner, retningslinjer, prosedyrer med videre for anskaffelsesområdet.

Dokumentene til analysen ble innhentet fra Politiets fellestjenester (PFT) fra september til november 2024 og omhandler overordnede styringsdokumenter, retningslinjer og veiledere, oversikter over roller og ansvar for anskaffelsesfunksjonen, samt ulike maler, blant annet fra PFTs styringssystem Confluence.

Dokumentasjonen som er mottatt er gjennomgått og brukt for å besvare begge problemstillingene. Vi har blant annet gjennomført dokumentanalyse av hvordan oppfølging av rammeavtalers verdi og varighet er tatt inn i politiets rutiner og veiledningsmateriell.

#### 5.1.2 Intervjuer

Formålet med intervjuene har vært å få et dekkende og riktig bilde av lokalt gjennomførte anskaffelser og politiets kontraktforvaltning og bekrefte funn fra dokumentanalysen. Referatene fra intervjuene er sendt til politiet for verifisering, og de har fått mulighet for å vurdere innholdet og komme med korreksjoner der de mener dette er hensiktsmessig.

Vi har gjennomført følgende intervjuer:

- intervju med PFT, avdeling for anskaffelser, for å kartlegge anskaffelsesvirksomheten, den 2. september 2024
- intervju med PFT, avdeling for anskaffelser, vedrørende kontraktsoppfølging og lokale anskaffelser, den 12. desember 2024
- intervjuer med Oslo, Sør-Vest og Vest politidistrikt og særorganet Politiets utlendingsenhet, vedrørende lokale anskaffelser, gjennomført i februar 2025

Intervjuene med PFT handlet blant annet om roller og ansvar for gjennomføring av anskaffelser i politiet, prosesser og forutsetninger for lokale anskaffelser, internkontrolltiltak på anskaffelsesområdet og PFTs oppfølging av inngåtte rammeavtaler.

Vi intervjuet enhetene i politiet for å høre hvilke erfaringer lokale enheter har med temaer særlig knyttet til problemstilling 1. Temaene var blant annet

- lokal organisering av anskaffelsesfunksjonen
- rollen til lokal anskaffelsesansvarlig
- delegeringsordningen
- bruk av sentrale maler, veiledninger og støtteverktøy
- PFTs oppfølging av og støtte til lokale enheter på anskaffelsesområdet.

Enhetene som ble intervjuet ble valgt ut basert på omfang av lokale anskaffelser og geografisk spredning.

## 5.2 Metoder benyttet for å besvare problemstilling 1

### 5.2.1 Regnskapsanalyser kombinert med politiets kontraktoversikter

I revisjonens problemstilling 1 har vi valgt å avgrense til anskaffelser over 100 000 kroner som politidistrikter og særorganer har gjennomført i regnskapsårene 2022 og 2023.

#### **Fremgangsmåte for å identifisere lokale anskaffelser**

For å vurdere om politidistrikter og særorganer gjennomfører og dokumenterer anskaffelser i tråd med anskaffelsesregelverket, har vi bedt om dokumentasjon på et utvalg lokale anskaffelser.

Politiet har begrenset oversikt over anskaffelser som gjennomføres av politidistrikter og særorganer, og derfor er omfanget usikkert. For å identifisere anskaffelser til kontroll i revisjonen, har vi brukt regnskapsanalyser og politiets innkjøpsanalyse for å supplere den sentrale oversikten over lokale anskaffelser i politiets kontraktoversikt.

For hver enhet har vi

- valgt ut de opptil to største anskaffelsene som er registrert i politiets kontraktoversikt i 2022 og 2023. Kun to politidistrikter hadde registrert relevante anskaffelser i kontraktoversikten;
- valgt ut de opptil fem største anskaffelsene per politidistrikt og særorgan som vi har identifisert gjennom analyser og dialog med politiet.

Anskaffelsene er valgt ut for å kontrollere anskaffelser som politiet har i sine oversikter, og de største anskaffelsene som ikke er registrert i disse oversiktene, for slik å kontrollere anskaffelser fra flest mulig distrikter og særorganer. Totalt ba vi om dokumentasjon fra 12 politidistrikter og 4 særorganer på 67 mulige lokale anskaffelser der det var kjøp fra enkeltleverandører for over 100 000 kroner i minst et av årene. Etter gjennomgang av mottatt dokumentasjon og forklaringer fra enhetene fremkom det at 30 var lokale anskaffelser eller flere mindre lokale kjøp som kan regnes som lokale anskaffelser fra samme leverandør, fordelt på 9 politidistrikter og 3 særorganer.

Det var 37 tilfeller som ble vurdert som ikke aktuelle for revisjonen etter nærmere gjennomgang. Tolv av dem var avrop på sentrale rammeavtaler eller sentralt gjennomførte anskaffelser, der innkjøpsanalysen til politiet ikke hadde koblet at dette var kjøp fra leverandør med avtale. Ni av tilfellene var flere enkeltkjøp av verkstedtjenester fra merkeverksted som politiet kan bruke på biler de har inngått serviceavtaler for. Øvrige var anskaffelser og kjøp som av andre grunner ikke var relevante for undersøkelsen.

#### **Detaljkontroller**

For å besvare problemstilling 1 om gjennomføring av lokale anskaffelser kontrollerte vi utvalget av anskaffelser som er gjennomført av politidistrikter og særorganer opp mot sentrale krav for hva som skal være gjennomført og dokumentert i anskaffelsesprosessen.

I gjennomgangen av anskaffelsene har vi basert kontrollen på grunnleggende krav i regelverket til verdivurdering, konkurranse og dokumentasjon av viktige vurderinger i anskaffelsene, i tillegg til enhetenes bruk av politiets systemer og maler for gjennomføring.

## 5.3 Metoder som gjelder problemstilling 2

For å besvare problemstilling 2 om politiet har gjort avrop på rammeavtaler etter utløpsdato, eller om det beløpsmessige omfanget av avrop overstiger avtalenes verdi, har vi i tillegg til metodene vi har beskrevet i punkt 5.1, gjort regnskapsanalyser og detaljkontroller av enkeltsaker.

### 5.3.1 Regnskapsanalyser kombinert med politiets avtaleoversikter

I analyse av politiets regnskap har vi akkumulert utbetalinger per leverandør for årene 2019 til og med september eller oktober 2024 på utvalgte rammeavtaler, inkludert eventuelle avrop fra leverandørene i forkant og etterkant av avtaleperioden. Formålet var å fremskaffe regnskapstall for hele avtaleperioden. Vi har trukket fra merverdiavgift for de leverandører vi i rapport har estimert utbetalinger for med basis i regnskapsdata. Dette er gjort for å kunne sammenligne med det estimerte beløpet i konkurransegrunnlag, som er eksklusiv merverdiavgift.

Vi har mottatt en oversikt over politiets inngåtte kontrakter fra 2018 til 30. august 2024. Oversikten er hentet fra politiets kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV).

I dette dokumentet har vi filtrert på kontraktstypen «Rammeavtaler», der utløpsdato er enten 2022 eller 2023.

Vi har sammenstilt regnskapsdataene med avtalenes varighet i KAV, for å vurdere omfanget av utbetalinger til leverandørene i perioden. I de tilfeller leverandører har hatt flere avtaler med politiet i den aktuelle perioden, viser summen per periode det akkumulerte beløpet av utbetalinger for alle avtaler med leverandør i perioden. Politiet har ikke systemer som allokterer regnskapsført beløp på de enkelte kontrakter.

Politiet har systemstøtte for å ta ut forbrukstall på politispesifikke avtaler, men ikke på andre kategorier. I prosessen med å gjennomføre regnskapsanalyser har vi derfor jobbet med å avklare om det har vært parallelle avtaler med utvalgte leverandører, for å vurdere sannsynligheten for at regnskapsdataene kan henføres til den utvalgte rammeavtale.

### 5.3.2 Detaljkontroller

KAV-oversikten viser at totalt 140 rammeavtaler løp ut enten i 2022 eller i 2023. Vi valgte i utgangspunktet ut 36 avtaler fra denne oversikten, som vi fulgte opp videre gjennom risikovurderingshandlinger, som regnskapsanalyse og innhenting av informasjon om kontraktene fra PFT, Doffin og KAV. Det opprinnelige utvalget på 36 avtaler var basert på at disse handlet om ulike typer varer og tjenester, og flere innkjøpskategorier var derfor representert i utvalget. I de tilfellene vi vurderte risikoen for avvik på forbruk utover avtalenes varighet eller verdi som lav, fulgte vi ikke rammeavtalene opp ytterligere.

Etter at vi hadde gjennomført risikovurderingshandlinger, gjensto 26 rammeavtaler som etter vår vurdering hadde risiko for avvik på varighet eller verdi, eller som manglet nok dokumentasjon til at vi kunne vurdere risikobildet.

Vi hentet inn konkurransegrunnlag for samtlige kontrakter, og for politispesifikke avtaler hentet vi inn PFTs verdiestimer med tilhørende dokumentasjon. For ikke-politispesifikke avtaler hentet vi inn en bekreftelse fra PFT på om det fantes parallelle rammeavtaler med de ulike leverandørene, og denne informasjonen sammenholdt vi med egne undersøkelser i KAV. Deretter brukte vi regnskapsdata til å estimere forbruk per kontrakt. Vi vurderte estimer på forbrukstall per kontrakt opp mot konkurransegrunnlaget.

For å vurdere om det var kjøpt inn på ugyldige rammeavtaler, vurderte vi om mottatte forbrukstall per avtale innenfor kategorien politispesifikk hadde innkjøpsordrer som var opprettet utenom avtaleverdien. For de øvrige avtalekategoriene kontrollerte vi om det var foretatt utbetalinger til leverandøren tre eller flere måneder etter at kontrakt var avsluttet.

## 6 Funn

### 6.1 Gjennomfører og dokumenterer politidistrikter og særorganer i politiet anskaffelser i tråd med anskaffelsesregelverket?

#### Hovedfunn

Politidistrikter og særorganer gjennomfører i varierende grad anskaffelser ved bruk av politiets rutiner og systemer som er etablert for å ivareta internkontroll i tråd med økonomiregelverket, og PFT har liten kontroll og oppfølging av lokale anskaffelser.

- Enheters behov blir ikke alltid ivaretatt av behovsmeldingssystemet og PFTs anskaffelser.
- Enheter gjennomfører mange lokale anskaffelser uten delegering fra PFT.
- Enheter benytter i varierende grad politiets maler og systemer i sine anskaffelser.
- PFT har manglende kontroll og oppfølging av gjennomføring av lokale anskaffelser.

Politidistrikter og særorganer har i varierende grad gjennomført og dokumentert anskaffelser i tråd med anskaffelsesregelverket.

- Enhetene har ikke gjennomført og dokumentert behovs- og verdivurdering i halvparten av de kontrollerte anskaffelsene.
- Enhetene har ikke dokumentert at det har vært konkurranse i to av tre av de kontrollerte anskaffelsene.
- Enhetene har i liten grad dokumentert andre vesentlige forhold og beslutninger i de kontrollerte anskaffelsene.

#### 6.1.1 Politidistrikter og særorganer gjennomfører i varierende grad anskaffelser ved bruk av politiets etablerte rutiner og systemer, og PFT har liten kontroll og oppfølging av lokale anskaffelser

I økonomibestemmelsene punkt 5.3.1 fremgår det at virksomheten skal etablere systemer og rutiner som sikrer at anskaffelse av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte. Fullmakter og organisering av arbeidet skal være dokumentert, og det skal være etablert metoder og tiltak som har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler i systemene og rutinene, jf. punkt 2.4. I punkt 2.4 går det blant annet frem at internkontroll skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, og økonomistyringen skal være organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler.

For å sikre effektive og forsvarlige anskaffelser vil det være sentralt at virksomheten har etablert et system der ansvar for gjennomføring av anskaffelser er fordelt, og der det er internkontrolltiltak som

sørger for at anskaffelser skjer i henhold til regelverket. Et viktig aspekt er også at systemet sikrer at virksomhetens totale og løpende behov for varer og tjenester dekkes.

## Enheters behov blir ikke alltid ivaretatt av behovsmeldingssystemet og PFTs anskaffelser

Politiets fellestjenester (PFT) er politiets anskaffelsesenheter og er delegert ansvaret for å gjennomføre alle anskaffelser av varer og tjenester fra POD, slik at anskaffelser utføres mest mulig effektivt.<sup>44</sup> PFT kan delegere gjennomføring av anskaffelser over 100 000 kroner til distrikter eller særorganer, men hovedregelen er at PFT gjennomfører anskaffelser sentralt.<sup>45</sup>

PFT har etablert et system der alle enheter i politiet, deriblant politidistrikter og særorganer, årlig skal **melde inn sine behov** for anskaffelser med en antatt verdi over 100 000 kroner.<sup>46</sup> Hensikten er å holde oversikt over politiets samlede behov for varer og tjenester og planlegging av anskaffelser.

