



Forvaltningsrevisjon | Vestland fylkeskommune

Anskaffingar og kontraktoppfølging

Februar 2025

«Forvaltningsrevisjon av anskaffingar
og kontraktoppfølging»

Februar 2025

Rapporten er utarbeidd for Vestland
fylkeskommune av Deloitte AS.

Deloitte AS

Postboks 6013 Postterminalen, 5892

Bergen

tlf: 55 21 81 00

www.deloitte.no

forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av anskaffingar og kontraktsoppfølging i Vestland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Vestland fylkeskommune i sak PS 17/24 den 11. mars 2024. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke om Vestland fylkeskommune har ei føremålstenleg organisering av arbeidet med anskaffingar og kontraktsoppfølging, om system og rutinar er i samsvar med krav i regelverket og om regelverket blir etterlevd i anskaffingsprosessar og kontraktsoppfølginga.

I undersøkinga er det gjennomført dokumentanalyse og intervju med leiarar og tilsette i innkjøpsseksjonen og to utvalde avdelingar: Avdeling for eigedom og utbygging og Avdeling for infrastruktur og veg. Det er også gjennomført stikkprøvekontrollar av anskaffingar og kontraktsoppfølging som er gjennomført i innkjøpsseksjonen, Avdeling for eigedom og utbygging, Avdeling for infrastruktur og veg og Avdeling for opplæring og kompetanse dei siste åra. Oppdraget er gjennomført i tidsrommet april 2024 til februar 2025.

Deloitte har frå juni 2024, saman med to andre leverandørar, rammeavtale på leverandørrevisjon for Vestland fylkeskommune.¹ Leverandørrevisjon vil seie revisjon av at leverandørar til fylkeskommunen etterlever avtalevilkår, ofte innanfor seriøsitets- og miljøkrav. Dette er ein parallell/ikkje eksklusiv rammeavtale, noko som betyr at Deloitte deltar i minikonkurransar saman med dei to andre leverandørane, dersom vi ser at oppdraga ikkje er i konflikt med avtalen vår på forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll. Deloitte har ikkje leveranseplikt gjennom denne avtalen og vil gjere ein uavhengigheitskontroll i forkant av kvart eventuelle avrop.

Under oppsummerer vi Deloitte sine hovudfunn og vurderingar i forvaltningsrevisjonen.

Fylkeskommunen har gjennom dei vedtekne Hovudmåla for innkjøp i Vestland Fylkeskommune etablert ein innkjøpsstrategi for anskaffingar som gjeld for alle einingar som arbeider med anskaffingar.

- Fylkeskommunen har samtidig ikkje utarbeidd tydelege og konkrete tiltak, handlingsplan eller liknande basert på dei overordna styrande prinsippa med klare mål for dei to undersøkte avdelingane som arbeider med anskaffingar i fylkeskommunen. Dette er ikkje i samsvar med tilrådingar frå DFØ på området eller normer for god innkjøpsstyring.

Organiseringa av anskaffingar og kontraktsoppfølging i Vestland fylkeskommune er i utgangspunktet føremålstenleg, men fullmakter, rollar og ansvar for innkjøp og kontraktsoppfølging er ikkje tilstrekkeleg tydeleggjort. Det er vidare ikkje i tilstrekkeleg grad etablert system og rutinar som sikrar opplæring av alle tilsette som er involvert i anskaffingar og kontraktsoppfølging i fylkeskommunen. Undersøkinga viser at:

- Vestland fylkeskommune har forbettringspunkt når det gjeld formidling av kva fullmakter, inkludert beløpsgrenser for fullmakter, som ligg til ulike rollar. Grenseflatene mellom dei ulike rollane knytt til anskaffingar og kontraktsoppfølging kan være uklære og det er ikkje tydeleg nok formidla kva som ligg til oppgåva som innkjøpsansvarleg i alle avdelingar/einingar. Samla sett fører dette mellom anna til pressa kapasitet i innkjøpsseksjonen, då seksjonen får ansvar for fleire oppgåver som i utgangspunktet kan ligge til innkjøpsansvarlege. Undersøkinga indikerer at pressa

¹ Kontrollutvalet blei orientert om dette i møte 12.06.2024

kapasitet i innkjøpsseksjonen fører til at fleire av innkjøpsseksjonen sine oppgåver ikkje blir alltid blir gjennomført.

- Fleire av retningslinjene og rutine knytt til rolle- og ansvarsfordelinga i anskaffingar og kontraktsoppfølging er ikkje oppdatert etter omorganiseringa i fylkeskommunen i 2022. I oversikt over rollar og ansvar knytt til innkjøp er det vidare vist til ei rekkje overordna rutinar, prinsipp mv., utan at det blir spesifisert kva konkrete rutinar og prinsipp det blir vist til. Fylkeskommunen bør sikre at retningslinjer og rutinar jamleg blir oppdaterte og at det er tilstrekkeleg tydeleg for dei relevante tilsette kvar dei kan finne sentrale rutinar og retningslinjer som utdjupar ansvar og oppgåver når det gjeld innkjøp og kontraktsoppfølging.
- Det er ikkje etablert system og rutinar som sikrar at alle tilsette som er involvert i anskaffingar og kontraktsoppfølging får nødvendig opplæring. Fylkeskommunen bør sikre at det blir gitt nødvendig opplæring til relevante tilsette som arbeider med anskaffingar og kontraktsoppfølging, inkludert opplæring i systemet som blir nytta som kontraktsgjennomføringsverktøy og kontraktsadministrasjonsverktøy (KGV og KAV). Opplæring for alle tilsette som arbeider med innkjøp og kontraktsoppfølging er ein viktig del av å sikre tilstrekkeleg internkontroll innan anskaffingar og kontraktsoppfølging i fylkeskommunen.
- Undersøkinga viser også at innkjøpsseksjonen ikkje arbeider systematisk med å sikre oversikt over kva kompetanse det eventuelt er behov for i seksjonen gjennom kompetansekartleggingar og kompetanseplan. Fylkeskommunen bør arbeide systematisk med å sikre at tilsette som arbeider med innkjøp i organisasjonen har tilstrekkeleg og rett kompetanse, samt riktige ferdigheiter slik at dei kan gjennomføre anskaffingar og kontraktsoppfølging i samsvar med krav i regelverket.

Fylkeskommunen har etablert system og rutinar som skal sikre at anskaffingar skjer i samsvar med krav i regelverket. Undersøkinga viser samtidig at fylkeskommunen har forbettringspunkt på dette området:

- Undersøkinga indikerer samtidig at tilsette i fylkeskommunen ikkje kjenner godt nok til dei etablerte systema og rutine som skal sikre at anskaffingar skjer i samsvar med krav i regelverket. Manglande kjennskap til, og bruk av system og rutinar for anskaffingar fører til risiko for at det blir gjennomført anskaffingar som ikkje er i samsvar med etablerte avtalar i fylkeskommunen eller som bryt med krav i regelverket.
- Stikkprøvegjennomgangen viser at fylkeskommunen i dei utvalde anskaffingane i all hovudsak etterlever regelverket når det gjeld å konkurransetsette og dokumentere anskaffingane som blir gjennomført. I 9 av dei 12 kontrollerte anskaffingane finn Deloitte at dokumentering er i samsvar med krav i regelverket, medan 11 av 12 kontrollerte anskaffingar er konkurransetsett i samsvar med krav i regelverket. I to av stikkprøvekontrollane er det noko mangelfull dokumentering, medan ein av stikkprøvane bryt med krav til protokollføring i forskrift om anskaffingar. I ei anna kontrollert anskaffing er konkurranse og protokollføring gjennomført i samsvar med krav til dette i regelverket, men Deloitte påpeiker at samla pris på utført oppdrag blei omlag 60 % høgare enn den opphævelege kontraktsverdien. Deloitte har ikkje undersøkt i kva grad det opphævelege forholdet mellom pris og leveringsvilkår er oppretthaldt eller om det er lagt til nye oppgåver i oppdraget sett opp mot omfanget i tilbodet som blei utlyst, og kan dermed ikkje konkludere på om dette er brot på regelverk.
- Fylkeskommunen har utarbeidd retningslinjer og rutinar for etablering av kvalifikasjons- og tildelingskriterium i anskaffingar. Undersøkinga viser at det også er etablert rettleiing knytt til vekting av klima- og miljøsyn i dei etablerte malane i innkjøpsseksjonen og i Avdeling for Infrastruktur og veg.

- Avdeling for eigedom og utbygging har ikkje lagt inn standardtekst eller rettleiing knytt til klima- og miljøomsyn som tildelingskriterium i malane for konkurransegrunnlag i avdelinga. Undersøkinga indikerer at Avdeling for eigedom og utbygging bruker miljø- og klimaomsyn som tildelingskriterium i anskaffingar der dette er vurdert som relevant, men Deloitte vil likevel påpeike at fylkeskommunen bør sikre at alle avdelingar og einingar som gjennomfører anskaffingar har rutinar og retningslinjer som legg til rette for at krav til vurdering av miljø- og klimaomsyn i anskaffingar blir etterlevd.
- I undersøkinga er det fleire som viser til at det er utfordrande å implementere krav til å vektlegge klima- og miljøomsyn, og manglande kompetanse blir vist til som ei av hovudårsakene. Fylkeskommunen bør legge til rette for at innkjøpsfunksjonane i einingane har nødvendig kompetanse for å kunne etterleve krav i regelverket også når det gjeld krav om vekting av klima- og miljøomsyn.