PFT analyserer behovene som kommer inn, ser dem i sammenheng med hverandre og vurderer dem opp mot eksisterende rammeavtaler. Analysearbeidet munner ut i en årlig investerings- og anskaffelsesplan samt en løpende produksjonsplan, som viser pågående og planlagte anskaffelser. PFT skal gjennomføre, og fungerer som et styringsverktøy for gjennomføring av anskaffelsene.<sup>47</sup>

Gjennomgang av anskaffelsesplanen for 2024 viser at kun en liten andel av totalt innmeldte behov ender opp på planen for gjennomføring.<sup>48</sup> PFT opplyser at antall behov de får inn, er høyere enn det de har kapasitet til å ta inn i planen og gjennomføre anskaffelser for.<sup>49</sup> Fra anskaffelsesplanen ser vi at enkelte av særorganene melder inn svært mange nye behov, mens flertallet av distriktene melder inn relativt få behov.<sup>50</sup> PFT mener dette skyldes at de har inngått tilstrekkelig med avtaler, der behovene til disse distriktene i stor grad er dekket. Særorganene har derimot ofte særegne brukerbehov som ikke dekkes av eksisterende rammeavtaler.<sup>51</sup> I sitt svar på rapportutkast påpeker Justis- og beredskapsdepartementet at mange av innmeldingene skyldes misforståelser hvor behov kan dekkes av eksisterende rammeavtale. De viser videre til at flere av behovene fra særorganene ikke har budsjettmessig dekning og at disse derfor ikke blir satt på anskaffelsesplanen.<sup>52</sup>

I tillegg til årlig innmelding av behov er det også etablert en prosedyre for at enhetene kan melde inn hastebestillinger over 100 000 kroner til PFT løpende gjennom året. PFT opplyser at de gir tilbakemeldinger til enhetene på alle innmeldte behov. For behov som PFT ikke har kapasitet til å ivareta, kan enheter enten få tilbakemelding om at behovet må settes på vent eller at de må anskaffe lokalt.<sup>53</sup> I svaret fra departementet opplyses det at hvilke anskaffelser som settes på vent avgjøres ut fra en prioritering hvor blant annet omfang og kritikalitet er førende.<sup>54</sup>

Ut fra intervjuene med enhetene, og forklaringer enhetene har gitt i forbindelse med mottak av dokumentasjon på anskaffelser, ser vi flere tilfeller der systemet med innmelding av behov og sentral gjennomføring av anskaffelser ikke dekker behovene til politidistriktene og særorganene. I noen tilfeller blir innmeldt behov delegert tilbake til enheten for lokal gjennomføring av anskaffelse. Når

<sup>44</sup> Politidirektoratet. (2024). *Nasjonal instruks for Politiets Fellestjenester*. Versjon 1.0, datert 01.09.2024. Politiets Fellestjenester. (2024). *Nasjonal faginstruks for tjenesteområdet anskaffelser*. Versjon 1.0, datert 01.09.2024.

<sup>45</sup> Politiet. (2024). *Langtidsplan anskaffelser. Anskaffelser i politiet 2022-2030*. S. 8-9.

<sup>46</sup> PFT forventer at enhetene også melder inn tilfeller der de har identifisert gjentakende behov på et område, og ser at verdien på dette overstiger 100 000 kroner. Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

<sup>47</sup> Verifiserte referater fra intervju med PFT 02.09.2024 og 12.12.2024.

<sup>48</sup> I anskaffelsesplanen for 2024 går det frem at enhetene i politiet totalt meldte 242 nye behov, på områder uten eksisterende avtaledekning. Av disse kom 174 av behovene fra Kripos eller Politiets utlendingsenhet, mens distriktene stod for 40. Etter analyse av behovene, blant annet opp mot eksisterende rammeavtaler og pågående/planlagte anskaffelser ble antallet aktuelle behov redusert til 128. For behov som gjaldt Kripos og behov som gjaldt IT beskrives egne prosesser for oppfølging. Av de 36 resterende behovene ble 8 tatt inn på produksjonsplanen.

<sup>49</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

<sup>50</sup> Politiets fellestjenester. (2024). *Investerings- og anskaffelsesplan 2024–2027 for politiet*.

<sup>51</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

<sup>52</sup> Justis- og beredskapsdepartementets brev av 23.05.2025 med innspill til Riksrevisjonens utkast til rapport. Vedlegg Utkast til revisjonsrapport om anskaffelser i politiet med kommentarer.

<sup>53</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

<sup>54</sup> Justis- og beredskapsdepartementets brev av 23.05.2025 med innspill til Riksrevisjonens utkast til rapport. Vedlegg Utkast til revisjonsrapport om anskaffelser i politiet med kommentarer.

delegering ikke skjer og behovet til enheten forblir udekket, hender det at enhetene velger å gjennomføre anskaffelser selv. Videre følger noen eksempler og konsekvenser av dette vi har sett fra revisjonen.

Flere enheter opplever at det ofte tar **svært lang tid fra de melder inn behov for anskaffelser, til PFT har inngått avtaler** som enhetene kan benytte. Enhetene viser også til tilfeller der det tar lang tid å få avklart om anskaffelsene skal gjennomføres sentralt av PFT, eller om enhetene selv må gjennomføre dem.<sup>55</sup> I de tilfellene der det er løpende eller akutte behov som må dekkes raskt, blir konsekvensen at enheten løser behovet med lokale kjøp i påvente av at PFT skal inngå rammeavtaler. Eksempler på innkjøpstyper hvor dette har skjedd de siste årene, er service og teknisk utstyr til kjøretøy, taxitjenester og sakkyndige legetjenester.

Departementet opplyser i sitt svar på rapportutkast at normal gjennomføring av anskaffelsesprosesser i PFT er 6 til 12 måneder, og at innmeldinger sendt PFT 1. november ifølge årshjulet for planprosessen skal svares ut fra dem innen utgangen av januar. Respons på oppdukkende behov avhenger av kompleksitet/omfang og PFTs kapasitet ved mottak.<sup>56</sup>

Flere enheter erfarer også at **behov de melder inn, ikke når opp når PFT prioriterer** mellom innkomne behov i sine planer for kommende anskaffelser og rammeavtaler.<sup>57</sup> De mener PFT i stor grad prioriterer rammeavtaler som skal gjelde for alle enheter. Dette er særskilt utfordrende for enheter som har særegne behov, for eksempel særorganene. Én enhet viser til at de har spilt inn flere av de samme behovene flere år på rad uten at disse har blitt prioritert.<sup>58</sup>

Enhetene trekker også frem **svakheter eller begrensninger i sentralt inngåtte rammeavtaler**, som gjør at det ikke alltid er mulig å benytte disse for å dekke lokale behov som oppstår. Følgende hovedutfordringer omtales:<sup>59</sup>

- nasjonale rammeavtaler som ikke har lokal eller regional dekning
- geografiske forhold som gjør at rammeavtaler er uhensiktsmessige å benytte
- sentralt inngåtte rammeavtaler hvor rammeleverandør ikke kan levere etter ønsket behov eller kvalitet, eller ikke kan levere til rett tid

Konsekvensene av at sentrale rammeavtaler ikke dekker lokale behov, er at enhetene gjennomfører egne anskaffelser for å dekke sine behov. Fra intervjuer med enhetene og vår gjennomgang av lokale anskaffelser ser vi at det er eller har vært flere produkt- eller tjenesteområder hvor dette har vært aktuelt. Blant annet gjelder dette tolketjenester, kenneltjenester og verkstedtjenester.

Felles for de forholdene som er nevnt i dette avsnittet, er at enhetenes behov i kortere eller lengre perioder ikke dekkes gjennom PFTs anskaffelser. Det medfører at enhetene selv må gjennomføre lokale kjøp og anskaffelsesprosesser, og vi ser fra revisjonen at dette kan innebære feil og mangler som er brudd på anskaffelsesregelverket, se videre omtale i kapittel 6.1.2.

## Enheter gjennomfører mange lokale anskaffelser uten delegering fra PFT

Lokale behov for anskaffelser over 100 000 kroner som ikke dekkes av PFTs gjennomføring av anskaffelser eller inngåtte rammeavtaler, kan delegeres til enheten.<sup>60</sup> PFT opplyser at dette

<sup>55</sup> Verifiserte referater fra intervjuer med Sør-Vest politidistrikt 04.02.2025, Politiets utlendingsenhet 04.02.2025 og Oslo politidistrikt 06.02.2025.

<sup>56</sup> Justis- og beredskapsdepartementets brev av 23.05.2025 med innspill til Riksrevisjonens utkast til rapport. Vedlegg Utkast til revisjonsrapport om anskaffelser i politiet med kommentarer.

<sup>57</sup> Verifiserte referater fra intervjuer med Politiets utlendingsenhet 04.02.2025 og Oslo politidistrikt 06.02.2025.

<sup>58</sup> Verifisert referat fra intervju med Politiets utlendingsenhet 04.02.2025.

<sup>59</sup> Verifiserte referater fra intervjuer med Sør-Vest politidistrikt, Politiets utlendingsenhet, Oslo politidistrikt og Vest politidistrikt, februar 2025.

<sup>60</sup> Politiets fellestjenester (2024) *Nasjonal faginstruks for tjenesteområdet anskaffelser*. Versjon 1.0, datert 01.09.2024.

hovedsakelig gjøres for anskaffelser med anslått verdi opp mot terskelverdien på 1,3 millioner kroner, men at det også kan skje for anskaffelser over denne verdien.<sup>61</sup>

PFT opplyser at før de delegerer en anskaffelse til en lokal enhet, har de dialog med lokal anskaffelsesansvarlig og gjør vurderinger for å være trygge på at enheten har kapasitet og kompetanse til å gjennomføre den.<sup>62</sup> Delegering dokumenteres ved at PFT sender et delegeringsbrev til enheten der de formelt gir enheten ansvaret for anskaffelsen. Brevet består videre av vedlegg med sjekklister som tar for seg ulike forutsetninger som må være til stede for lokal gjennomføring, samt steg som skal gjennomføres i prosessen.<sup>63</sup> Delegeringsordningen er dermed et internkontrolltiltak som er etablert for å sikre at lokale anskaffelser skjer i tråd med interne rutiner og anskaffelsesregelverket.

I vår gjennomgang av lokale anskaffelser finner vi at enhetene i bare 4 av 30 kontrollerte anskaffelser kan dokumentere at anskaffelsene har blitt delegert fra PFT. For tre av anskaffelsene ser vi at delegering trolig ikke har vært relevant, da det har vært et samarbeid mellom PFT og enhetene om gjennomføringen. De 30 anskaffelsene er

- gjennomførte konkurranser
- større enkeltkjøp som er gjennomført som direkte anskaffelse
- en rekke tilfeller av regelmessige kjøp av lik karakter fra samme leverandør, hvor behovet har vært kjent og vedvarende

En forutsetning for delegering er at enheten først har meldt inn behovet til PFT. Vi finner dokumentasjon på innmelding, eller informasjon som tilsier at innmelding til PFT har skjedd i kun 7 av de 30 lokale anskaffelsene vi har kontrollert. Når PFT ikke får beskjed om enhetenes anskaffelsesbehov, kan de ikke benytte delegering som et internkontrolltiltak for å sikre regeletterlevelse og god kvalitet i lokal gjennomføring. Behovene kommer da heller ikke inn i sløyfen der PFT vurderer de samlede behovene og legger planer for rammeavtaler.

Fra intervjuer med de fire enhetene og fra dokumentasjon vi har mottatt knyttet til de utvalgte lokale anskaffelsene, fremkommer det at når enheter får tilbakemelding om å gjennomføre anskaffelser selv, for eksempel som følge av manglende kapasitet hos PFT, så følges ikke alltid dette opp med formell delegering av ansvar for anskaffelsene til enhetene. I de sju anskaffelsene i vår kontroll der vi fant at behov var meldt inn, ble fire delegert til enhetene. Ingen av enhetene kunne dokumentere disse delegeringene for oss med et formelt delegeringsbrev, kun med et svar på e-post fra PFT. Som vist ovenfor så inkluderer delegeringsbrevet krav og sjekklister som skal sikre internkontroll og gjennomføring i tråd med regelverket.

### *Politiets logg over delegerte anskaffelser er ikke komplett*

PFT registrerer anskaffelser som blir delegert til enhetene, i en egen logg.<sup>64</sup> Antallet delegerte anskaffelser i loggen ligger på et gjennomsnitt på 18 i året siden 2018. Vår gjennomgang av loggen viser at den ikke er en komplett oversikt. Én av de fire delegerte anskaffelsene fra vårt utvalg er ikke registrert i loggen.. Loggen har et statusfelt knyttet til gjennomføring av delegeringene, og dette statusfeltet er ikke fylt ut siden 2020. Dette betyr at loggen kan inneholde delegerte anskaffelser som ikke er gjennomført, og den gir dermed ikke en oversikt over gjennomførte, delegerte anskaffelser. PFT bekrefter i intervju at de ikke har noen systematisk oppfølging av om eller hvordan enhetene gjennomfører delegerte anskaffelser.

<sup>61</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 02.09.2024.

<sup>62</sup> Verifiserte referater fra intervju med PFT 02.09.2024 og 12.12.2024.

<sup>63</sup> Brevmal for delegering av anskaffelser. Mottatt 06.09.2024. Sjekklister for delegerte anskaffelser. Mottatt 07.11.2024.

<sup>64</sup> Logg delegerte anskaffelser. Mottatt 06.09.2024.

## Enhetene benytter i varierende grad PFTs malverk og systemer for gjennomføring av lokale anskaffelser

### *Varierende bruk av felles maler og veiledninger ved lokale anskaffelser*

PFT har utarbeidet felles veiledninger, prosedyrebeskrivelser og maler for gjennomføring av anskaffelser, som er tilgjengelige for alle i politiet via styringssystemet Confluence.<sup>65</sup> Disse er tilpasset de ulike delene av regelverket som gjelder, avhengig av størrelsen på anskaffelsene. Ifølge brevmal for delegering av anskaffelser skal enhetene gjennomføre anskaffelser i tråd med disse prosedyrene og malene.<sup>66</sup>

PFT bekrefter i intervju at de setter som krav at politidistrikter og særorganer benytter PFTs veiledninger og maler når de selv gjennomfører anskaffelser. Formålet er å sikre at riktige prosedyrer benyttes og at anskaffelser gjennomføres i tråd med regelverket på en enhetlig måte i hele etaten. PFT er ikke kjent med at lokale enheter har utarbeidet egne maler for bruk i anskaffelser.<sup>67</sup>

Internrevisjonen i politiet gjennomførte i 2021 en revisjon av anskaffelser, og fant mangelfull etterlevelse av dokumentasjonskravet i vesentlige deler av anskaffelsesprosessen hos enhetene. De påpekte i den forbindelse at det var uheldig at maler som er tilgjengelige i Confluence ikke ble benyttet til å dokumentere de ulike fasene i anskaffelsesprosessen.<sup>68</sup> PFT opplyser at de ikke har noen særskilt oppfølging av om enheter benytter veiledninger og maler i sine anskaffelser.<sup>69</sup>

I de fleste tilfeller gjennomfører politidistrikter og særorganer mindre anskaffelser som skal følge forskriftens del I (der verdien anslås å være mellom 100 000 og 1,3 millioner kroner). PFT har utarbeidet en egen veiledning og en prosedyrebeskrivelse for disse anskaffelsene, med beskrivelse av rutiner og maler som forutsettes benyttet for å dokumentere prosessen. Disse rutinene er blant annet å:<sup>70</sup>

- vurdere behov og estimere verdi
- utarbeide konkurransedokumenter gjennom bruk av malen «Regler for konkurransen» og utarbeide avtale (avtalemaler)
- benytte mal for habilitetsvurdering
- benytte mal for anskaffelsesprotokoll (eller egen løsning for dette i konkurransegjennomføringsverktøyet (KGV)) og begrunne alle viktige beslutninger i prosessen

Vi har analysert 17 lokale anskaffelser fra vårt utvalg på 30 hvor vi mener at bruk av alle eller deler av malene og føringene i veiledning og prosedyre for Del I-anskaffelser burde kunne dokumenteres. Dette er anskaffelser hvor enhetene har gjennomført eller sikret konkurranse, og tilfeller hvor de har gjennomført direkte anskaffelser over 100 000 kroner for å dekke enkeltstående behov, eller tilfeller hvor enheten opplyser å ha en avtale, og hvor kjøp fra leverandøren har oversteget 100 000 kroner. Vi har utelatt fra analysen 13 anskaffelser hvor det er gjennomført mange enkeltstående, regelmessige kjøp fra samme leverandør.

Analysen viser at enhetene i varierende grad benytter relevante maler fra PFT eller følger føringer og rutiner fra veilederen og prosessbeskrivelsen for å dokumentere anskaffelsene.

<sup>65</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 02.09.2024.

<sup>66</sup> Brevmal for delegering av anskaffelser. Mottatt 06.09.2024.

<sup>67</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 02.09.2024 og 12.12.2024.

<sup>68</sup> Politidirektoratet. (2021). *Revisjon 2021/3 Anskaffelser*, s. 30.

<sup>69</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

<sup>70</sup> Politiet. (u.å.). *Anskaffelser etter del I – Veiledning*. Prosessbeskrivelse 2.0: «Gjennomføre anskaffelse mellom NOK 100' og MNOK 1,3». Mottatt 06.09.2024. Maler for anskaffelsesprotokoll, regler for konkurransen, habilitetsvurdering og avtalemaler. Mottatt 07.11.2024.

I 5 av 17 anskaffelser ser vi at enhetene har fulgt veiledningen om å forberede og gjennomføre konkurranse, og at de benytter maler som PFT har utarbeidet for å dokumentere prosessen. Dette er alle anskaffelser gjennomført av særorgan.

For de resterende 12 anskaffelsene ser vi at det er flere relevante maler og rutiner som ikke benyttes. Vi ser at

- det varierer om behov har blitt vurdert, eller om verdi har blitt estimert
- enhetene kun i noen få av tilfellene har benyttet PFTs avtalemaler
- PFTs mal for anskaffelsesprotokoll kun har blitt benyttet i ett av disse tilfellene, og enhetene kan i de fleste tilfellene heller ikke dokumentere andre former for protokoll eller samling av viktige vurderinger gjennom prosessen

I 5 av de 12 anskaffelsene blir manglende konkurranse begrunnet med unntaksregler i forskriften eller et hastebehov, men i 3 av disse anskaffelsene har ikke enhetene gitt oss dokumentasjon fra anskaffelsesprosessen der disse vurderingene er gjort.

I politiets prosedyrebeskrivelse for anskaffelser mellom 100 000 og 1,3 millioner kroner inngår det en oppgave for lokal anskaffelsesansvarlig om å gjennomføre habilitetsvurdering.<sup>71</sup> Vi ser at vurdering av habilitet gjennom bruk av PFTs mal for dette bare kan dokumenteres i 5 av 17 kontrollerte anskaffelser i utvalget.

I vårt totale utvalg på 30 anskaffelser er det flere tilfeller der enheter gjennomfører mange mindre enkeltkjøp over tid fra samme leverandør, og av tilsynelatende likeartet karakter. Vi kan ikke se at veiledningene vi har mottatt fra PFT tar opp når og hvordan enhetene bør se slike kjøp i sammenheng og eventuelt konkurranseutsette dem.

For anskaffelser etter del I i forskriften, som hoveddelen av de lokale anskaffelsene faller inn under, oppgir enheter i intervju at de er kjent med PFTs veiledninger og maler og i hovedsak benytter dem, men med lokale tilpasninger. Én enhet oppgir å ha utarbeidet egne forenklede prosedyrer og maler som skal dekke kravene i regelverket.

Enhetene viser til at de også kan få ansvar for større anskaffelser etter forskriftens del II/III. Dette opplever flere av dem som svært krevende, spesielt med hensyn til egen kompetanse til å gjennomføre slike konkurranser på en måte som ivaretar alle aspekter ved et komplisert regelverk. Flere mener at veiledninger og maler som gjelder for disse anskaffelsene er omfattende og krevende å sette seg inn i. De oppfatter det slik at veiledningene og malene er utarbeidet for fagpersoner som har anskaffelser som hovedoppgave, ikke for lokale enheter som kun sporadisk gjennomfører konkurranser av en slik størrelse.<sup>72</sup>

Departementet opplyser i sitt svar at PFT kun delegerer del II- og III-anskaffelser der anskaffelsesansvarlig har kompetanse til å gjennomføre disse. Med kompetanse mener PFT at de skal kunne forstå og følge PFTs prosesser og maler.<sup>73</sup>

### *Liten bruk av konkurransegjennomføringsverktøy*

Konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) er et fagsystem som hjelper virksomheten med digitalt å gjennomføre en konkurranse fra kunngjøring til kontraktsinngåelse. KGV skal støtte brukerne i alle stegene i gjennomføringen og sikre sporbarhet og dokumentasjon av alle aktiviteter og hendelser.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Prosedyrebeskrivelse for gjennomføring av anskaffelser mellom NOK 100' og MNOK 1,3. Politiets fellestjenester.

<sup>72</sup> Verifiserte referater fra intervjuer med fire enheter i februar 2025.

<sup>73</sup> Justis- og beredskapsdepartementets brev av 23.05.2025 med innspill til Riksrevisjonens utkast til rapport. Vedlegg Utkast til revisjonsrapport om anskaffelser i politiet med kommentarer.

<sup>74</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (u.å.). *Konkurransegjennomførings- og kontraktsadministrasjonsverktøy*.

<<https://dfo.no/kundesider/regnskapstjenester/vare-regnskapstjenester/konkurransegjennomforings-og-kontraktsadministrasjonsverktoy>>

PFT har stilt som krav at KGV skal benyttes for alle anskaffelser som har estimert verdi over 100 000 kroner.<sup>75</sup> Kravet er også omtalt i sjekklisten som følger med brev for delegering av anskaffelser.<sup>76</sup>

I vår kontroll av 30 lokale anskaffelser har vi innhentet dokumentasjon på om enhetene hadde benyttet KGV i gjennomføringen. Kontrollen viser at enhetene kun kan dokumentere bruk av KGV i fem av anskaffelsene.

De intervjuede enhetene mener KGV er et tungvint og lite brukervennlig system. Flere opplyser at de sjelden benytter systemet, og at det er lite hensiktsmessig for del I-anskaffelser.<sup>77</sup> Flere opplever også at bruk av KGV kan være til hinder for konkurranse i mindre anskaffelser, da brukerterskelen kan være høy også for aktuelle leverandører. PFT erkjenner at KGV oppfattes som komplisert ute i enhetene, og at verktøyet trolig sjelden benyttes ved lokale anskaffelser.<sup>78</sup>

I sin revisjon av anskaffelser i 2021 fant internrevisjonen at KGV ikke var benyttet i noen av de utvalgte anskaffelsene de kontrollerte. De vurderte det slik at risikoen for manglende dokumentasjon på vesentlige deler av anskaffelsesprosessen ville blitt redusert dersom KGV hadde blitt benyttet i henhold til krav.<sup>79</sup>

### *Politets kontraktoversikt inneholder få lokale anskaffelser*

Politiet har en kontraktoversikt (KAV). I PFTs veileder til denne står det: «Politiet skal til enhver tid ha alle gyldige kontrakter tilgjengelige i KAV. KAV understøtter aktiviteter i forvaltningen og administrasjonen av kontrakter. I tillegg er KAV en database med nøkkeldata om inngåtte kontrakter.»<sup>80</sup>

Vi har mottatt oversikt fra PFT over lokale anskaffelser registrert i KAV. Oversikten inneholder 19 anskaffelser der lokale enheter har gjort kjøp fra leverandør for over 100 000 kroner i 2022 og 2023. Kontraktene i oversikten er i hovedsak registrert på særorganene Kripes, Politihøgskolen og Politets utlendingsenhet. I vår kontroll av lokale anskaffelser ser vi at det er mange lokale anskaffelser som ikke er registrert i KAV, og at dette særlig gjelder anskaffelser gjort i politidistriktene.

PFT opplyser at dersom KGV benyttes, blir informasjon om anskaffelsen overført til KAV når prosessen er gjennomført. Dersom KGV ikke benyttes, skal anskaffelsesansvarlig likevel legge inn informasjon om anskaffelsen i KAV.<sup>81</sup> Veilederen for KAV inneholder egen rutine for å opprette kontrakter i KAV for konkurranser som er kjørt utenfor KGV.<sup>82</sup> PFT opplyser at denne rutinen skal være kjent for de anskaffelsesansvarlige.