Vestland fylkeskommune har etablert system og rutinar som skal sikre oppfølging av kontraktar, men undersøkinga viser at systema ikkje i tilstrekkeleg grad blir brukt og at rutinar ikkje alltid blir etterlevd:

- Det er etablert system og rutinar som skal sikre at avrop/bestillingar blir gjort i samsvar med inngåtte rammeavtalar på tvers av avdelingar, men undersøkinga viser at system og rutinar ikkje alltid blir etterlevd. Deloitte vurderer at dette fører til risiko for at fylkeskommunen gjennomfører bestillingar utanfor etablerte rammeavtalar eller på avtalar som ikkje lenger er gyldige.
- I dei to undersøkte avdelingane er det etablert supplerande system og rutinar som skal sikre at avrop blir gjennomført i samsvar med eigne rammeavtalar. Basert på undersøkinga som er gjennomført meiner Deloitte at dette verkar føremålstenleg.
- Gjennomført stikkprøvekontroll viser at seks av dei ni kontrollerte avropa er gjennomført på gyldig avtale og i samsvar med krav i avtalane. Tre av dei kontrollerte anskaffingane er gjort på avtalar som ikkje var gyldige på avropstidspunktet og Deloitte vurderer at to av desse er ulovlege anskaffingar.
- Fylkeskommunen har system for kontraktsadministrasjonsverktøy (KGV) som legg til rette for registrering og oppfølging av kontraktar og avtalar, men undersøkinga viser at KAV ikkje blir brukt aktivt i kontraktsoppfølginga i fylkeskommunen, noko som mellom anna gir risiko for at fylkeskommunen ikkje har god nok oversikt over rammeavtalane sine og oppfølginga av desse.
- Fylkeskommunen følger i praksis ikkje i tilstrekkeleg grad opp alle sine avtalar og kontraktar. Undersøkinga viser mellom anna at innkjøpsseksjonen ikkje systematisk følgjer opp rammeavtalar. Fylkeskommunen har heller ikkje systematisk bruk av sanksjonar i samsvar med føringar i kontraktane.
- Basert på stikkprøvekontrollen som er gjennomført vurderer Deloitte at fylkeskommunen ikkje i tilstrekkeleg grad gjennomfører systematiske risikovurderingar av kontraktar og avtalar. Fylkeskommunen har ikkje gjennomført dokumentert risikovurdering i 6 av 7 av dei undersøkte kontraktane. Stikkprøvekontrollen viser vidare at Vestland fylkeskommune ikkje har følgd opp alle utvalde kontraktar som er gjennomgått i samsvar med inngått avtale og fylkeskommunen sine retningslinjer for kontraktsoppfølging.
- Vestland fylkeskommune har i nokon grad etablert rutinar for å gjennomføre risikobaserte kontrollar i kontraktsportefølja. Undersøkinga viser at det er etablert rutinar og praksis for å gjennomføre kontrollar av kontraktsportefølja i innkjøpsseksjonen og ein av dei to undersøkte avdelingane.
- Deloitte vurderer at det ikkje er etablert tilstrekkeleg rutinar for å gjennomføre risikobaserte kontrollar av kontraktsportefølja i Avdeling for infrastruktur og veg. For å etterleve kontrollplikta

etter § 7 i forskrift og lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter mv. må fylkeskommunen sikre at det blir gjennomført nødvendig kontrollar av om kontraktsvilkåra knytt til seriøsitet blir overhaldt.

Deloitte sin konklusjon og tilrådingar går fram av kapittel 7 i rapporten.

Innhald

Samandrag	3
Innhald	7
Detaljert innhald	8
1 Innleiing	10
2 Om anskaffingar i VLFK	13
3 Innkjøpsstrategi	14
4 Organisering av anskaffingar og kontraktsoppfølging	17
5 System og rutinar for anskaffingar	30
6 Rutinar for kontraktsoppfølging	43
7 Konklusjon og tilrådingar	66
Vedlegg 1: Høyringsuttale	69
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	71
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	79

Detaljert innhald

Samandrag	3
Innhald	7
Detaljert innhald	8
1 Innleiing	10
1.1 Bakgrunn	10
1.2 Føremål og problemstillingar	10
1.3 Avgrensing	11
1.4 Metode	11
1.4.1 Dokumentanalyse	11
1.4.2 Intervju	11
1.4.3 Stikkprøvegjennomgang	11
1.4.4 Verifiseringsprosessar	11
1.5 Revisjonskriterier	12
2 Om anskaffingar i VLFK	13
3 Innkjøpsstrategi	14
3.1 Problemstilling	14
3.2 Revisjonskriterier	14
3.3 Innkjøpsstrategi	14
3.3.1 Datagrunnlag	14
3.3.2 Vurdering	16
4 Organisering av anskaffingar og kontraktsoppfølging	17
4.1 Problemstilling	17
4.2 Revisjonskriterier	17
4.3 Fullmactsstruktur og fordeling av rollar og ansvar	18
4.3.1 Datagrunnlag	18
4.3.2 Vurdering	25
4.4 Kompetanse og opplæring	26
4.4.1 Datagrunnlag	26
4.4.2 Vurdering	29
5 System og rutinar for anskaffingar	30
5.1 Problemstilling	30
5.2 Revisjonskriterier	30
5.3 System og rutinar for å sikre at anskaffingar er i samsvar med krav i regelverket	31
5.3.1 Datagrunnlag	31

5.3.2	Stikkprøvekontroll av konkurranseeksponering og dokumentering av anskaffingar	35
5.3.3	Vurdering	37
5.4	Retningslinjer og rutinar for kvalifikasjons- og tildelingskriterium	38
5.4.1	Datagrunnlag	38
5.4.2	Vurdering	42
6	Rutinar for kontraktsoppfølging	43
6.1	Problemstilling	43
6.2	Revisjonskriterier	43
6.3	Rutinar for å sikre at avrop gjort i samsvar med inngått avtale	44
6.3.1	Datagrunnlag	44
6.3.2	Stikkprøvekontroll av avrop på rammeavtalar	50
6.3.3	Vurdering	52
6.4	System og rutinar for kontraktsoppfølging	53
6.4.1	Datagrunnlag	53
6.4.2	Stikkprøvekontroll av kontraktsoppfølging	58
6.4.3	Vurdering	61
6.5	Rutinar for å gjennomføre risikobaserte kontrollar av kontraktsportefølja	62
6.5.1	Datagrunnlag	62
6.5.2	Vurdering	64
7	Konklusjon og tilrådingar	66
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	69
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	71
	Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	79

Figurar

Figur 1: Val av framgangsmåte ved anskaffingar i VLFK (Kjelde VLFK)	33
Figur 2: Roller og ansvar i innkjøpsarbeidet (Meld. St. 22 [2018-2019] og Difi)	72

Tabellar

Tabell 1: Omfang av anskaffingar i Vestland fylkeskommune 2021 – 2024 (ekskl. mva).	13
Tabell 2: Innkjøpsprinsipp 1 og 2 med underpunkt (Kjelde: VLFK)	15
Tabell 3: Organisering av innkjøpsseksjonen	19
Tabell 4: Innkjøpsseksjonen sitt ansvar knytt til innkjøp (Kjelde: VLFK)	19
Tabell 5: Ansvar for innkjøp i einingar med og utan gjennomføringsmynde i VLFK	21
Tabell 6: Rollar og ansvar knytt til innkjøp i VLFK (Kjelde: VLFK)	22
Tabell 7: Ansvar for kontraktsoppfølging	24
Tabell 8: Konkurranseeksponering og dokumentering	35
Tabell 9: Hugseliste for val og utforming av tildelingskriterium (Kjelde: VLFK)	40
Tabell 10: Avrop på rammeavtalar	50
Tabell 11: Oppfølging av utvalde kontraktar	59

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av anskaffingar og kontraktoppfølging i Vestland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Vestland fylkeskommune i sak PS 17/24 den 11. mars 2024.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Vestland fylkeskommune har ei føremålstenleg organisering av arbeidet med anskaffingar og kontraktoppfølging, om system og rutinar er i samsvar med krav i regelverket og om regelverket blir etterlevd i anskaffingsprosessar og kontraktoppfølginga.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som vil bli undersøkt:

1. I kva grad har Vestland fylkeskommune etablert ein føremålstenleg innkjøpsstrategi?
2. I kva grad er organiseringa av anskaffingar og kontraktoppfølging i fylkeskommunen føremålstenleg? Under dette:
 - a) I kva grad er det etablert tydeleg fullmaktsstruktur og ei klar fordeling av rollar og ansvar knytt til anskaffingar og kontraktoppfølging?
 - b) I kva grad har tilsette som er involvert i anskaffingar og kontraktoppfølging tilstrekkeleg kompetanse, og i kva grad er det etablert rutinar for opplæring for dei involverte tilsette?
3. Er det etablert tilstrekkeleg system og rutinar for anskaffingar i fylkeskommunen som sikrar at desse skjer i samsvar med krav i regelverket?
 - a) Er det etablert tilstrekkeleg system og rutinar for å sikre at anskaffingar skjer i samsvar med krav i regelverket?
 - b) Er det utarbeidd retningslinjer og rutinar for etablering av tilfredsstillande kvalifikasjons- og tildelingskriterier (inkludert vekting av klima- og miljøomsyn)?
4. I kva grad har fylkeskommunen etablert føremålstenleg rutinar for kontraktoppfølging? Under dette:
 - a) I kva grad er det etablert rutinar for å sikre at avrop blir gjort i samsvar med inngåtte avtalar/kontraktar (lojalitet)?
 - b) Kva system og rutinar er etablert for å følgje opp inngåtte kontraktar (inkludert ilegging av sanksjonar ved avvik)?
 - c) Er det etablert rutinar for å gjennomføre risikobaserte kontrollar av kontraktportefølja?