### **PFT har manglende kontroll og oppfølging av gjennomføring av lokale anskaffelser**

Virksomheter som gjennomfører anskaffelser, skal etablere metoder og tiltak som har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler i systemer og rutiner på anskaffelsesområdet.<sup>83</sup>

PFT er politiets nasjonale anskaffelsesenhets og fagforvalter for anskaffelser, noe som innebærer ansvar for etablering og forvaltning av beste praksis på området.<sup>84</sup> I politiets faginstruks for anskaffelser fremgår det at PFT skal følge opp etterlevelse av felles retningslinjer og regelverk i etaten innenfor tjenesteområdet anskaffelser samt ivareta kvalitetssikring og forbedringer på området. Det

<sup>75</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024. Prosessbeskrivelse PFT «Gjennomføre anskaffelse mellom NOK 100' og MNOK 1,3». Versjon 1.0.

<sup>76</sup> Sjekkliste for gjennomføring av delegerede anskaffelser. Mottatt 07.11.2024.

<sup>77</sup> Verifiserte referater fra intervjuer med fire enheter februar 2025.

<sup>78</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

<sup>79</sup> Politidirektoratet. (2021). *Revisjon nr. 2021/3 Anskaffelser*. S. 29.

<sup>80</sup> Politiets fellestjenester. (2023). *Kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) – Veileder*. Versjon 1.93 av 17.07.2023.

<sup>81</sup> Verifisert referat fra med PFT 12.12.2024.

<sup>82</sup> Politiets fellestjenester. (2023). *Kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) – Veileder*. Versjon 1.93 av 17.07.2023. Kapittel 4.

<sup>83</sup> Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 5.3.1, jf. pkt. 2.4.

<sup>84</sup> Politidirektoratet. (2024). *Nasjonal instruks for Politiets Fellestjenester*, pkt. 3.3. Politiets fellestjenester. (2024). *Nasjonal faginstruks for tjenesteområdet anskaffelser*, pkt. 2.

beskrives videre at PFT er ansvarlig for at lover, forskrifter og gjeldende retningslinjer etterleves i anskaffelsesprosessen.<sup>85</sup>

I vår gjennomgang av systemer og i mottatt informasjon fra PFT har vi sett at politiet ikke har noen sentral oversikt over anskaffelser som gjennomføres lokalt i politiet. Oversikten over delegerede anskaffelser og oversikten over gjennomførte anskaffelser i KAV er mangelfull og gir ikke noe komplett bilde av omfanget av lokale anskaffelser. Dette reduserer muligheten for å føre kontroll og å ivareta prinsippet om etterprøvbarhet for anskaffelsene.

PFT opplyser at de ikke har noen systematisk oppfølging av hvordan enheter i politiet gjennomfører sine anskaffelser, eller hvordan anskaffelsesregelverket følges opp lokalt. PFT viser til at distriktenes politimestre og ledere av særorganer har et selvstendig ansvar for at lover og regler blir etterlevd og overholdt i den enheten de leder. PFT har i noen enkelttilfeller oppdaget avvik og deretter påpekt dette overfor enheten. PFT kan gi veiledning til enhetene når de gjennomfører delegerede anskaffelser, men påpeker at de ikke kontrollerer gjennomføringen steg for steg. Tidligere gjennomførte PFT en kontroll av sjekklister som enhetene skal fylle ut for å sikre etterlevelse av regelverket. Denne kontrollen ble på et tidspunkt avsluttet, da den krevde for mye ressurser.<sup>86</sup>

Alle de intervjuede enhetene opplyser at de ikke kjenner til eller har erfaring med at PFT gjennomfører noen kontroller av eller har noen særskilt oppfølging av hvordan enhetene gjennomfører sine anskaffelser.<sup>87</sup>

PFTs rolle vedrørende kontroll har også blitt tatt opp av PODs internrevisjon. I deres revisjon av anskaffelser i 2021 var et hovedfunn at det var gjennomgående svakheter ved enhetenes etterlevelse av dokumentasjonskravet for vesentlige deler av anskaffelsesprosessen. For å følge opp funnene ga internrevisjonen PFT en anbefaling om å implementere etterlevelseskontroller på tvers av etaten.<sup>88</sup>

PFT fulgte opp anbefalingen fra internrevisjonen gjennom å etablere innkjøpsanalysen som verktøy.<sup>89</sup> PFT opplyser at verktøyet blant annet kan avdekke kjøp som enhetene gjennomfører fra leverandører som enheten ikke har avtale med i KAV.<sup>90</sup> Slik verktøyet har blitt presentert for oss, kan det ikke benyttes til å følge opp om enhetene gjennomfører anskaffelser i tråd med regelverket, herunder hvordan anskaffelsene er dokumentert.

PFT viser til at de hovedsakelig arbeider forebyggende med etterlevelse av regelverket gjennom kompetansebygging og gjennom å organisere anskaffelsesprosessen med maler og veiledninger i tråd med regelverket. PFT har månedlige nettverksmøter med de lokale anskaffelsesansvarlige, hvor de blant annet tar opp anskaffelsesfaglige temaer, regelverksendringer, verktøy som kan benyttes, og informasjon om rammeavtaler. I tillegg arrangerer PFT et årlig fagseminar om anskaffelser. Enhetene oppfatter disse arenaene som nyttige, men flere av dem savner mer tilbud om konkret opplæring på anskaffelsesområdet, både i bruk av verktøy (f.eks. KGV) og i praktisering av regelverket.

### 6.1.2 Politidistrikter og særorganer har i varierende grad gjennomført og dokumentert anskaffelser i tråd med anskaffelsesregelverket

Politiet skal gjennomføre anskaffelser i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser. I alle anskaffelser skal politiet opptre i samsvar med de grunnleggende prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.<sup>91</sup>

<sup>85</sup> Politiet. (2024). *Nasjonal faginstruks for tjenesteområdet anskaffelser*, pkt. 3 og pkt. 5.

<sup>86</sup> Verifisert referat fra møte med PFT 12.12.2024

<sup>87</sup> Verifiserte referater fra møter med fire enheter februar 2025.

<sup>88</sup> Politidirektoratet (2021) *Revisjon nr. 2021/3 Anskaffelser*. Kap.5 Anbefalinger.

<sup>89</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024

<sup>90</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024

<sup>91</sup> Lov om offentlige anskaffelser § 4

## Enhetene har ikke gjennomført og dokumentert behovs- og verdivurdering i halvparten av de kontrollerte anskaffelsene

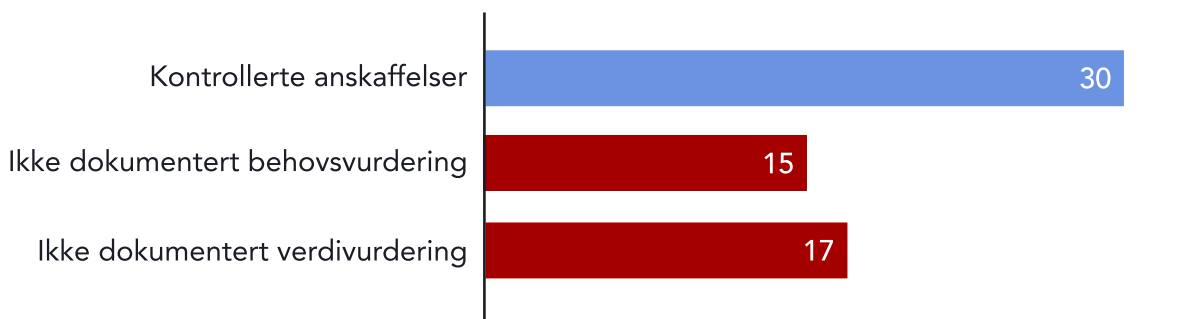
Politiet skal beregne anskaffelsens samlede verdi for å velge riktig anskaffelsesprosedyre.<sup>92</sup> Manglende verdivurdering øker risikoen for feil anskaffelsesprosedyre<sup>93</sup>, det begrenser forutberegneligheten og det kan føre til mindre konkurranse og dårligere anskaffelser for politiet.

I politiets veiledning for anskaffelser går det frem at enhetene skal vurdere behov og estimere verdi på anskaffelsene i tråd med anskaffelsesregelverket. Anskaffelsesbehov over 100 000 kroner skal meldes inn til PFT. Hovedregelen er at PFT gjennomfører anskaffelsesprosessen sentralt, men etter avtale kan anskaffelser delegeres til distrikter eller særorganer.<sup>94</sup>

I henhold til regelverket skal politiet beregne en kontraktsverdi basert på et anslag over den samlede betalingen. For regelmessige kjøp skal anslaget basere seg på samlet verdi på kontrakter over et kalenderår. For rammeavtaler skal verdien beregnes på bakgrunn av alle de kontrakter som forventes inngått i avtaleperioden, som kan være opptil fire år. Politiet har tidligere blitt felt av KOFA for ulovlige direkteanskaffelser av tolketjenester som ifølge KOFA var samme type kontrakter som politiet inngikk regelmessig, og som politiet skulle sett i sammenheng.<sup>95</sup>

Alle anskaffelsene vi har bedt om dokumentasjon på fra politidistriktene og særorganene har bestått av kjøp fra leverandører for over 100.000 kroner i minst et av årene 2022 og 2023. Dette betyr i utgangspunktet at anskaffelsene skal gjennomføres i tråd med anskaffelsesregelverket og som et minimum etter forskriftens del I.

**Figur 4 Gjennomført og dokumentert behovs- og verdivurdering i planleggingen av lokale anskaffelser**



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

Vår analyse av lokale anskaffelser viser at halvparten av de kontrollerte anskaffelsene ikke har dokumentert behovsvurderinger. I 15 anskaffelser der det er gjort behovsvurderinger, er behovet meldt inn til PFT i 7 anskaffelser. Av de 7 behovene som ble meldt inn til PFT er 4 delegert fra PFT for gjennomføring i enhetene. Vi forstår politiets retningslinjer slik at enhetene skulle ha meldt inn behov til PFT for alle de 30 anskaffelsene.

Videre viser vår analyse at enhetene i 17 av de kontrollerte anskaffelsene ikke kan dokumentere gjennomførte verdivurderinger av de samlede kjøpene fra leverandørene. Blant de som har

<sup>92</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser, § 5-4.

<sup>93</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser, §§ 5-1 og 5-4

<sup>94</sup> Politiets fellestjenester (2024) *Nasjonal faginstruks for tjenesteområdet anskaffelser*

<sup>95</sup> Klagenemndssekretariatet. (u.å.). *Åtte gebyrvedtak for ulovlige direkte anskaffelser av tolketjenester*.

<<https://www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemnda-for-offentlige-anskaffelser-kofa/atte-gebyrvedtak-for-ulovlige-direkte-anskaffelser-av-tolketjenester>>. Klagenemndssekretariatet. (u.å.). 2020/405 Oslo politidistrikt. <<https://www.klagenemndssekretariatet.no/sak/2020-405>>.

dokumentert at de har anslått en verdi, er dokumentasjonen på dette varierende og det er sjelden tydelig hvordan de har kommet frem til verdien. Vår analyse av anskaffelsene viser følgende:

- 9 av 17 gjelder regelmessige kjøp fra samme leverandør uten at det er dokumentert at disse er sett i sammenheng, eller at det er inngått en avtale for kjøpene. Dette kan være kjøp av lignende varer eller tjenester som i så fall skulle vært sett i sammenheng for å anslå anskaffelsens verdi. Samlede kjøp i 2022 og 2023 spenner fra 0,4 til 2 millioner kroner, med gjennomsnitt på 1,1 million kroner.
- 3 av 17 gjelder regelmessige kjøp på inngåtte avtaler som ikke har vært konkurranseutsatt. Forbruk på de tre avtalene i 2022 og 2023 er på henholdsvis 1,4, 0,7 og 0,3 millioner kroner.
- 4 av 17 er gjennomført som direkteanskaffelser fra én leverandør. Samlet forbruk i 2022 og 2023 spenner fra 0,9 til 1,1 millioner kroner.
- For 1 av 17 har vi fått forklart at det har blitt gjort en vurdering av omfang, men at verdien var vanskelig å anslå. Politidistriktet gjennomførte anskaffelsen etter prosess for del I-anskaffelser, under nasjonal terskelverdi, og innhentet tre tilbud. I forklaringen fremkommer det at forbruk på avtalen har overgått terskelverdien for kunngjøring i 2023-2024.

### Enhetene har ikke dokumentert at det har vært konkurranse i to av tre av de kontrollerte anskaffelsene

Politiet skal sikre konkurranse i anskaffelser i tråd med anskaffelsesregelverket basert på terskelverdiene som anskaffelsen anslåtte verdi faller innunder.<sup>96</sup> For anskaffelser over nasjonal terskelverdi er det krav om at anskaffelsen kunngjøres, og at det utarbeides et konkurransegrunnlag.<sup>97</sup> For anskaffelser under nasjonal terskelverdi er det et krav om at man skal innhente tilbud fra flere leverandører så langt det er mulig.<sup>98</sup>

**Figur 5 Mangler på dokumentasjon av anskaffelser**



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

Av 30 kontrollerte anskaffelser er det 21 som ikke har dokumentasjon på at det er innhentet tilbud fra flere leverandører. Samlet er det gjennom disse anskaffelsene kjøpt for 24,5 millioner kroner fra leverandører uten konkurranse i 2022 og 2023. I ett tilfelle ser vi at det er gjennomført regelmessige kjøp fra samme leverandør, som til sammen har oversteget terskelverdien for kunngjøring i både 2022 og 2023, uten at kunngjøring er gjennomført.

14 av de 21 anskaffelsene uten dokumentert konkurranse gjelder regelmessige kjøp fra samme leverandør. I 10 av de 14 tilfellene mangler det verdivurdering. Dette er tilfeller der det kan være at enheten ikke ser sine kjøp fra leverandøren i sammenheng og dermed ikke følger regelverket. I 4 av de 14 tilfellene er det gjennomført behovsvurdering som er delt med PFT og der har enhetene meldt

<sup>96</sup> Lov om offentlige anskaffelser, § 4. og forskrift om offentlige anskaffelser § 5-1

<sup>97</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser § 8-4. og § 14-1.

<sup>98</sup> NFD, Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 56

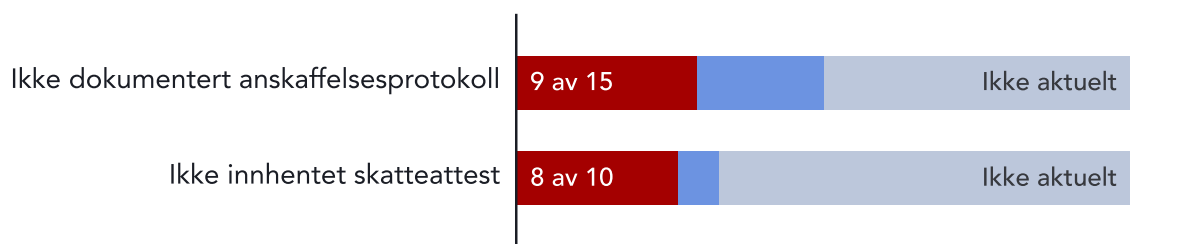
om behov for rammeavtale. Totalt er det kjøpt for 10,3 millioner kroner fordelt på de 14 leverandørene i 2022 og 2023.

7 av de 21 gjelder direkteanskaffelser fra leverandører for et samlet beløp på 6,8 millioner kroner i 2022 og 2023, der det laveste kjøpet er på 0,9 millioner kroner og det høyeste er på 1,4 millioner kroner. 3 av tilfellene har begrunnet avvik fra anskaffelsesregelverket med behov for hasteanskaffelse. 2 av de 3 tilfellene gjelder anskaffelser i forbindelse med beslag som et politidistrikt har gjort. Begrunnelsen for disse to avvikene kommer frem i forklaringen til Riksrevisjonens dokumentbestilling, men det mangler original dokumentasjon på viktige vurderinger i anskaffelsene, slik som behovet for å avvike fra sentrale deler av regelverket som kan gjøres etter forskriftens unntaksbestemmelser.<sup>99</sup>

### Enhetene har i liten grad dokumentert andre vesentlige forhold og beslutninger i de kontrollerte anskaffelsene

Politiet skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger og vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen, og dette skal samles i en protokoll. De skal også innhente skatteattest for leverandører ved anskaffelser over 500.000 kr ekskl. mva. I henhold til forskriften<sup>100</sup> og politiets rutiner skal de skrive en anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelser over 100 000 kroner.

**Figur 6 Enhetene har i liten grad dokumentert andre vesentlige forhold og beslutninger**



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

Av de 30 utvalgte anskaffelsene er 15 gjennomført som en enkeltstående anskaffelse fra en leverandør. Av disse mangler det anskaffelsesprotokoll i 9 av anskaffelsene. For åtte av disse mangler det også dokumentasjon på evaluering av tilbud og valg av leverandør. I et tilfelle er anskaffelsen gjennomført i 2012 og tidskravet til oppbevaring av anskaffelsesprotokoll er derfor passert. I seks av anskaffelsene er det ikke dokumentert signert kontrakt med leverandørene.

I 15 tilfeller er det foretatt regelmessige mindre kjøp fra samme leverandør, og det er ulikt hvordan dette er dokumentert av enhetene. I noen av tilfellene har vi ikke mottatt dokumentasjon, i andre tilfeller har vi mottatt skjermbilder fra fagsystemet for valg av leverandør.

Når kontrakten er med norske leverandører, og anslått verdi overstiger 500 000 kroner eks. mva., skal det innhentes skatteattest.<sup>101</sup> Blant de kontrollerte anskaffelsene er det 8 av 10 anskaffelser der det er kjøpt for over 500.000 kroner uten at skatteattest er innhentet. I 3 av disse er det gjennomført en verdivurdering i forkant som anslår verdien på anskaffelsen til over 500.000 kroner.

<sup>99</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser, § 5-2.

<sup>100</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser § 7-1 (3).

<sup>101</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser § 7-2

## 6.2 Har politiet en tilfredsstillende oppfølging og kontroll av inngåtte rammeavtaler?

### Hovedfunn

Politiet har i liten grad etablert systemer og rutiner for å følge opp kjøp mot rammeavtalers verdi og varighet

- Politiets fellestjenester har svak oppfølging av at avtalenes kunngjorte verdi ikke overstiges
- Politiet har ikke systemer som hindrer kjøp på utløpte rammeavtaler

Politiets enheter har gjennomført kjøp på rammeavtaler etter utløpt dato for avtalene og utover rammeavtalers beløpsmessige verdi

- Politiets enheter har kjøpt på rammeavtaler utover rammeavtalens beløpsmessige verdi
- Politiets enheter har foretatt innkjøp på rammeavtaler som ikke var gyldige på aktuelt tidspunkt

### 6.2.1 Politiet har i liten grad etablert systemer og rutiner for å følge opp kjøp mot rammeavtalers verdi og varighet

For å sikre at politiet har god forvaltning av sine rammeavtaler er det viktig at det er etablert internkontroll for å blant annet sikre at beløpsmessige rammer ikke overskrides.<sup>102</sup> I 2022 reviderte internrevisjonen kontraktsoppfølging i politiet og fant en rekke mangler og avvik i oppfølging og kontroll av avtaler i organisasjonen.<sup>103</sup> Våre dokumentanalyser som bekreftes i intervjuer, viser at politiet har utarbeidet rutiner som omhandler oppfølging av rammeavtaler på varighet og verdi, men at det for en vesentlig andel av rammeavtaleporteføljen ikke er etablert systemer som sikrer slik oppfølging i praksis. Staten har ikke gode nok data eller systemer til å fange opp brudd, som at forbruk overstiger kunngjort verdi eller at det kjøpes utenfor rammeavtalens varighet. På disse områdene er det de politispesifikke avtalene som følges opp best siden politiet her har interne systemer som gjør det mulig å hente ut data over kjøp på avtaler. For de øvrige kategoriene mangler politiet tilsvarende systemer og er avhengige av leverandørene og egne analyser for å få oversikt.<sup>104</sup>

### Faktaboks 2 Politispesifikke avtaler

Politispesifikke avtaler er avtaler som er spesielt utformet for politiet og deres operasjoner. Disse avtalene kan omfatte en rekke områder, som leverandøravtaler for utstyr og tjenester, samt avtaler om opplæring og utdanning.

<sup>102</sup> Økonomireglementet § 14 a)

<sup>103</sup> Politidirektoratet (2022) Revisjon nr. 2022//5 Kontraktsoppfølging og fakturakontroll.

<sup>104</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

## Politiets fellestjenester har svak oppfølging av at avtalenes kunngjorte verdi ikke overstiges

For å sikre at politiet ikke kjøper utover kunngjort verdi på inngåtte rammeavtaler, må virksomheten etablere en hensiktsmessig internkontroll på området.<sup>105</sup>

Vår gjennomgang viser at politiet har etablert rutiner for oppfølging av forbruk på rammeavtaler. I tråd med rutinene i prosessbeskrivelsen i vedlegg 1.9 til Confluence skal kontraktadministratoren følge opp rammeavtalene som inngår i sin portefølje.<sup>106</sup> Det går videre frem at kontraktadministratoren skal vurdere uttak på kontrakt opp mot estimert volum i kunngjøringen for avtalen. For politispesifikke kontrakter skal forbruk følges gjennom en intern rapport, «Leverandøravtaler», mens det for øvrige innkjøpskategorier skal innhentes statistikk over uttak på kontrakt fra leverandør. I de tilfeller PFT oppdager at kontraktens verdi er brukt opp skal dette kommuniseres til leverandøren.

PFT opplyser i intervju at praksisen for å følge opp uttak/forbruk som beskrevet i vedlegg 1.9 til Confluence kan variere, og at de ikke har tilstrekkelige ressurser til den beskrevne oppfølgingen av alle avtaler. Oppfølging av forbruk på en avtale vil som regel enten komme som følge av at kontraktadministratoren identifiserer en særskilt risiko, eller at forbruket fanges opp gjennom en innkjøps- eller spendanalyse utført av analysemiljøet i PFT.<sup>107</sup>

### Faktaboks 3 Spendkube og spendanalyser

**Spendkube**, som spendanalyser baseres på, er et verktøy politiet bruker for å få oversikt over områder og kategorier der det gjøres innkjøp, samt identifisere områder det er hensiktsmessig å inngå nye avtaler på. Verktøyet brukes også til strategisk planlegging av anskaffelser.

For politispesifikke avtaler kan det tas ut rapporter over uttak fra det interne bestillingssystemet IFS, mens for andre kategorier må statistikk over uttak hentes fra leverandøren. Dette blir ikke gjort systematisk for alle avtaler, og det er derfor ikke en helhetlig eller likeartet oppfølging av alle avtaler når det gjelder forholdet mellom forbruk og avtalenes verdi. Det er i stor grad den enkelte kontraktadministrator som vurderer behovet for slik oppfølging.<sup>108</sup>

I tillegg til rapporter fra IFS benytter PFT en oversikt i et regneark som løpende oppdateres med forbrukt verdi opp mot inngått kontraktsverdi. Denne oversikten blir brukt daglig som en del av kontraktsoppfølgingen, men kun på politispesifikke avtaler.<sup>109</sup>

En leverandør kan ha flere løpende kontrakter med politiet, og PFT opplyser at det derfor kan være vanskelig å vurdere forbruket for den enkelte kontrakt. Det er et standardkrav i kontrakten at leverandøren skal levere ut statistikk over forbruk med en fast frekvens eller at statistikken skal kunne hentes inn fra dem ved forespørsel. Utlevering fra leverandøren gjøres i varierende grad, og PFT har også i liten grad etterspurt informasjonen fra leverandører som ikke har sendt den inn.<sup>110</sup>

PFT sendte høsten 2023 ut skriv til alle avtaleleverandører om at det skulle påføres kontraktreferanser på fakturaen for å kunne følge opp kjøp på avtaler. Noen leverandører har meldt tilbake at de ikke har tekniske systemer for dette, og mange leverandører påfører derfor ikke denne referansen. Dette er forhold som ifølge PFT bør tas opp i leverandørmøtene, men PFT er likevel usikker på om dette faktisk blir gjort. Når kontraktreferanse ikke påføres fakturaen vil dette ikke fanges opp i

<sup>105</sup> Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) § 14 og bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene) punkt 2.4

<sup>106</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

<sup>107</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

<sup>108</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

<sup>109</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

<sup>110</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

fakturasystemet, og denne informasjonen fremkommer derfor ikke i PFTs spendanalyser over innkjøpskostnader fordelt på hovedkategorier av innkjøp og leverandører.<sup>111</sup>

PFT har utviklet innkjøpsanalysen, som er et verktøy de bruker til å følge opp kontrakter. Verktøyet har imidlertid noen begrensninger. Det kan ikke skilles mellom kjøp på ulike avtaler dersom politiet har flere løpende avtaler eller kontrakter med samme leverandør. Det kan heller ikke spesifikt skilles ut om kjøpet er innenfor eller utenfor avtalesortimentet med leverandøren, noe som betyr at det kan forekomme overrapportering av kjøp på avtaler i disse analysene. Innkjøpsanalysen baserer seg kun på inneværende år og fjorårets regnskapsdata, noe som innebærer at analysen løpende mister historikk. Den kan derfor ikke brukes til å se kjøp for hele rammeavtaleperioden på fire år. I motsetning til innkjøpsanalysen har spendanalysen tilgang på flere års regnskapsdata.<sup>112</sup> Sammenlignet med innkjøpsanalysen er spendanalyser en mer manuell prosess, og PFT vurderer om denne skal erstattes av systemet Innkjøpsanalysen.<sup>113</sup>

Politiet er i prosess med å få på plass et nytt bestillingssystem, Nasjonalt materiell- og beredskapssystem (NAM). Med dette systemet ønsker politiet en innkjøpsløsning med bedre funksjonalitet enn dagens løsning. Første fase av dette systemet, som gjelder politispesifikt materiell, vil etter planen bli implementert i løpet av 2025.<sup>114</sup>

### Politiet har ikke systemer som hindrer kjøp på utløpte rammeavtaler

Virksomheten har ikke anledning til å gjøre avrop på rammeavtaler utenom avtaleperioden.<sup>115</sup> Slike kjøp vil normalt anses som direkte anskaffelser og eventuelt også brudd på anskaffelsesregelverket. For å hindre at det kjøpes ulovlig på avtaler utenom avtaleperioden, er det av vesentlig betydning at det er etablert en hensiktsmessig internkontroll i tråd med *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 14 og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) punkt 2.4.