Deloitte har vidare gjennomført stikkprøvekontroll for å svare ut i kva grad reglar for offentlege anskaffingar blir etterlevd i fylkeskommunen sine anskaffingar. Under dette:

- a) I kva grad blir utvalde anskaffingar konkurranseeksponert og dokumentert i samsvar med regelverket? (svart ut under problemstilling 3. a))
- b) Er avrop på rammeavtaler gjennomført i samsvar med avtalane? (svart ut under problemstilling 4. a))

- c) I kva grad blir leverandørar følgt opp når det gjeld leveranse, pris og andre parameter (samt ev. sanksjonar ved avvik) som er relevante i den enkelte kontrakt? (svart ut under problemstilling 4. b)).

1.3 Avgrensing

Deloitte har undersøkt overordna system og rutinar for anskaffingar og kontraktsoppfølging i innkjøpsseksjonen, i tillegg til to utvalde avdelingar: Avdeling for eigedom og utbygging (EIU) og Avdeling for infrastruktur og veg (INV). I tillegg er det gjennomført stikkprøvar av praksis i Innkjøpsseksjonen, INV, EIU og Avdeling for opplæring og kompetanse (OPK).

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikra i samsvar med krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet april 2024 til februar 2025.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og fylkeskommunale vedtak har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om Vestland fylkeskommune og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervjuet utvalde personar frå Vestland fylkeskommune som er involvert i eller har ansvar for anskaffingar og kontraktoppfølging i innkjøpsseksjonen, Avdeling for infrastruktur og veg og Avdeling for eigedom og utbygging². Vi har gjennomført 9 intervju med til saman 10 personar.

1.4.3 Stikkprøvegjennomgang

Basert på informasjon fra økonomisystem har Deloitte valt ut eit utval utbetalingar til leverandørar innan ulike kontoarter.

Deloitte har undersøkt om 12 anskaffingar har blitt konkurranseeksponert og dokumentert i samsvar med krav i regelverket.

Vi har gjennomgått 9 utbetalingar der det er gjennomført avrop på rammeavtaler, og undersøkt om dette er gjort på riktig måte.

Deloitte har også i samband med stikkprøvekontrollen gjennomgått fylkeskommunen si oppfølging av 7 inngåtte kontraktar og avtalar.

1.4.4 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuet for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til fylkeskommunen for verifisering, og eventuelle faktafeil vil bli retta opp i den endelege versjonen. Høyringsutkast er sendt til fylkesdirektøren for uttale, og høyringsuttalen frå fylkesdirektør er å finne i vedlegg 1 til rapporten.

² Ikkje inkludert Bybanen Utbygging

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå lov om offentlege anskaffingar med forskrifter, samt rettleiarar frå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.³ Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

³ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) er staten sitt fagorgan for mellom anna anskaffingar i offentlig sektor. Ei av hovudoppgåvene til DFØ er å gi råd og rettleiing om offentlege anskaffingar.

2 Om anskaffingar i VLFK

Vestland fylkeskommune kjøper årleg varer og tenester for om lag NOK 11 mrd. ekskl. mva. (sjå tabell 1 under). Det overordna ansvaret for innkjøp i fylkeskommunen ligg til fylkesdirektøren som øvste leiar for organisasjonen. Ansvar for å gjennomføre anskaffingar er videredelegert i linja frå fylkesdirektøren til avdelingsdirektørar ilag med delegering av budsjettansvaret.⁴

Tabell 1: Omfang av anskaffingar i Vestland fylkeskommune 2021 – 2024 (ekskl. mva).

	2021	2022	2023	2024 ⁵
Totale kjøp	10 642 249 830	11 762 801 357	10 992 096 269	10 929 726 780
<i>Drift</i>	6 015 801 485	6 902 396 404	7 626 405 895	8 356 759 379
<i>Investering</i>	4 626 448 345	4 860 404 953	3 365 690 374	2 572 967 400
Kjøp e-handel	170 810 607	230 645 796	232 030 899	282 375 004
<i>Prosent e-handel av totale kjøp</i>	1,60 %	2,00 %	2,10 %	2,58 %

Fylkeskommunen har ein sentral innkjøpsseksjon med totalt 20 tilsette som er organisatorisk underlagt Avdeling for organisasjon og økonomi (ORO). Innkjøpsseksjonen er inndelt i tre område: fageininga administrativ drift og utvikling (ADU) med fire tilsette, strategisk innkjøp med elleve tilsette og operativt innkjøp med fire tilsette.⁶

Innkjøpsseksjonen har overordna prosess- og prosedyreansvar for innkjøp og anskaffingar i heile VLFK, skal leggje til rette for gode innkjøpsprosessar og sikre godt samarbeid mellom dei ulike innkjøpsmiljøa i Vestland fylkeskommune. Vidare er innkjøpsseksjonen systemeigar for fagsystem for anskaffingar i fylkeskommunen og har også ansvar for utarbeiding og vedlikehald av felles prosedyrar og malar. Innkjøpssjefen er leiar for innkjøpsseksjonen.

Einingar med eige gjennomføringsmynde gjennomfører eigne sektorspesifikke anskaffingar i samsvar med krav til dette i regelverket. Einingar med eige gjennomføringsmynde inkluderer Avdeling for eigedom og utbygging (inkludert Bybanen Utbygging), Skyss, Avdeling for infrastruktur og veg og NDLA.⁷ Innkjøpsseksjonen er ikkje involvert i anskaffingar som er sektorspesifikke for desse einingane og avdelingane.

⁴ Vestland fylkeskommune. *Reglement for økonomiforvaltninga*. Vedteke av fylkestinget 15. oktober 2019

⁵ Kostnadsartar for tilskot er ikkje tatt med og dei siste korrigeringsane for 2024 er ikkje inkludert. Periode 13 blir avslutta i midten av februar.

⁶ Vestland fylkeskommune. Innkjøpsseksjonen. Innkjøpskontaktar. E-handboka. Sist oppdatert 13.05.2024

⁷ Vestland fylkeskommune. *Rollar, ansvar og mynde i høve innkjøp i Vestland fylkeskommune*. Ikkje datert.

3 Innkjøpsstrategi

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har Vestland fylkeskommune etablert ein føremålstenleg innkjøpsstrategi?

3.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i kommunelova, stortingsmeldinga *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*⁸ og DFØ sine rettleiarar for anskaffingar har Deloitte utleia følgjande revisjonskriterier knytt til problemstillingane som skal bli undersøkt i dette kapittelet:

Fylkeskommunen *skal*:

- Sørge for tilstrekkeleg internkontroll for å sikre at lover og forskrifter blir følgd. Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa verksemda si storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold (kommunelova § 25-1)

Fylkeskommunen *bør*:

- Utarbeide ein godt formulert innkjøpsstrategi som er basert på verksemda sine overordna føringar, oppgåver og mål og knyte desse saman med verksemda sitt løpande innkjøp av varer og tenester (Meld. St. 22 (2018-2019)).
- Sikre at strategien er eit verkemiddel som støtter opp om verksemda sitt vegval, og at strategien blir brukt aktivt for å gjennomføre dei overordna og langsiktige måla til verksemda. Fylkeskommunen bør også sikre at innkjøpsstrategien både er etablert, forankra og følgd opp av leiinga i verksemda (Innkjøpsledelse, DFØ⁹).
- Utarbeide tiltak, handlingsplan eller liknande med klare mål basert på ein etablert innkjøpsstrategi. Tiltaka bør vere tydeleg utforma og tilgjengelege for dei tilsette og einingar som er involvert i innkjøpsarbeid. (DFØ fagside).
- Følgje opp at tiltak, handlingsplanar eller liknande blir nytta av dei ulike tilsette og einingar som er involvert i innkjøpsarbeid (DFØ fagside).

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Innkjøpsstrategi

3.3.1 Datagrunnlag

Vestland fylkeskommune har gjennom dokumentet Hovudmål for innkjøp i Vestland Fylkeskommune etablert 10 innkjøpsprinsipp som skal fastsette overordna mål, strategiar og styrande prinsipp for innkjøp av varer, tenester og bygg- og anleggsarbeid i fylkeskommunen.¹⁰ Under kvart av dei ti prinsippa er det lagt inn eit eller fleire underpunkt som utdjupar kvart av

⁸ Nærings- og fiskeridepartementet. Meld.St.22 (2018-2019). Melding til Stortinget. Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser.

⁹ Direktoratet for forvaltnings og økonomistyring (DFØ). *Innkjøpsledelse: hvordan lykkes med anskaffelsesstrategi*. Anskaffelser.no.

¹⁰ Vestland fylkeskommune. Hovudmål for innkjøp i Vestland fylkeskommune. Vedteke i fylkestinget 03.03.2020.

prinsippa. Tabell 2 under viser døme på prinsipp og tilhøyrande underpunkt for styrande prinsipp 1 og 2.

Tabell 2: Innkjøpsprinsipp 1 og 2 med underpunkt (Kjelde: VLFK)

Nr.	Innkjøpsprinsipp	Underpunkt
1	Vestland fylkeskommune skal gjennomføre innkjøpa sine i tråd med lover og forskrifter, og med særleg fokus på dei grunnleggjande prinsipp i anskaffings-regelverket	Vestland fylkeskommune skal gjennomføre føreseielege, etterprøvbare og forholdsmessige innkjøpsprossar basert på konkurranse og likebehandling av leverandørane.
2	Vestland fylkeskommune skal opptre med integritet i innkjøpsprossane	- Ved gjennomføring av innkjøp skal fylkeskommunen opptre med slik integritet at det sikrar ålmenna sin tillit til at innkjøpa skjer på ein samfunnsstenleg måte. Vestland fylkeskommune sine gjeldande etiske retningslinjer skal følgjast. - Vedteke Transparency International Norge sin antikorrupsjonshandbok skal brukast i alle ledd i fylkeskommunen, også ved innkjøp.