PFT har et system (IFS) der de har mulighet for å legge inn en sperre slik at det ikke kjøpes på avtaler etter utløp, men PFT benytter ikke denne muligheten.<sup>116</sup> Enkelte politispesifikke varer og tjenester, som verkstedtjenester og drivstoff, kjøpes inn lokalt utenfor de ordinære innkjøpssystemene. I slike tilfeller kan det ikke legges inn sperringer i systemene som hindrer kjøp fra tidligere avtaleleverandører.<sup>117</sup>

Våre intervjudata viser at politiet følger opp manuelt gjennom innkjøpsorganiseringen at det ikke kjøpes på utgåtte rammeavtaler. I følge PFT er det den enkelte innkjøper i politiet som er ansvarlig for å sjekke at de kjøper inn på en aktiv avtale gjennom oppslag i kontraktoversikten. Denne oversikten har alle i politiet tilgang til gjennom politiets intranett «Kilden», og den skal kun vise aktive avtaler. PFT fjerner utløpte avtaler fortløpende fra denne oversikten, og det gjennomføres utløpsanalyser slik at gamle avtaler erstattes med nye der dette er aktuelt.<sup>118</sup>

PFT påpeker at de anskaffelsesansvarlige har en særskilt rolle i å følge opp at deres enheter kjøper inn på aktive avtaler. PFT forteller at de deler oversikter og bruker nettverksmøter med de anskaffelsesansvarlige til å varsle om at avtaler går ut. Etter disse møtene er det da viktig at de anskaffelsesansvarlige videreformidler dette til sine enheter. I tillegg informerer PFT på intranettet (Kilden) om nye kontrakter som inngås.

<sup>111</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 02.09.2024.

<sup>112</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

<sup>113</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 02.09.2024.

<sup>114</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

<sup>115</sup> Anskaffelsesforskriften § 26-1 (5) og § 11-2

<sup>116</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

<sup>117</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

<sup>118</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

PFT mener at innkjøpsorganiseringen er en utfordring i politiet, da det er stort omfang av attestanter og innkjøpere med budsjett disponeringsmyndighet. PFT har ikke utøvende kontroll på disposisjonene som innkjøperne ved lokale enheter gjør, og dette gjør det vanskelig å ha oversikt og sørge for at det kjøpes inn riktig, og på politiets avtaler. Det er også mange innkjøpere i politiet som ikke har innkjøp som sin hovedoppgave, men som kjøper inn med ujevne mellomrom. Brukterskelen kan derfor bli for høy når disse innkjøperne en sjelden gang skal bruke KGV, KAV og politiets maler.<sup>119</sup>

## 6.2.2 Politiets enheter har gjennomført kjøp på rammeavtaler etter at avtalene er utløpt og utover rammeavtalenes beløpsmessige verdi

### Politiets enheter har kjøpt på rammeavtaler utover rammeavtalens beløpsmessige verdi

For å beregne kontraktens verdi skal oppdragsgiveren legge til grunn den høyeste anslåtte verdien, inkludert enhver form for opsjon, jf. anskaffelsesforskriften § 5-4 første ledd. Det er ikke mulig å gjøre vesentlige endringer i de opprinnelige avtalevilkårene i rammeavtalen ved tildeling av kontrakter under rammeavtalen, jf. anskaffelsesforskriften § 26-1 femte ledd. Avrop over den fastsatte verdien vil kunne innebære at kontrakten endres vesentlig dersom avropene utover verdien utvider kontraktens omfang betydelig, jf. anskaffelsesforskriften § 28-2 bokstav c.

Vår saksgjennomgang og analyse viser at politiet ikke utøver tilstrekkelig kontroll for å hindre at det gjøres avrop for beløp som overstiger kunngjøringsverdien. Våre funn samsvarer med funnene beskrevet i punkt 6.2.1 om at politiet mangler systematisk kontroll og oppfølging av forbruk på rammeavtaler for en vesentlig del av porteføljen.

Vi har kontrollert totalt 26 rammeavtaler, der 14 var politispesifikke og 12 var innen andre kategorier. Politiet har opplyst at de har tettere oppfølging av politispesifikke avtaler enn andre kategorier, da de for politispesifikke avtaler har mulighet til å hente ut statistikk over forbruk fra interne systemer (IFS), mens de for øvrige kategorier må hente inn statistikk over uttak via leverandører.<sup>120</sup> Vi velger derfor å skille mellom politispesifikke og øvrige avtaler i drøftingen i dette funnkapittelet for det som gjelder avtalers verdi.

### Rammeavtaler som er politispesifikke

Vår analyse av politispesifikke avtaler viser at 6 av 14 avtaler har hatt høyere forbruk enn beløpet som er dokumentert i konkurransegrunnlaget. Overskridelsene for politispesifikke avtaler varierer fra forholdsvis små prosentvis overskridelser til mer enn fire ganger beløpet som er angitt i konkurransegrunnlaget.

<sup>119</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

<sup>120</sup> Verifisert referat fra intervju med PFT 12.12.2024.

**Tabell 1 Forbrukstall i forhold til konkurransegrunnlag, politispesifikke avtaler**

| Nr | Kontrakt     | Leverandør      | Beløp som er angitt i konkurransegrunnlag | Utbetalt på kontrakt, jf. PFT | Prosent vis overskrivelse | Merknad   |
|----|--------------|-----------------|-------------------------------------------|-------------------------------|---------------------------|-----------|
| 1  | PFT201800724 | KonDaTex        | 3 400 000                                 | 6 000 000                     | 76                        | Se omtale |
| 2  | PFT201900354 | Bertel O. Steen | 7 000 000                                 | 12 721 000                    | 82                        |           |
| 3  | PFT202122450 | Obsima          | 300 000                                   | 573 000                       | 91                        |           |
| 4  | PFT202052460 | LeasePlan       | 100 000 000                               | 121 144 000                   | 21                        | Se omtale |
| 5  | PFT201900515 | Lilltech        | 16 000 000                                | 19 850 832                    | 24                        |           |
| 6  | PFT201800644 | Mekonomen       | 4 800 000                                 | 6 500 000                     | 35                        | Se omtale |

Når det gjelder merknadsfeltet i tabellen, er merforbruket på tre avtaler presisert i avsnittene nedenfor. For to av disse avtalene opplyser PFT at det er usikkerhet knyttet til forbrukstallene. Vi har i tillegg omtalt en avtale som ikke går frem av tabellen, og som ikke er registrert med beløpsmessig overforbruk, men som vi likevel mener at det er usikkerhet knyttet til når det gjelder forholdet mellom forbruk og kunngjort verdi.

#### *KonDaTex Service AS – høyere forbrukstall enn kunngjort verdi*

Kontrakten PFT201800724 med KonDaTex Service AS har hatt høyere utbetalinger enn det som går frem av konkurransegrunnlaget, og PFT begrunner dette med koronapandemien. PFT har vedlagt anskaffelsesprotokollen, der det går frem at tilleggsanskaffelsene her er gjennomført som direkteanskaffelser, jf. anskaffelsesforskriften § 13-4, første ledd, bokstav a, om at det var umulig å gjennomføre en konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring etter § 13-3. Det går også frem av protokollen at anskaffelsesomfanget også gjaldt produkter som ikke var omfattet av den gamle avtalen.

Totalt viser spendanalysen at avtale PFT201800724 er blitt belastet mer enn 18 millioner kroner, og dette beløpet oppga PFT først at var forbruket på avtalen. Dette beløpet er av POD/PFT blitt korrigert i ettertid, da de mener at 12,1 millioner kroner er uttak forbindelse med pandemien og at beløpet ikke kan henføres til denne kontrakten. Vi har derfor i tabellen oppført 6 millioner kroner som forbrukstall på den angitte avtalen.

#### *LeasePlan Norge AS – Høyere forbrukstall enn kunngjort verdi*

Kontrakt PFT202052460 med LeasePlan Norge AS ble sagt opp av PFT med virkning fra 01.07.2022, med oppsigelsestid 6 måneder etter at det ble identifisert overforbruk den 01.07.2022.<sup>121</sup> Av totalt forbruk på 121 millioner kroner er mer enn 10 millioner kroner forpliktelser inngått etter at overforbruket ble identifisert.<sup>122</sup>

#### *Mekonomen AS – Høyere forbrukstall enn kunngjort verdi*

PFT vurderer at det er usikkerhet knyttet til forbruket på kontrakt PFT201800644 Mekonomen AS, som omhandler bilrekvisita. Forbruket på om lag 6,5 mill. kroner er tatt ut fra artskontoen «Service og

<sup>121</sup> Dokumentasjon mottatt fra PFT i november 2024

<sup>122</sup> Dokumentasjon mottatt fra PFT den 5. desember 2024

vedlikehold transportmidler», og for å finne ut hvor stor del av dette beløpet som dreier seg om kjøp av verkstedtjenester, oppgir PFT at det måtte gjøres analyse ned på fakturanivå.<sup>123</sup>

I følge PFT var anskaffelsen delt opp i fire delområder, der Mekonomen vant kontrakt for delområde 2, 3 og 4. PFT anfører i sin gjennomgang av rapporten at estimert verdi for disse delområdene var 6 millioner kroner. Vi viser her til mottatt konkurransegrunnlag (kunngjøringsdato 20. februar 2018), der delområde 2, rengjøringsprodukter, har estimert verdi 800 000 kroner, delområde 3, olje/energi, har estimert verdi 3,2 millioner kroner og delområde 4, verktøy/verktøyutstyr, har estimert verdi 800 000 kroner. Total estimert verdi av alle delområdene er 4,8 millioner kroner, som er beløpsverdien som er brukt i tabellen.

PFT har bekreftet at rammeavtale PFT201800644 med Mekonomen AS, som går frem av tabell 1, er og den eneste kontrakten som politiet har inngått med denne leverandøren i perioden rammeavtalen varte.<sup>124</sup> Avtalen hadde varighet frem til 18. september 2022, og søk i KAV gir ikke treff på at ny avtale er inngått etter at den første var avsluttet. Våre regnskapsdata viser at det fra 2019 til oktober 2024 er utbetalt 12,2 millioner kroner til denne leverandøren, noe som er 5,7 millioner kroner mer enn beløpet PFT estimerer er forbruk på rammeavtale PFT201800644. PFT har ikke forklart denne differansen, men mulige årsaker er at det er foretatt direkte kjøp som kan være i strid med anskaffelsesregelverket, eller at spendkuben ikke har fanget opp alt som har blitt kjøpt over rammeavtale PFT201800644. I følge PFT er det også mulig at registrerte forbrukstall gjelder flere innkjøpskategorier enn det denne inngåtte rammeavtalen omfatter, som verkstedtjenester. En svakhet med innkjøpsanalysen, som er drøftet under punkt 6.2.1, er at den ikke kan skille ut om kjøpet er innenfor eller utenfor avtalesortimentet med leverandøren.

Forbrukstallene viser at politiet kjøper omfattende produktkategorier fra denne leverandøren som ikke er dekket av eksisterende avtale, og PFT skriver blant annet at det er mulig at innkjøpskategorier som eksisterende avtale ikke omfatter likevel blir registrert på denne avtalen. Vi viser til anskaffelsesforskriften § 5-4, femte ledd, om beregning av anskaffelsens anslåtte verdi. Virksomheten skal her legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene som forventes å inngå i løpet av avtalens varighet. Vi vurderer at omfanget av kjøp fra denne leverandøren, som ikke er omhandlet av avtale PFT201800644, burde vært konkurranseutsatt, og viser til at disse kjøpene utgjør samlet et beløp på nærmere 6 millioner kroner.

#### *Handicare AS (går ikke frem av tabell) – vesentlig høyere kontraktsverdi enn kunngjort verdi*

Kontrakt PFT201800790 med Handicare AS går ikke frem av tabell 1, og ble i 2018 konkurranseutsatt til en estimert verdi på 5,6 millioner kroner, basert på anskaffelseslederens anslag.<sup>125</sup> Etter at konkurransen var gjennomført viste det seg imidlertid at pristilbudet på et antall av 20 enheter som var spesifisert i konkurransedokumentene var betydelig høyere enn antatt. Pristilbudet fra eneste godkjente tilbyder var på 10,5 millioner kroner, som i anskaffelsesprotokollen var avrundet til 11 millioner kroner. PFT har oppgitt at de har gjort avrop på i underkant av 5,2 millioner kroner på avtalen, og vi er ikke kjent med hvor stort antall som er kjøpt inn av de 20 enhetene rammeavtalen gjelder for.

Vi viser til anskaffelsesforskriften § 5-4 andre ledd, om at beregningen av anskaffelsens anslåtte verdi skal være forsvarlig på tidspunktet for kunngjøringen av konkurransen. Anskaffelsen her ble på kunngjøringstidspunktet estimert til en verdi som var om lag bare halvparten av verdien det ble inngått kontrakt for. Dette er en vesentlig forskjell som sannsynligvis har konkurransevidende effekt, og som kan ha resultert i bortfall av tilbud fra andre leverandører enn den ene som ble tildelt kontrakten.

<sup>123</sup> Dokumentasjon mottatt fra PFT den 5. desember 2024

<sup>124</sup> Dokumentasjon mottatt fra PFT den 5. desember 2024

<sup>125</sup> Dokumentasjon mottatt fra PFT 20.02.2025

## Rammeavtaler for andre kategorier enn politispesifikke

Som beskrevet i punkt 6.2.1 er det ikke mulig for PFT å ta ut rapport over uttak fra det interne bestillingssystemet IFS for avtaler som ikke er politispesifikke, og denne type statistikk må derfor innhentes fra leverandører. Dette gjøres ikke systematisk for alle avtaler, og det er derfor ikke en helhetlig og likeartet oppfølging av forbruk mot avtalenes verdi for avtaler innenfor disse kategoriene.

PFT har bekreftet at totalt 8 av 12 avtaler i vårt utvalg av ikke-politispesifikke avtaler var de eneste avtaler politiet hadde inngått med de aktuelle leverandører i avtaleperioden.<sup>126</sup> Basert på tilgjengelige regnskapsdata har vi derfor hatt mulighet for å utarbeide et anslag over utbetalinger som politiet har gjennomført til de aktuelle leverandørene i perioden rammeavtalene har løpt. Beløpsverdiene som er tatt ut fra regnskapet er fratrullet merverdiavgift, slik at disse kan sammenlignes med estimatene som går frem av konkurransegrunnlaget.

**Tabell 2 Forbrukstall i forhold til konkurransegrunnlag, ikke-politispesifikke avtaler**

| Nr | Kontrakt                                                      | Kunngjort verdi         | Utbetalt til leverandør | Prosentvis overskride lse | Merknad   |
|----|---------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------|-----------|
| 1  | PFT201900175, Rosings industrier AS                           | 5 000 000 til 7 000 000 | 8 300 000               | 19                        |           |
| 2  | PFT201800900, Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS            | 4 000 000               | 4 800.000               | 20                        | Se omtale |
| 3  | PIT201800558, Allegra AS                                      | 5 300 000               | 9 400 000               | 77                        | Se omtale |
| 4  | PFT201900591, 201900592, 201900594, 201900595, (fire firmaer) | 15 000 000              | 16 700 000              | 11                        | Se omtale |
| 5  | PIT19/35245, -46, -52, -53, Ework Group                       | 250.000.000             | 505.000.000             | 102                       | Se omtale |

Når det gjelder merknadsfeltet i tabellen har vi presiseringer til fire av avtalene, som fremgår i avsnittene nedenfor.

### *Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS – høyere forbrukstall enn kunngjort verdi*

Anskaffelsen knyttet til PFT201800900 med Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS ble kunngjort med et estimert beløp på 8 millioner kroner, og i kunngjøringen av kontraktsinngåelse går det frem at det er inngått avtale med to firmaer, der disse har fått tildelt kontrakter med en ramme på 4 millioner kroner hver. Det er ikke mulig å estimere forbrukstall for det andre firmaet som har blitt tildelt kontrakt, da dette firmaet har flere aktive avtaler med politiet i perioden der kontraktinformasjonen ikke er knyttet til de ulike kjøp. PFT har også opplyst at de ikke har mulighet til å hente ut forbrukstall på ikke-politispesifikke avtaler på en ressurseffektiv måte. Vi legger derfor her til grunn at 4 millioner kroner av

<sup>126</sup> Dokumentasjon mottatt fra PFT 05.12.2024 og 14.02.2025.

kunngjøringsbeløpet kan knyttes til avtale PFT201800900, og samlede utbetalinger til leverandøren har i perioden vært 4,8 millioner kroner.

#### *Allegra AS – høyere forbrukstall enn kunngjort verdi*

Anskaffelsen knyttet til PIT201800558 med Allegra AS ble kunngjort med et beløp estimert til 5,3 millioner kroner, og i kunngjøringen av kontraktsinngåelse ble beløpet re-estimert til 6 millioner kroner. Totalt er det utbetalt 9,4 millioner kroner til leverandøren i perioden.

#### *Fire leverandører – høyere forbrukstall enn kunngjort verdi*

Det ble inngått rammeavtaler med fire leverandører (Stiftelsen Administrativt forskningsfond ved Norges Handelshøyskole, Moment organisasjon og ledelse AS, Agenda Kaupang AS og Institutt for Medskapende Ledelse) om konsulentbistand til utvikling av ledelse i politiet. Totalverdi for avtalene var 15 millioner kroner. PFT opplyser at det ikke har vært inngått andre avtaler med de aktuelle leverandørene i perioden, og at spendkuben viser et forbruk på totalt 13 millioner for de fire leverandørene i rammeavtaleperioden. Gjennom søk i KAV registrerer vi at en av leverandørene (Moment organisasjon og ledelse AS), har inngått en annen rammeavtale med politiet i tidsrommet 2021 til 2025, og at det i tidsrommet frem til september 2024, er utbetalt mer enn 4 millioner kroner til denne leverandøren. Vi er ikke kjent med hvor stor andel av utbetalingene som skal allokere til de respektive kontrakter, da politiet ikke har systemer som ivaretar dette. Totalt er det for disse fire firmaene utbetalt 16,7 millioner kroner i perioden.

#### *Ework Group Norway AS – høyere forbrukstall enn kunngjort verdi*

PIT19/35245, -46, -52, -53 er en rammeavtale (med fire delavtaler) om konsulentstøtte til digitalisering av politiet, som er inngått med fire leverandører, og total kostnadsramme er 1 milliard kroner. Tre av disse leverandørene har politiet parallelle rammeavtaler med i rammeavtaleperioden fra 15.11.2019 til 14.11.2023. Det er en krevende prosess å identifisere hvilket forbruk som kan knyttes til disse avtalene, da politiet ikke har systemer som ivaretar dette. Den fjerde leverandøren, Ework Group Norway AS har derimot kun denne angitte avtalen med politiet i dette tidsrommet, og vi velger derfor å vurdere denne særskilt.

I kunngjøringen av kontraktsinngåelse går det frem at Ework Group Norway AS er tildelt kontrakt til en verdi av inntil 250 millioner kroner i rammeavtaleperioden, mens de øvrige tre leverandørene er tildelt kontrakter til en verdi av inntil 750 millioner kroner. Total ramme for alle leverandørene samlet i perioden er 1 milliard kroner.

Våre regnskapsdata viser at politiet har utbetalt 505 millioner kroner til Ework Group Norway AS fra 2020 og fremover. En andel av dette beløpet kan være knyttet til avrop på forløperen til denne kontrakten, som var inngått med de samme fire firmaene som for avtale PIT19/35245.<sup>127</sup> PFT har likevel ikke anslått verdien av det omfanget som kan knyttes til den gamle avtalen, eller omfanget av beløpsmessige avrop som de øvrige leverandører har blitt tildelt. Vi konstaterer likevel at Ework Group Norway AS ble tildelt en avtale med et beløp estimert til 250 millioner kroner i perioden, og at utbetalingene har vært om lag det dobbelte.

### **Politiets enheter har foretatt innkjøp på rammeavtaler som ikke var gyldige på aktuelt tidspunkt**

Virksomheten har ikke anledning til å gjøre avrop på rammeavtaler utenom avtaleperioden, jf. anskaffelsesforskriften § 26-1 femte ledd og § 11-2. Slike kjøp vil normalt anses som direktekjøp og eventuelt også brudd på anskaffelsesregelverket. Rammeavtalers varighet inkludert opsjoner kan som

<sup>127</sup> Dokumentasjon mottatt fra PFT 14.02.2025.

hovedregel ikke overstige fire år, med mindre det foreligger særlige forhold knyttet til avtalens formål, investeringskostnader eller brukerens behov, jf. anskaffelsesforskriften §§ 11-1 fjerde ledd og 26-1 fjerde ledd.

Av 26 kontrollerte avtaler er 4 av kategorien ikke-politispesifikk og her har politiet også inngått andre kontrakter med leverandørene i avtaleperioden. Politiet har ikke systemer som gir oversikt over hvilke kontrakter avropene kan knyttes til for avtaler som ikke er politispesifikke, og vi har derfor ikke grunnlag for å vurdere om disse 4 avtalene kun har hatt avrop innenfor avtaleperioden.

Vår analyse viser at av de 22 kontrollerte avtalene er det ett tilfelle der innkjøpsordre er opprettet utenfor avtaleperioden, mens det i fire tilfeller er foretatt utbetalinger i etterkant av det tidsrommet politiet hadde gyldig avtale. Med avvik på 5 av 22 kontrollerte avtaler viser vi her til funn som er tatt opp i punkt 6.2.1, om at politiet har svakheter i systemene for å følge opp at det ikke kjøpes på rammeavtaler som er utløpt på tid.

**Tabell 3 Kjøp som er gjort utenom rammeavtaleperiode**

| Nr | Kontrakt                                                       | Rammeavtaleperiode      | Tidspunkt for kjøp | Merknad   |
|----|----------------------------------------------------------------|-------------------------|--------------------|-----------|
| 1  | PFT201800644, Mekonomen AS                                     | 19.09.2018 – 18.09.2022 | Etter 18.09.2022   | Se omtale |
| 2  | PFT201900515, Lilltech AS                                      | 03.09.2019 – 02.09.2023 | Etter 02.09.2023   | Se omtale |
| 3  | PFT201800899/PFT201800900 Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS | 16.01.2019 – 15.01.2023 | Etter 15.01.2023   | Se omtale |
| 4  | PIT19/35245, -46, -52, -53, Ework Group Norway AS              | 15.11.2019 – 14.11.2023 | Etter 15.11.2023   | Se omtale |
| 5  | PFT201900591, 201900592, 201900594, 201900595, (fire firmaer)  | 14.10.2019 – 13.10.2023 | Etter 13.10.2023   | Se omtale |

Når det gjelder merknadsfeltet i tabellen har vi presiseringer til avtalene, som fremgår i avsnittene nedenfor. Alle avtalene som er omtalt her hadde en varighet på fire år, som etter hovedregelen er maksimal avtalelengde for rammeavtaler.

#### *Mekonomen AS – kjøp utenom rammeavtaleperiode*

Avtale PFT201800644, med en kunngjort verdi 4 800 000 kroner, varte frem til 18. september 2022, og i KAV går det ikke frem at det er inngått ny avtale med denne leverandøren. I årene 2023 og 2024 (frem til september/–oktober) viser våre regnskapsdata at det er foretatt utbetalinger til denne leverandøren for om lag 1,3 millioner kroner.

#### *Lilltech AS – kjøp utenom rammeavtaleperiode*

Avtale PFT201900515, med en kunngjort verdi på 16 millioner kroner, varte frem til 2. september 2023, men det er opprettet innkjøpsordrer i etterkant av denne datoen for totalt 3,6 millioner kroner,

som i henhold til mottatt oversikt er knyttet til avtale PFT201900515.<sup>128</sup> I denne oversikten ble den siste opprettet 2. desember 2024.