Det går fram av hovudmåla at dei er forankra i Vestland fylkeskommune sitt samfunnsoppdrag, visjon og verdiar, samt gjeldande lover og forskrifter for offentlege innkjøp. Vidare blir det presisert at hovudmåla gjeld all innkjøpsaktivitet i fylkeskommunen i samsvar med dei til ei kvar tid gjeldande prosedyrar. Det blir vidare vist til at innkjøp i Vestland fylkeskommune omfattar alle avdelingar med underliggjande einingar, som i samsvar med godkjente budsjett og fullmakter 1) har ansvar for kjøp av varer og tenester til investering og drift og 2) er underlagt offentlig lov- og regelverk samt interne fylkeskommunale retningslinjer.

Fylkeskommunen har ikkje, utover hovudmåla for innkjøp, etablert felles overordna tiltak, handlingsplan eller liknande for korleis prinsippa skal etterlevast i praksis i anskaffingane som blir gjennomført i fylkeskommunen, og det blir heller ikkje systematisk rapportert eller på andre måtar henta inn informasjon om korleis eller i kva grad hovudmåla for innkjøp blir etterlevd i arbeidet med anskaffing i fylkeskommunen.

I fleire intervju blir det vist til at nokre av hovudmåla er innbyrdes motstridande, og at det kan vere utfordrande å vite kva mål ein skal vekte høgast. Det blir vist til at det til dømes kan vere utfordrande å vite om ein skal prioritere mål om å gjennomføre så kostnadseffektive innkjøp som mogeleg (hovudprinsipp 3) eller om ein skal gjennomføre anskaffinga med vekt på miljø og klima (hovudprinsipp 6), då desse måla nokre gonger kan vere motstridande.

Det går fram at innkjøpsseksjonen har utarbeidd ei ROS-analyse for innkjøpsarbeidet i seksjonen med tilhøyrande årlege tiltak som er knytt opp mot hovudmåla. Innkjøpsseksjonen utarbeider tiltak for oppfølging basert på ROS-analysen, og tiltaka blir fordelt ut på leiargruppa i innkjøpsseksjonen. Det blir peikt på at ROS-analysen er innkjøpsseksjonen sin handlingsplan relatert til hovudmåla for innkjøp. Leiargruppa har også ei samling kvar haust der dei gjennomgår aksjonane som ligg i ROS-analysen for året. Her går dei over og lukker gjennomførte oppgåver og ser på kva oppgåver som dei må arbeide vidare med. I intervju blir

det vist til at det er ulikt kor mykje kvart av hovudmåla blir arbeidd med i innkjøpsseksjonen, då det ikkje er kapasitet til å følgje opp alle måla. Det blir vidare vist til at hovudmåla for innkjøp blir brukt aktivt inn i malar og prosedyrar mv. i innkjøpsseksjonen. Det blir likevel i intervju vist til at det på tross av at det er etablert rutinar og prosedyrar for dei ulike delprosessane i anskaffingar i innkjøpsseksjonen og at ein har samla desse i kvalitetssystemet, tidvis kan vere utfordrande å følge den raude tråden frå hovudmål til krava som blir stilt i innkjøpsprosessane.

Det er ikkje etablert same struktur for oppfølging, eller krav til at dette skal gjennomførast, i dei to undersøkte avdelingane. Det blir vist til at hovudmåla for innkjøp i Vestland fylkeskommune gir visse føringar for anskaffingar, men det blir understrekar at dette ikkje er målstyring og vist til at det manglar ein handlingsplan med meir konkrete tiltak.

3.3.2 Vurdering

Deloitte vurderer at fylkeskommunen gjennom dei vedtekne Hovudmåla for innkjøp i Vestland Fylkeskommune har etablert ein innkjøpsstrategi for anskaffingar som gjeld for alle einingar som arbeider med anskaffingar. Hovudmåla for innkjøp slår fast overordna mål og styrande prinsipp for innkjøp. Deloitte vurderer samtidig at det ikkje er utarbeidd tydelege og konkrete tiltak, handlingsplan eller liknande basert på dei overordna styrande prinsippa med klare mål for alle avdelingar og einingar som arbeider med anskaffingar i fylkeskommunen. Innkjøpsseksjonen arbeider med oppfølging av dei styrande prinsippa gjennom ein årleg ROS-analyse med tilhøyrande tiltak, men hovudmåla og prinsippa blir ikkje følgt opp systematisk i dei to andre undersøkte avdelingane. Deloitte vil påpeike at dette ikkje er i samsvar med tilrådingar frå DFØ på området eller normer for god innkjøpsstyring, som mellom anna seier at fylkeskommunen bør sikre at innkjøpsstrategien er etablert, forankra og blir følgt opp av leiinga i verksemda, noko som vil inkludere alle einingar og avdelingar som arbeider med anskaffingar i fylkeskommunen.¹¹

¹¹ Direktoratet for forvaltnings og økonomistyring (DFØ). *Innkjøpsledelse: hvordan lykkes med anskaffelsesstrategi*. Anskaffelser.no. Nærings- og fiskeridepartementet. Meld.St.22 (2018-2019). Melding til Stortinget. Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser.

4 Organisering av anskaffingar og kontraktoppfølging

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad er organiseringa av anskaffingar og kontraktoppfølging i fylkeskommunen føremålstenleg?

Under dette:

- I kva grad er det etablert tydeleg fullmaktsstruktur og ei klar fordeling av rollar og ansvar knytt til anskaffingar og kontraktoppfølging?
- I kva grad har tilsette som er involvert i anskaffingar og kontraktoppfølging tilstrekkeleg kompetanse, og i kva grad er det etablert rutinar for opplæring for dei involverte tilsette?

4.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i kommunelova, stortingsmeldinga *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*¹² og rettleiar frå DFØ har Deloitte utleia følgjande revisjonskriterier knytt til problemstillingane som skal bli undersøkt i dette kapittelet:

Fylkeskommunen *skal*:

- Sørge for tilstrekkeleg internkontroll for å sikre at lover og forskrifter blir følgt. Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa verksemda si storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold (kommunelova § 25-1). Innan innkjøpsområdet inneber dette mellom anna:
 - Rolle- og ansvarsfordeling
 - Fullmaktssystem som inkluderer beløpsgrenser for å tydeleggjere ansvaret mellom ulike typar innkjøp
 - Kommunisere mål og resultatkrav for verksemda sine innkjøp og gi nødvendig opplæring¹³

Fylkeskommunen *bør*:

- Ha eit breitt spekter av kompetansetilbod for at innkjøparar skal inneha kvalifikasjonane dei treng for å gjennomføre innkjøp. (Meld. St. 22 (2018-2019))
- Sikre at toppleiarar og innkjøpsleiarar har nødvendig kompetanse om leiding av anskaffingsfunksjonen. I tillegg må det bli stilt særskilte kompetansekrav til dei ulike aktørane som skal vere involverte i tverrfaglege gjennomføringar av anskaffingar (Meld. St. 22 (2018-2019)).

¹² Nærings- og fiskeridepartementet. Meld.St.22 (2018-2019). Melding til Stortinget. Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser.

¹³ Direktorat for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Internkontroll for offentlege innkjøp. Anskaffelser.no. Oppdatert 05.07.2023.

- Sikre rett kompetanse, som inneberer å sørge for at innkjøparar har riktige ferdigheiter, kunnskap om marknaden, og fylkeskommunen sine behov for utarbeiding av gode konkurransegrunnlag og tilbodsevalueringar. (DFØ, Felles kjørerregler for anskaffelser, 2020)

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Fullmactsstruktur og fordeling av rollar og ansvar

4.3.1 Datagrunnlag

I dette avsnittet vil vi først sjå på fullmactsstrukturen knytt til anskaffingar og kontraktsoppfølging, før vi deretter går inn på fordeling av rollar og ansvar knytt til anskaffingar og kontraktsoppfølging i fylkeskommunen.

Fullmactsstruktur

Fullmakter knytt til anskaffingar følger ansvarslinja og budsjettdelegering i Vestland fylkeskommune. Fylkeskommunen sitt overordna reglement for folkevalde organ og delegering¹⁴ og den administrative delegeringsmatrisa¹⁵ inneheld overordna føringar for delegering av mynde knytt til innkjøp.

Den administrative delegeringsmatrisa presenterer delegert mynde til administrasjonen i tabellform. Delegeringsmatrisa er tilgjengeleg for tilsette i fylkeskommunen via kvalitetssystemet (e-handboka) og består av over 370 rader med oversikt over fullmaktene som er delegert frå fylkestinget til fylkesdirektøren og frå fylkesdirektøren til administrative leiarar innan ulike kategoriar og regelverk. Tilsvarende matrise finst for kvar av avdelingane med oversikt over kva fullmakter som er delegert til administrative leiarar i kvar avdeling.

I intervju viser fleire til at delegeringa av fullmakter er tydeleg når det gjeld arbeid med anskaffingar og kontraktsoppfølging i fylkeskommunen. Det er samtidig fleire som peiker på at det kan vere utfordrande å forstå delegeringsmatrisa og at det truleg er ulik forståing av denne på tvers av fylkeskommunen. Det er også fleire som viser til at det i praksis ikkje alltid er tydeleg kven som har fullmakt til å signere avtalar. Det blir vidare peikt på at det har blitt gjort ein del feil når det gjeld signering av kontraktar i ei av avdelingane, og at årsaka til dette er at tilsette ikkje kjenner til kven som har fullmakt til å signere.

Det blir i intervju vist til at det er ei utfordring at det er varierende kunnskap om organiseringa av innkjøpsarbeidet i fylkeskommunen og fullmactsstrukturen knytt til innkjøp. Det blir peikt på at fullmactsstrukturen og organiseringa av innkjøpsarbeidet ikkje er noko tilsette nødvendigvis kjenner til dersom dei ikkje gjer hyppige innkjøp.

Innkjøpsseksjonen si rolle og ansvar knytt til innkjøp i VLFK

Fylkeskommunen har ein sentral innkjøpsseksjon, som ligg til avdeling for organisasjon og økonomi (ORO). I dei vedtekne hovudmåla for innkjøp i Vestland fylkeskommune står det at innkjøpsseksjonen, for å sikre innkjøp i tråd med Vestland fylkeskommune sine hovudmål, skal syte for at styringssystem for Kvalitet og HMS (e-handbok) er oppdatert med godkjente prosedyrar og malar for mellom anna konkurransegjennomføring. Det går vidare fram av

¹⁴ Vestland fylkeskommune. *Reglement for folkevalde organ og delegering*. Mars 2024.

¹⁵ Organisasjon og økonomi. Administrativ delegeringsmatrise. E-handboka.

dokumentet at innkjøpsseksjonen har ansvar for å legge til rette for gode innkjøpsprosessar og sikre godt samarbeid mellom dei ulike innkjøpsmiljøa i VLFK.¹⁶

Innkjøpsseksjonen er, som framstilt i tabell 3, organisatorisk inndelt i einingane strategisk innkjøp, operativt innkjøp og administrativ drift og utvikling (ADU).

Tabell 3: Organisering av innkjøpsseksjonen

ADU	Fageining i innkjøpsseksjonen som har ansvaret for innkjøps- og konkurransestyringsverktøya til VLFK, brukarstøttesystem, controllerverksemd og leverandør oppfølging.
Strategisk innkjøp	Har ansvar for rammeavtarar for innkjøp på tvers av einingar og utarbeiding av rutinar og retningslinjer. Strategisk innkjøp gjennomfører også anskaffingar på over NOK 1,3 millionar ekskl. mva., for einingar utan eige gjennomføringsmynde. Strategisk innkjøp har også ansvar for leverandør oppfølging på mellom anna dei felles rammeavtalane i VLFK. Rådgivarane i strategisk innkjøp har hovudansvar for kvar sine område i VLFK, men dei kan også gjennomføre anskaffingar på tvers av denne fordelinga ved behov. Det er etablert ei oversikt over kva tilsette i strategisk innkjøp som er kontaktperson for dei ulike avdelingane og områda i fylkeskommunen, og dette ligg tilgjengeleg gjennom intranett og i kvalitetssystemet til VLFK (e-handboka). ¹⁷
Operativt innkjøp	Gir bistand til alle einingar i samband med bestillingar og avrop på felles rammeavtarar og anskaffingar under NOK 1,3 millionar ekskl. mva.

I eit dokument med oversikt over rollar, ansvar og mynde knytt til innkjøp i fylkeskommunen er det skildra kva ansvar innkjøpsseksjonen har på innkjøpsområdet.¹⁸ Utdrag av skildringa går fram av tabellen under.

Tabell 4: Innkjøpsseksjonen sitt ansvar knytt til innkjøp (Kjelde: VLFK)

Overordna ansvar	Innkjøpssjef har overordna prosess- og prosedyreansvar for innkjøp i heile Vestland fylkeskommune. Vedlikehalde mal- og prosedyreverk gjeldande for innkjøpsseksjonen, og til bruk hos dei andre innkjøpsmiljøa. Kontrollansvar for at heile fylkeskommunen gjennomfører og følgjer opp anskaffingar i tråd med regelverk og interne rutinar. Rapportere til leiinga og alle einingane på sentrale KPI-ar Koordinere samarbeid på tvers mellom innkjøpsmiljøa i fylkeskommunen for å sikre effektiv ressursbruk og læring på tvers. Arbeide med INN og SUD for å sikre at innkjøp bidrar til deira målsetnader.¹⁹
Førebuing og behovsplanlegging	Ivareta behov på tvers av avdelingane i tråd med overordna prinsipp og føringar som skildra i rutinar og prosedyrar for innkjøp.

¹⁶ Vestland fylkeskommune. Hovudmål for innkjøp i Vestland fylkeskommune. Vedteke i fylkestinget 03.03.2020.

¹⁷ Vestland fylkeskommune. Innkjøp .Innkjøpskontaktar. Innkjøpsseksjonen. E-handboka. Sist oppdatert 13.05.2024

¹⁸ Vestland fylkeskommune. Rollar, ansvar og mynde i høve innkjøp i Vestland fylkeskommune. Sist oppdatert 02.11.2020

¹⁹ Vestland fylkeskommunen har gjennomført ei omorganisering av organisasjonsstrukturen, og dette blei sett i verk frå 1. oktober 2022. SUD står for avdelinga strategisk utvikling og digitalisering og er per i dag kalt avdeling for IKT og digitalisering (IDI). INN står for avdeling for innovasjon og næringsutvikling og er per i dag kalt avdeling for næring, plan og innovasjon (NPI).

Marknadsundersøking Koordinere marknadssdialog og marknadsutvikling på tvers av alle einingane.

Konkurranse og kjøp Gjennomføre konkurranse for alle sektorovergripande avtalar

Gjennomføre alle konkurransar over 1,3 MNOK for alle einingar i fylkeskommunen med unntak av NDLA, Bybanen Utbygging, Eigedom, Skyss og INV.

Tilby og drifte konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) til alle einingar etter gjeldande rutinar.

Operativt innkjøp skal gjennomføre bestillingar på vegner av einingar som ikkje har tilgang til dette på varer og einskilde tenester. Operativt innkjøp *kan* også gjennomføre minikonkurransar på avtalar og gjennomføre konkurransar under 1,3 MNOK for alle avdelingar.

Tilby og drifte eHandel til alle einingar etter gjeldande rutinar.

Det går fram av fylkeskommunen si oversikt over rollar, ansvar og mynde knytt til innkjøp at innkjøpsseksjonen har ansvar for fleire oppgåver på tvers av avdelingane i fylkeskommunen, mellom anna overordna prosess- og prosedyreansvar for innkjøp i heile fylkeskommunen, koordinering av samarbeid på tvers av innkjøpsmiljøa i fylkeskommunen og koordinering av marknadssdialog og marknadsutvikling på tvers av alle einingar. I intervju med innkjøpssjefen blir det vist til at avdelingar med eige gjennomføringsmynde (Bybanen utbygging, Skyss, Eigedom og INV) har ansvar for kjerneverksemda i si avdeling, og at rolla som prosess- og prosedyreansvarleg er knytt til det som ligg utanfor kjerneverksemda til avdelingane med eige gjennomføringsmynde, og som er felles for alle avdelingane i fylkeskommunen.

Når det gjeld førebuing og behovsplanlegging så går det fram av oversikta over rollar, ansvar og mynde at innkjøpsseksjonen skal ivareta behov på tvers av avdelingane i tråd med overordna prinsipp og føringar som skildra i rutinar og prosedyrar for innkjøp.²⁰ Det går ikkje fram kva rutinar og prosedyrar for innkjøp det er vist til, og dermed heller ikkje kva overordna prinsipp og føringar som er gjeldande for innkjøpsseksjonen sitt ansvar for førebuing og behovsplanlegging.

Det går også fram av oversikt over rollar, ansvar og mynde at innkjøpsseksjonen har kontrollansvar for at heile fylkeskommunen gjennomfører og følgjer opp anskaffingar i tråd med regelverk og interne rutinar. Innkjøpssjef peiker på at han har mandat til å stoppe anskaffingsprosessar i andre avdelingar dersom det blir oppdaga brot på regelverk, og viser til at dette har blitt gjort fleire gongar. Innkjøpssjef viser til at brot på regelverk i anskaffingsprosessar har blitt oppdaga gjennom samtalar og nokre gongar deltaking frå innkjøpsseksjonen i anskaffingane. Det blir understreka at innkjøpsseksjonen ikkje har kapasitet til å gå inn og kontrollere alle pågåande anskaffingar i VLFK.

I samband med verifiseringa av rapporten blir det understreka at innkjøpsseksjonen ikkje har eit overordna kontrolleransvar for alle avdelingar i fylkeskommunen. Innkjøpsseksjonen påpeiker at dei har ansvar for funksjonalitet relatert til innkjøpsrelaterte system og for å utarbeide interne innkjøpsrelaterte rutinar. Det blir vist til at det er den enkelte avdeling som sjølv er ansvarleg for å etterleve regelverk og interne rutinar, og at oppfølging av andre

²⁰ Vestland fylkeskommune. Rollar, ansvar og mynde i høve innkjøp i Vestland fylkeskommune. Sist oppdatert 02.11.2020.

avdelingar er avgrensa til å utarbeide innkjøpsrelaterte rapportar, følge opp utløpsdato for rammeavtalar og at det er utarbeidd protokollar på kjøp over NOK 100.000 ekskl.mva.

I intervju blir det peikt på at innkjøpsseksjonen har eit differensiert forhold til dei ulike avdelingane i fylkeskommune. Til dømes har innkjøpsseksjonen ei meir aktiv rolle opp mot Avdeling for kultur og folkehelse enn det dei har opp mot til dømes Avdeling for infrastruktur og veg. Innkjøpsseksjonen gjennomfører ein del innkjøp for Avdeling for kultur og folkehelse, også innkjøp under 1,3 MNOK. Innkjøpsseksjonen har vidare dei seinare åra blitt tettare kopla til Avdeling for eigedom og utbygging, mellom anna gjennom at innkjøpsseksjonen tar ansvar for gjennomføring av utlysing av rammeavtalar medan eigedom sjølv har ansvar for entreprisekontraktar.