I henhold til PFT er det inngått vedlikeholdskontrakt som ble kunngjort som intensjonskunngjøring den 4. desember 2023, og denne løp ifølge PFT i perioden de aktuelle innkjøpsordrene ble gjennomført. PFT estimerer at forbruket på det som omhandler rammeavtale PFT201900515 er 16,1 millioner kroner.

#### *Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS – kjøp utenom rammeavtaleperioden*

Avtale PFT201800899/PFT201800900, med en kunngjort verdi på 4 millioner kroner, hadde varighet frem til 15. januar 2023. Fra og med 1. mai 2023 er det i henhold til våre regnskapsdata blitt utbetalt 900 000 kroner til denne leverandøren. PFT har bekreftet at politiet ikke har andre avtaler som løper samtidig med denne leverandøren, og gjennom søk i KAV finner vi ikke avtaler som er inngått i etterkant.

#### *Ework Group Norway AS – kjøp utenom rammeavtaleperioden*

Avtale PIT19/35245,- 46, 52, -53, har en kunngjort verdi på totalt 1 milliard kroner for fire firmaer, og Ework Group Norway AS var ett av disse. Ework Groups andel av kunngjort verdi var inntil 250 millioner kroner, og avtalen hadde i henhold til KAV varighet frem til 14. november 2023. Fra og med 1. mars 2024 har politiet i henhold til våre regnskapsdata utbetalt 28 millioner kroner til Ework Group. Denne leverandøren har ifølge PFT og søk i KAV ikke inngått andre avtaler med politiet parallelt med eller i etterkant av avtaleperioden.

#### *Stiftelsen Administrativt forskningsfond – kjøp utenom rammeavtaleperiode*

PFT har inngått avtale med fire leverandører om å levere konsulenttjenester til politiet over tilsvarende avtale, herunder PFT201900591, 201900592, 201900594, 201900595 (Stiftelsen Administrativt forskningsfond ved Norges Handelshøyskole, Moment organisasjon og ledelse AS, Agenda Kaupang AS og Institutt for Medskapende Ledelse). Disse delavtalene har en kunngjort verdi på totalt 15 millioner kroner med varighet frem til 13. oktober 2023. Politiet har hatt utbetalinger til to av disse fire leverandørene fra og med 2022. Den ene, *Stiftelsen Administrativt forskningsfond ved Norge* har politiet ikke parallelle avtaler med, og i henhold til våre regnskapsdata er det utbetalt om lag 880 000 kroner til denne leverandøren i 2024.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Dokumentasjon mottatt fra PFT 05.12.2024.

<sup>129</sup> Dokumentasjon mottatt fra PFT 14.02.2025.

## 7 Konklusjon

### Hovedkonklusjon

Politidistrikter og særorganer i politiet anskaffer i varierende grad i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og politiet følger i liten grad opp inngåtte rammeavtaler i tråd med anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket i staten.

Konklusjonen bygger på følgende hovedfunn:

- Politidistrikter og særorganer har gjennomført anskaffelser uten å dokumentere konkurranse eller andre viktige vurderinger i tråd med anskaffelsesregelverket, og uten tilstrekkelig bruk av politiets systemer og rutiner. Politiets fellestjenester har lite kontroll og oppfølging av lokale anskaffelser.
- Politiets enheter har gjennomført kjøp på rammeavtaler som overstiger kunngjort verdi, og de har gjennomført kjøp etter at avtalen er utløpt. Politiets fellestjenester har i liten grad etablert systemer og rutiner for å følge dette opp.

Målet med revisjonen er å kontrollere om politidistrikter og særorganer i politiet gjennomfører anskaffelser i tråd med lov og forskrift om offentlig anskaffelser, og om politiet følger opp inngåtte rammeavtaler i tråd med anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket.

Basert på kriteriene har vi kontrollert om:

- politidistrikter og særorganer gjennomfører og dokumenterer anskaffelser i tråd med regelverket og om de bruker politiets etablerte systemer og rutiner på området
- Politiets fellestjeneste (PFT) følger opp og kontrollerer at de ikke gjennomfører kjøp og avrop på rammeavtaler utover kunngjort verdi eller avtaleperiode

### 7.1 Politidistrikter og særorganer har gjennomført anskaffelser uten å dokumentere konkurranse eller andre viktige vurderinger i tråd med anskaffelsesregelverket, og uten tilstrekkelig bruk av politiets systemer og rutiner. Politiets fellestjenester har lite kontroll og oppfølging av lokale anskaffelser.

Politiet skal følge anskaffelsesregelverket i sine anskaffelser og opptre i samsvar med de grunnleggende prinsippene i lovens § 4 om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. For å identifisere hvilken del av regelverket som skal anvendes, må det foretas en beregning av anskaffelsens verdi, jf. forskriftens § 5-4. Så lenge anskaffelsen

omfattes av regelverket etter forskriftens § 1-1, skal det legges til rette for konkurranse og alle viktige vurderinger i anskaffelsen skal være dokumentert og etterprøvbare.

Politiet skal ifølge økonomibestemmelsene etablere systemer og rutiner som sikrer at anskaffelse av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte, og ha en internkontroll på området som forebygger, avdekker og korrigerer feil og mangler i systemene og rutinene, jf. økonomibestemmelsene punkt 5.3.1 og 2.4.

PFT skal i utgangspunktet gjennomføre alle anskaffelser over 100 000 kroner i politiet og har etablert et system for behovsinnmelding i politiet som brukes til å lage en plan for anskaffelser. Revisjonen viser at PFT ikke fullt ut dekker de lokale enhetenes innmeldte behov, og antall behov som meldes inn er høyere enn PFT klarer å ta inn i anskaffelsesplanen. Revisjonen viser også at sentralt inngåtte rammeavtaler i flere tilfeller ikke dekker lokale behov. Når PFT ikke dekker behovene som meldes inn, må enhetene vente, eller gjennomføre en lokal anskaffelse for å dekke behovet. Det er spesielt særorganene som melder inn mange behov som ikke er dekket gjennom sentralt inngåtte rammeavtaler, mens det i politidistrikter er flere anskaffelser der det ikke er dokumentert behovsvurdering og innmelding til PFT.

PFT kan delegere anskaffelser til enhetene. Delegering skal sikre at anskaffelser kun gjennomføres lokalt i tilfeller der enheten har den nødvendige kompetansen og kapasiteten til dette. Med delegering følger også krav til gjennomføring i tråd med regelverket. Revisjonen viser at enhetene gjennomfører mange anskaffelser uten at disse er delegert fra PFT. PFT har ikke helhetlig oversikt over alle anskaffelsene som gjennomføres av politidistrikter og særorganer. PFT fører logg over delegerede anskaffelser, men denne er ikke fullstendig. PFT har lite oversikt over anskaffelser som enhetene gjennomfører på utsiden av delegeringssystemet. Dette vanskeliggjør også kontroll og etterprøvbarhet for PFT og tredje part.

PFT har som sentral anskaffelsesenhed i politiet laget felles veiledninger og maler for anskaffelser og verktøy for gjennomføring av konkurranser (KGV). PFT stiller krav til at politidistrikter og særorganer benytter et felles malverk når de skal gjennomføre egne anskaffelser, og at de benytter KGV for alle anskaffelser over 100 000 kroner. Dette skal bidra til å sikre at gjennomføringen skjer i tråd med anskaffelsesregelverket og at prosessen kan dokumenteres. Revisjonen viser at politidistrikter og særorganer i varierende grad bruker sentrale maler, og enhetene kan i de fleste anskaffelsene ikke dokumentere bruk av KGV.

Revisjonen viser at politiet har anskaffet flere varer og tjenester lokalt uten å følge sentrale krav i anskaffelsesregelverket. Vår kontroll av et utvalg lokale anskaffelser har avdekket følgende:

- Halvparten av de kontrollerte anskaffelsene er gjennomført uten at det er dokumentert behovs- eller verddivurdering i forkant, og dette øker risikoen for at anskaffelsen gjennomføres etter feil prosedyre.
- I to av tre anskaffelser er det ikke lagt til rette for konkurranse gjennom innhenting av flere tilbud. Dette er i strid med det grunnleggende prinsippet om konkurranse.
- Det er lite og varierende grad av dokumentasjon av viktige vurderinger i anskaffelsene, slik som anskaffelsesprotokoll, signerte avtaler, habilitetsvurderinger, skatteattester og begrunnede unntak fra regelverket som er gjort. Dette medfører at flere anskaffelser ikke er etterprøvbare.

Revisjonen viser videre at PFT, som fagforvalter for anskaffelser, ikke gjennomfører noen systematiske kontroller eller oppfølginger av hvordan enheter i politiet gjennomfører sine anskaffelser eller hvordan anskaffelsesregelverket etterleves lokalt. PFT arbeider forebyggende med etterlevelse av regelverket gjennom kompetansebygging og gjennom å organisere anskaffelsesprosessen med maler og veiledninger i tråd med regelverket.

PFT har ikke tilstrekkelig oversikt og kontroll over anskaffelser som gjennomføres ute i etaten. Systemene og rutinene som PFT har etablert på anskaffelsesområdet blir ikke fulgt i tilstrekkelig grad. Revisjonen viser at lokale enheter i politiet i varierende grad gjennomfører anskaffelser i tråd med anskaffelsesregelverket.

## 7.2 Politiets enheter har gjennomført kjøp på rammeavtaler som overstiger kunngjort verdi, og det er gjennomført kjøp etter at avtalen er utløpt. Politiets fellestjenester har i liten grad etablert systemer og rutiner for å følge dette opp

Regelverket tillater ikke at det gjøres vesentlige endringer i de opprinnelige avtalevilkårene i rammeavtalen ved tildeling av kontrakter under rammeavtalen, jf. anskaffelsesforskriften § 26-1 femte ledd. Avrop over den fastsatte verdien vil kunne innebære at kontrakten endres vesentlig dersom avropene utover verdien utvider kontraktens omfang betydelig, jf. anskaffelsesforskriften § 28-2 bokstav c. I tillegg skal rammeavtalers varighet inkludert opsjoner som hovedregel ikke overstige fire år, med mindre det foreligger særlige forhold knyttet til avtalens formål, investeringskostnader eller brukerens behov, jf. anskaffelsesforskriften § 11-1 fjerde ledd og § 26-1 fjerde ledd.

Revisjonen viser at politiet ikke har etablert systematisk kontroll og oppfølging av forbruk på etatens rammeavtaler, med formål å hindre at forbruket overstiger kunngjort verdi. For avtaler som ikke er politispesifikke har etaten ikke mulighet til å hente ut statistikk over forbruk fra egne systemer, og denne statistikken må derfor hentes fra leverandør. Dette gjøres ikke systematisk for alle avtaler, og det er derfor ikke en helhetlig eller likeartet oppfølging av avtalene.

Revisjonen viser at flere av de kontrollerte politispesifikke avtalene har høyere forbrukstall enn beløpene som går frem av konkurransegrunnlagene, dette til tross for at politiet for disse avtalene kan følge opp forbruk ved å ta ut rapporter fra det interne bestillingssystemet IFS. Videre viser revisjonen av utvalgte ikke-politispesifikke avtaler at en stor andel av disse har regnskapsførte utbetalinger til leverandørene som er et vesentlig overforbruk i forhold til konkurransegrunnlag, og at PFT ikke har systemer for å følge opp forbruk på disse avtalene.

Revisjonen av utvalgte rammeavtaler viser tilfeller der det er gjort avrop på rammeavtaler utenfor avtaletiden. Dette er gjort enten ved at innkjøpsordre er opprettet i etterkant av avtaleperioden, eller ved at det er identifisert beløp som er betalt tre eller flere måneder etter at rammeavtale er avsluttet. Politiets rutiner for å hindre kjøp på utløpte rammeavtaler er ofte manuelle, og systemsperrer for å hindre kjøp på utløpte rammeavtaler er i liten grad tatt i bruk. Politiets organisering består av et stort omfang attestanter og innkjøpere med budsjett disponeringsmyndighet. Manglende systemsperrer og stort omfang av tilganger, øker risikoen for at det gjøres avrop på ugyldige rammeavtaler.

PFT har ikke etablert gode nok systemer og rutiner, som sikrer at forbruket på etatens rammeavtaler ikke overstiger kunngjort verdi og at det ikke kjøpes på rammeavtaler som ikke er gyldige. Krav til konkurranse er et grunnleggende prinsipp i anskaffelsesregelverket, og når enhetene kjøper for mer enn kunngjort verdi og på avtaler som ikke er gyldig, gir dette risiko for brudd på regelverket ved at andre leverandører ikke får mulighet til å konkurrere om oppdragene.