Nokre av dei intervjuar peiker på at VLFK er noko fragmenterte når det gjeld arbeid med anskaffingar, og at det ville ha vore føremålstenleg å samle meir av oppgåvene sentralt til innkjøpsseksjonen. Det blir til dømes vist til at det er mange avdelingar som arbeider innanfor den same leverandørmarknaden (til dømes bygg og anlegg) og understreka at ein i større grad kunne ha samkøyrd seg innanfor desse områda. Eksempelvis blir det påpeikt at det er det fleire avdelingar som parallelt leiger inn byggleiarar og kontrollingeniørar når dei kunne ha samkøyrte denne typen innleige. I fleire intervju blir det samtidig vist til at den hybride organiseringa av innkjøp i fylkeskommunen fungerer godt.

Rollar og ansvar knytt til innkjøp i einingane

I oversikt over rollar, ansvar og mynde ved innkjøp i VLFK blir det vist til kva ansvar avdelingar med og utan gjennomføringsmynde har på dette området. Det blir vist til at alle einingar skal bidra til innkjøpssamarbeid på tvers i fylkeskommunen, men det er ikkje nærare spesifisert kva dette omfattar. Det går vidare fram at alle einingar skal etterleve regelverket i arbeidet med anskaffingar (til dømes dokumentering og protokoll) og formidle sektorovergripande behov til innkjøpsseksjonen. Det er ikkje lagt inn lenker eller spesifisert nærare i dette dokumentet korleis ein skal gå fram for å formidle dette.

Tabell 5: Ansvar for innkjøp i einingar med og utan gjennomføringsmynde i VLFK

Einingar med eige gjennomføringsmynde (NDLA, Avdeling for eigedom og utbygging, Skyss og Avdeling for infrastruktur og veg)	Utarbeide eigne kvalitetssikra prosedyrar og malar og publisere dei i styringssystem for kvalitet og HMS. Skal gjennomføre sektorspesifikke konkurransar i tråd med regelverk, overordna fylkeskommunale rutinar og avdelingsspesifikke rutinar
Einingar utan eige gjennomføringsmynde (Avdelingane Opplæring og kompetanse, IKT og digitalisering, Kultur og folkehelse, Næring, plan og innovasjon og Mobilitet og kollektivtransport (unntatt Skyss)), Tannhelse og den enkelte vidaregåande skule	Skal melde inn alle behov for varer og utvalde tenester til operativt innkjøp for bestilling i tråd med gjeldande rutinar. Innkjøpsansvarleg i einingane (og innkjøpskoordinator i skulane) kan sjølv gjennomføre konkurransar opp til 1,3 MNOK, men kan også nytte innkjøpsseksjonen dersom dette er føremålstenleg.

Som framstilt i tabellen går det fram av fylkeskommunen si oversikt over rollar, ansvar og mynde at avdelingar utan eige gjennomføringsmynde, skulane og Tannhelse, gjennomføre konkurransar opp til NOK 1,3 millionar sjølve, men dei kan også bruke innkjøpsseksjonen for

gjennomføring av slike anskaffingar. Einingar med eige gjennomføringsmynde skal sjøve gjennomføre sektorspesifikke konkurransar i samsvar med krav i regelverk, overordna fylkeskommunale rutinar og avdelingsspesifikke rutinar. Innkjøpsseksjonen har etablert malar mv. som ligg tilgjengeleg i kvalitetssystemet, og som alle avdelingane i fylkeskommunen kan bruke om ønskeleg, men det blir påpeikt at det er føremålstenleg at avdelingar med sektorspesifikke anskaffingar har eigne typar oppbygningar på anskaffingar av entreprisar eller kollektivtransportavtalar, då dette ikkje er dekkja av rutinar og malar som er utarbeidd i innkjøpsseksjonen.

I oversikt over rollar, ansvar og mynde står det også at alle avdelingar i fylkeskommunen skal utnemne ein innkjøpsansvarleg som er innkjøpsseksjonen sitt kontaktpunkt. Det går fram at også Tannhelse skal utpeike ein eigen innkjøpsansvarleg og at alle dei vidaregåande skulane skal utnemne kvar sin innkjøpskoordinator som skal være kontaktpunkt for innkjøpsseksjonen og den innkjøpsansvarleg i avdelinga med ansvar for skulane (Avdeling for opplæring og kompetanse). Innkjøpsseksjonen har utarbeidd ei oversikt over kva ansvar som ligg til rollane som bestillar, innkjøpsansvarleg i einingar med og utan eige gjennomføringsmynde og innkjøpskoordinator.²¹

Tabell 6: Rollar og ansvar knytt til innkjøp i VLFK (Kjelde: VLFK)

Rolle	Ansvar
Bestillar	Utpeika av leiar Kan gjennomføre avrop på rammeavtale, og kjøp opp til 100 000 NOK utan avtale. Kan sende bestilling på kjøp over 100 000 på etablerte avtalar.
Innkjøpskoordinator (skulane)	Kontaktperson opp mot innkjøpsseksjonen og innkjøpsansvarleg i OPK Ansvar for at bestillingar under 100 000 NOK blir gjort i tråd med fylkeskommunen sine reglar og rutinar. Gjennomføre kjøp opp til 1,3 mill. NOK dersom desse kjøpa er ukompliserte. Melde inn kompliserte behov over 100 000 NOK til innkjøpsansvarleg i OPK, eventuelt innkjøpsseksjonen. Melde inn behov for rammeavtalar, eller behov for avtalar på tvers av skular. Ansvar for å sende inn avtaledokumenta som binder fylkeskommunen økonomisk over tid, samt protokollar for kjøp over 100 000 til innkjøpsseksjonen for rett registrering.
Innkjøpsansvarleg i einingar utan eige gjennomføringsmynde	Kontaktperson opp mot innkjøpsseksjonen. Vere ein ressursperson for innkjøp på avdelinga. Ansvar for at bestillingar under 100 000 NOK blir gjort i tråd med fylkeskommunen sine reglar og rutinar, og at operativt innkjøp blir nytta etter gjeldande rutinar. Gjennomføre enkle konkurransar opp til NOK 1,3 mill. i KGV. Melde inn kompliserte anskaffingar og anskaffingar over NOK 1,3 mill. til innkjøpsseksjonen. Melde inn behov for rammeavtalar.
Innkjøpsansvarleg i einingar med eige gjennomføringsmynde	Kontaktperson opp mot innkjøpsseksjonen (Innkjøpsansvarleg i OPK er også kontaktperson for innkjøpskoordinatorane). Fag- og rutineansvar for offentlege anskaffingar på eiga eining og at dette er i samsvar med overordna fylkeskommunale rutinar.

²¹ Vestland fylkeskommune. Rollar, ansvar og mynde i høve innkjøp i Vestland fylkeskommune. Sist oppdatert 02.11.2020

Formidle ressursmangel/ressursoverskot til innkjøpsseksjonen.
Bidra til erfaringsoverføring på tvers av einingar som gjennomfører anskaffingar.
Melde inn behov for sektorovergrepande rammeavtalar til innkjøpsseksjonen.

Det er per desember 2024 innkjøpsansvarlege i alle avdelingar, samt i Tannhelse, Bybanen AS, NDLA, Skyss og Bybanen utbygging. I kvalitetssystemet er det tilgjengeleg oversikt over alle tilsette med rolle som innkjøpsansvarlege i fylkeskommunen, samt tilsette med rolle som innkjøpskoordinatorar på skulane.²²

Det går fram at innkjøpsseksjonen bistår Avdeling for eigedom og utbygging med anskaffingar og kontraktsoppfølging knytt til rammeavtalar dersom det er behov for det, og at denne avdelinga har ein dedikert innkjøpsressurs i Innkjøpsseksjonen som særleg støttar avdelinga i desse prosessane.

I Avdeling for opplæring og kompetanse hadde stillinga som innkjøpsansvarleg på revisjonstidspunktet vore vakant i om lag 2 år. Leiar for operativt innkjøp i innkjøpsseksjonen har i ein to-årsperiode har tatt på seg noko meir ansvar knytt til oppfølging av innkjøpsarbeidet i denne avdelinga. Det blir understreka at utfordringa med manglande innkjøpsansvarleg ikkje har blitt løyst som følger av dette. Det blir i intervju påpeikt at Avdeling for opplæring og kompetanse utgjør om lag 70 prosent av fakturflyten i fylkeskommunen, og at det er utfordrande å halde oversikt og kontroll på dette når dei ikkje har ein dedikert innkjøpsansvarleg. I intervju blir det vist til at innkjøpsseksjonen gjennomfører årlege møte med innkjøpskoordinatorar i skulane der rolleavklaringar og tolking av fullmaktsstrukturen blir gjennomgått. Fylkeskommunen har tilsett ein ny innkjøpsansvarleg i Avdelinga for opplæring og kompetanse, og vedkomande starta i stillinga hausten 2024.

I 2022 gjennomførte fylkeskommunen ei kartlegging av innkjøp og moglegheit for effektivisering.²³ Eit av funna etter kartlegginga er at innkjøpsansvarlege i organisasjonen opplever at ansvarsområdet deira er utydeleg og at dei er usikre på kva rolla deira inneber. Det blei også identifisert eit stort sprik i erfaring med innkjøp hos dei innkjøpsansvarlege i fylkeskommunen. I kartlegginga blir det mellom anna tilrådd at VFLK sikra tilstrekkeleg informasjon til dei innkjøpsansvarlege om rolle- og ansvarsområdet deira og vidare at det burde opprettast ein eigen kanal for kommunikasjon og møteplass mellom dei innkjøpsansvarlege og innkjøpsseksjonen for å sikre at tilsette får same informasjon, samt sikre rolle- og ansvarsforståing blant innkjøpsansvarlege. Deloitte har ikkje mottatt dokumentasjon på oppfølging av denne kartlegginga, og det er heller ingen av dei intervju i innkjøpsseksjonen som kjenner til om denne kartlegginga med funn og tilrådingar har blitt følgt opp.

I nokre intervju blir det peikt på at det er behov for å tydeleggjere rollar og ansvar ettersom det varierer i kva grad rollefordelinga, ansvar og mynde i praksis er tydeleg forstått og fordelt i avdelingane. Det blir til dømes vist til at rolla som innkjøpsansvarleg gjerne er tydeleg i avdelingar med eigne innkjøpsmiljø som gjennomfører større anskaffingar, medan rolla er mindre tydeleg i avdelingar der det blir gjennomført mindre del innkjøp. Det blir opplyst at det er gjennomført sporadiske tiltak for å tydeleggjere rolla som innkjøpsansvarleg i nokre av avdelingane, og at det mellom anna har vore eit gjennomført eit møte mellom innkjøpsseksjonen og Avdeling for næring, plan og innovasjon (NPI) for å tydeleggjere rolla som

²² Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Innkjøpskontaktar. Innkjøpsansvarlege i VLFK. E-handboka. Sist oppdatert 10.09.2024

Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Innkjøpskontaktar. Innkjøpskoordinatorar i VLFK (vgs). E-handboka. Sist oppdatert 29.10.2024.

²³ Gjennomført av tidlegare avdeling for strategisk utvikling og digitalisering (SUD), som etter omorganiseringa frå oktober 2022 er kalla avdeling for IKT og digitalisering (IDI).

innkjøpsansvarleg. Det blir jamleg gjennomført samarbeidsmøte mellom innkjøpsseksjonen og leiarar og innkjøpsansvarleg for avdelingar og einingar i fylkeskommunen. I 2024 blei det gjennomført eigne møte mellom innkjøpsseksjonen og representantar for alle avdelingane i fylkeskommunen, samt Skyss, NDLA og Tannhelse. Det blei gjennomført to samarbeidsmøte mellom innkjøpsseksjonen og Avdeling for infrastruktur og veg og Avdeling for opplæring og kompetanse i 2024 og eitt samarbeidsmøte mellom innkjøpsseksjonen og kvar enkelt av dei andre avdelingane, Skyss, NDLA og Tannhelse.

I eit intervju blir det vist til at hovudutfordringane knytt til anskaffingar og kontraktsoppfølging i fylkeskommunen i stor grad handlar om arbeidsfordelinga knytt til innkjøp i dei ulike avdelingane. Det blir påpeikt at det varierer kor godt dei ulike innkjøpsressursane i avdelingane fungerer, og at innkjøpsseksjonen opplever at dei i nokre tilfelle må ta seg av anskaffingane dei egentleg ikkje har ansvar for. Det blir presisert at manglande innkjøpsressursar i avdelingane fører til auka arbeidsmengde for innkjøpsseksjonen. Når det gjeld avdelingar og einingar med eige gjennomføringsmynde, blir det vist til at ordninga fungerer i varierende grad. Det blir peikt på at det fungerer godt at innkjøpsmiljøa i desse einingane er spesialiserte i den forstand at dei har eigne spesialfelt og fullmakter, som til dømes anskaffingar og oppfølging av entreprisekontraktar. I anskaffingar der innkjøpsseksjonen samhandlar med dei ulike innkjøpsmiljøa, som til dømes ved kjøp av tenester, kan det derimot vere utfordringar knytt til arbeidsfordeling og samarbeid. Det blir til dømes peikt på at enkelte avdelingar vil skyve mykje av det praktiske arbeidet knytt til tenestekjøp over på den sentrale innkjøpsseksjonen, og at dette går ut over kapasiteten i seksjonen.

Rollar og ansvar i kontraktsoppfølginga

Ansvar og rollar knytt til kontraktsoppfølging går fram av oversikta under (sjå tabell 7)

Tabell 7: Ansvar for kontraktsoppfølging

Eining	Ansvar for kontraktsoppfølging
Innkjøpsseksjonen	Følgje opp avtalar der det ikkje er mogleg å peike ut ein avtaleeigar i ei særskilt eining Følgje opp at fylkeskommunen som heilskap følgjer opp sine forpliktingar når det gjeld sosialt ansvar og samfunnsansvar. Tilby kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) til alle einingar etter gjeldande rutinar.
Alle einingar	Følgje opp avtalar eininga står som avtaleeigar av i tråd med regelverk, overordna fylkeskommunale rutinar og avdelingsspesifikke rutinar. Oppdatere og nytte KAV i tråd med gjeldande rutinar.

Som vist i tabellen over har alle einingar ansvar for å følgje opp avtalar dei står som eigar av. Det er ikkje lagt inn lenke eller referanse til aktuelle rutinar eller liknande som forklarar nærare kva rolla som avtaleeigar inneber. Alle einingar har vidare ansvar for å oppdatere og bruke fylkeskommunen sitt kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) i samsvar med gjeldande rutinar. Det går ikkje fram kva gjeldande rutinar det er vist til.

I intervju blir det vist til at innkjøpsseksjonen alltid forsøker å plassere ansvaret for kontraktsoppfølginga i avdelinga som har budsjett- eller fagansvar for kontrakten, sjølv om

innkjøpsseksjonen har gjennomført anskaffingsprosessen for eininga. Bakgrunnen for dette er at det kan vere utfordrande for Innkjøpsseksjonen å følgje opp avtalar som blir nytta i dei ulike avdelingane, då innkjøpsseksjonen sjeldan har innsyn i korleis leverandørar etterlever kontrakten.

Det går fram av prosedyre for avtaleoppfølging at innkjøpsseksjonen ved strategisk innkjøp skal følgje opp konsernovergripande avtalar²⁴ og avtalar som er inngått av Avdeling for organisasjon og økonomi.²⁵ Innkjøpsseksjonen er også avtaleadministrator for avtalar inngått av Avdeling for IKT og digitalisering²⁶, avtalar som er inngått på tvers av avdelingar og nokre av rammeavtalane inngått av Avdeling for eigedom og utbygging.²⁷ I prosedyren er det også oversikt over rollar og ansvar for avtaleoppfølging og det blir vist til døme på oppgåver i avtaleoppfølginga (meir om kontraktsoppfølging i kapittel 6).

4.3.2 Vurdering

Deloitte vurderer at organiseringa av anskaffingar og kontraktoppfølging i Vestland fylkeskommune i utgangspunktet er føremålstenleg. Vestland fylkeskommune har i all hovudsak etablert ein tydeleg fullmaktsstruktur knytt til anskaffingar og kontraktsoppfølging, og det er etablert ei klår fordeling av rollar og ansvar på når det gjeld anskaffingar og kontraktsoppfølging. Gjennom reglement for folkevalde og delegering er det etablert at fullmakter følger ansvarslinja og budsjettdelegering i Vestland fylkeskommune, og det er utarbeidd oversikt over rollar og ansvar knytt til innkjøp og kontraktsoppfølging i fylkeskommunen, beløpsgrenser for innkjøp i dei ulike rollane, ansvar for avtaleoppfølging mv.

Deloitte vurderer samtidig at fullmakter, rollar og ansvar for innkjøp og kontraktsoppfølging ikkje er tilstrekkeleg tydeleggjort i fylkeskommunen. Undersøkinga viser at det er forbetningspunkt når det gjeld formidling av kva fullmakter, inkludert beløpsgrenser for fullmakter, som ligg til ulike rollar. Det går vidare fram at grenseflatene mellom dei ulike rollane knytt til anskaffingar og kontraktsoppfølging kan være uklære ved at det ikkje alltid er tydeleg avgrensa kva anskaffingar som skal gjennomførast av kva rolle, og at det er noko ulik praksis for kva type oppgåver innkjøpsseksjonen gjennomfører på vegner av einingar og avdelingar. Undersøkinga indikerer også at det ikkje er tydeleg nok formidla kva som ligg til oppgåva som innkjøpsansvarleg i alle avdelingar/einingar. Samla sett fører dette mellom anna til pressa kapasitet i innkjøpsseksjonen, då seksjonen får ansvar for fleire oppgåver som i utgangspunktet ligg til innkjøpsansvarlege. Undersøkinga indikerer at pressa kapasitet i innkjøpsseksjonen fører til at fleire av innkjøpsseksjonen sine oppgåver ikkje blir alltid gjennomført. Det går til dømes fram av fylkeskommunen sine eigne retningslinjer at innkjøpsseksjonen har kontrollansvar for at heile fylkeskommunen gjennomfører og følgjer opp anskaffingar i tråd med regelverk og interne rutinar, men at dette ikkje blir gjennomført på bakgrunn av kapasitetsutfordringar i seksjonen. Deloitte vil påpeike at fylkeskommunen skal sikre at rollar og ansvar for anskaffingar og kontraktsoppfølging er tydeleg formidla og kommunisert.²⁸

Deloitte merker seg at fleire av retningslinjene og rutinane knytt til rolle- og ansvarsfordelinga på området ikkje er oppdatert etter omorganiseringa i fylkeskommunen i 2022. I oversikta over rollar og ansvar knytt til innkjøp er det vidare vist til ei rekkje overordna rutinar, prinsipp mv.,

²⁴ Konsernovergripande avtalar er avtalar som blir brukt av to eller fleire av avdelingar slik at avtaleoppfølging krev koordinering og samordning, eller eigarskapet er diffust. Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Bilag 1 til Prosedyre for avtaleoppfølging – Avtaleadministrasjon sett opp mot avtaleeigar. E-handboka. Versjon 0. Godkjent 13.09.2023.

²⁵ Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Prosedyre for avtaleoppfølging. Versjon 0. Godkjent 13.09.2023.

²⁶ Ikkje avtalar inngått av Tannhelse

²⁷ Ikkje avtalar inngått av Bybanen utbygging.

²⁸ Direktorat for forvaltning og økonomistyring. Internkontroll for offentlege innkjøp. Anskaffelser.no. Oppdatert 5. juli 2023.

utan at det blir spesifisert kva konkrete rutinar og prinsipp det blir vist til. Deloitte vurderer at fylkeskommunen bør sikre at retningslinjer og rutinar jamleg blir oppdaterte og at det er tilstrekkeleg tydeleg for dei relevante tilsette kvar dei kan finne sentrale rutinar og retningslinjer som utdjar ansvar og oppgåver når det gjeld innkjøp og kontraktsoppfølging.

4.4 Kompetanse og opplæring

4.4.1 Datagrunnlag

Eit av fylkeskommunen sine hovudmål for innkjøp er at Vestland fylkeskommune skal gjennomføre profesjonelle innkjøpsprosessar av høg kvalitet. I underpunktet til denne målsettinga går det fram at innkjøpsfunksjonen skal ha naudsynt og oppdatert innkjøpsfagleg kompetanse og gjennomføre profesjonelle innkjøpsprosessar gjennom tverrfagleg samarbeid både internt og eksternt, erfaringsoverføring i faglege fora og føremålstenleg styring og organisering.²⁹

I oversikt over rollar, ansvar og mynde i høve innkjøp i VLFK går det fram at innkjøpsseksjonen har ansvar for å koordinere samarbeid på tvers mellom innkjøpsmiljøa i fylkeskommunen for å sikre effektiv ressursbruk og læring på tvers. Det går elles ikkje fram kva rollar som har ansvar for opplæring av tilsette som arbeider med anskaffingar og kontraktsoppfølging i denne oversikta.³⁰

I oversikta går det fram kva kompetansekrav som følger rolla som innkjøpsansvarleg i einingar med og utan gjennomføringsmynde og innkjøpskoordinator i skulane. Det går fram at tilsette i desse rollane skal

- kunne dei grunnleggjande prinsippa for offentlege anskaffingar
- kunne rutinane for offentlege anskaffingar gjeldande i fylkeskommunen, særleg det som gjeld behovsvurdering
- ha grunnleggjande kjennskap til anskaffingssystemet (KGV/KAV)
- kunne gjere enkle analyser av rekneskapen slik at behov for rammeavtalar kan bli avdekka.

I tillegg er det for innkjøpsansvarlege i einingar med eige gjennomføringsmynde sett krav til at vedkomande skal vere fagperson på offentlege anskaffingar.

Kompetanse i innkjøpsseksjonen

Det var på revisjonstidspunktet ikkje etablert oversikt over krav til kompetanse fordelt på områda og rollane i innkjøpsseksjonen. Deloitte har fått tilsendt ei førebels oversikt over rolle og ansvar for dei ansvarlege for spesifikke fagområde i innkjøpsseksjonen, men det blir påpeikt at denne ikkje er ferdig utarbeidd. Dokumentet viser i hovudsak til mogleg fordeling av tema (t.d. miljø og samfunnsansvar) på ulike fagansvarlege og har elles ein kortfatta tekst om at ein som fagansvarleg bør sette seg inn i fagområdet gjennom kurs, seminar, rettleiarar frå DFØ³¹ og/eller leverandørpresentasjonar.

I intervju blir det påpeikt at det i all hovudsak er tilstrekkeleg kompetanse til å gjennomføre anskaffingar og kontraktsoppfølging i innkjøpsseksjonen. Det blir mellom anna vist til at det er tilsette som er juristar og samfunnsøkonomar, tilsette med master i Supply Chain osb. Det blir vidare vist til at alle nyttilsette i innkjøpsseksjonen får opplæring gjennom at dei får tildelt ein fadder/kontaktperson som er ansvarleg for grunnleggjande opplæring.

²⁹ Vestland fylkeskommune. Hovudmål for innkjøp i Vestland fylkeskommune. Vedteke i fylkestinget 03.03.2020.

³⁰ Vestland fylkeskommune. Rollar, ansvar og mynde i høve innkjøp i Vestland fylkeskommune. Sist oppdatert 02.11.2020

³¹ Direktorat for forvaltning og økonomistyring.

Det er samtidig fleire av dei intervjua som peiker på at innkjøpsseksjonen manglar spisskompetanse på føringane knytt til klima og miljø i anskaffingar som kom inn i anskaffingslova frå januar 2024. Innkjøpssjefen peiker på at seksjonen søker samarbeid med miljø- og klimaseksjonen, då dei opplever at det kunne ha vore nyttig å ha med seg desse fagfolka når det skal utarbeidast kravspesifikasjonar, men at det har vore utfordrande å få i gang eit slikt samarbeid på bakgrunn av manglande kapasitet frå miljø- og klimaseksjonen si side. Det blir også vist til at dei i innkjøpsseksjonen kunne vore behov for meir kompetanse om personvern, leverandøroppfølging og avtaleforvaltning og oppfølging av seriøsitetskrav. Det blir også påpeikt behov for prosjektleiarkurs og kurs i eHandelssystemet som dei bruker i fylkeskommunen.

Innkjøpsseksjonen arbeidde i 2021 med kompetansekartlegging, kompetanseplan og tiltaksplan for kompetanseheving.³² Kompetansekartlegginga for heile innkjøpsseksjonen samla er lagt inn i ein tabell med tre hovuddelar: generell kompetanse, spesiell kompetanse og systemkompetanse. Under hovuddelane er det mellom anna lagt inn konkrete arbeidsoppgåver, samt kolonnar der dei tre einingane i innkjøpsseksjonen har lagt inn innspel om kven som bør ha kjennskap til dei ulike oppgåvene. Det er ikkje lagt inn tiltak på alle oppgåvene og mange av innspela er at «alle bør ha kjennskap» eller at enkeltpersonar sjølv må sikre at dei har kompetansen som trengst. Det er vidare lagt inn ei kolonne med «prioriteringar 2021», men det er ikkje lagt inn prioriteringar for påfølgjande år. Kompetanseplanen til Innkjøpsseksjonen er også i form av ein tabell med tre kolonnar: arbeidsoppgåve, kompetansebehov og type kurs. Planen ser ut til å ikkje vere ferdig gjennomarbeidd. Tabellen inneheld til dømes ikkje alle arbeidsoppgåver som er lagt inn i kompetansekartlegginga, og i 16 av 27 rader i tabellen er det ikkje lagt inn tekst under kompetansebehov eller type kurs.

Tiltaksplanen for kompetanseheving frå 2021 viser at det mellom anna er gjennomført fleire interne kurs i innkjøpsseksjonen vår og haust dette året. Det er ikkje utarbeidd tiltaksplan eller oversikt over kompetanseheving etter 2021.

I intervju blir det peikt på at innkjøpsseksjonen sjeldan gjennomfører kartlegging av nødvendig og framtidig nøkkelkompetanse, men at dei har løpande dialog med den enkelte tilsette om behov for kompetanseheving. Fleire peiker samtidig på at det felles reise- og kursbudsjettet til innkjøpsseksjonen ligg på om lag NOK 6000,-, og at dette gir svært lite rom for å delta på eksterne kurs. Innkjøpssjefen peiker på at innkjøpsseksjonen forsøker å nytte ein del nettkurs, frukostseminar mv. og understrekar at det er viktig med kompetanseheving også med tanke på å behalde tilsette. Det blir vidare i intervju vist til at det er opp til den enkelte å avgjere kva kompetanse dei har behov for og kva dei ønsker å delta på av gratis opplæring (t.d. webinar)

Overordna opplæring innan innkjøp i fylkeskommunen

Innkjøpsansvarleg i avdelingane utan eige gjennomføringsmynde blir som ein del av si opplæring introdusert for systemet fylkeskommunen brukar i anskaffingsprosessar (konkurransegjennomføringsverktøy (KGV)) og kontraktsoppfølging (kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV)).³³ Det er Innkjøpsseksjonen ved Operativt innkjøp og administrativ drift og utvikling (ADU) som har ansvar for denne innføringa, medan Strategisk innkjøp har ansvar for den samla kompetanseutviklinga til dei som er innkjøpsansvarleg i dei einskilte avdelingane.

³² Vestland fylkeskommune. Innkjøpsseksjonen. Kompetansekartlegging ORO-INN 2021. Sist oppdatert 2021.

Vestland fylkeskommune. Innkjøpsseksjonen. Kompetanseplan. Ikkje datert.

Vestland fylkeskommune. Innkjøpsseksjonen. Tiltaksplan kompetanseheving 2021.

³³ Merzell Tend Sign blir brukt som konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) og kontraktsadministrasjonssystem (KAV) i VLFK

Innkjøpsseksjonen har ikkje ansvar for opplæring i innkjøpssystemet for nyttilsette i avdelingar med eigne innkjøpsmiljø. Innkjøpsseksjonen gjennomfører, som nemnt i avsnitt 4.3.1 i denne rapporten, jamleg samarbeidsmøte med avdelingsdirektør og innkjøpsansvarlege i avdelingane og relevante einingar. I intervju blir det vist til at Avdeling for Infrastruktur og veg (INV) på eitt av desse møta har påpeikt at det er eit behov for generell opplæring i anskaffingssystemet som fylkeskommunen brukar. Det blir også i intervju med representantar frå INV etterlyst større grad av involvering frå innkjøpsseksjonen når det gjeld opplæring, og påpeikt at fylkeskommunen har eit system for anskaffingar og kontraktsoppfølgning og at det er innkjøpsseksjonen som har ansvar for systemet og dermed også dei som må tilby opplæring i systemet til alle brukarar. Innkjøpssjef viser til at han er einig i at det er nødvendig med denne opplæringa, og peiker på at det også kan vere behov for opplæring i bruk av systemet blant tilsette i innkjøpsseksjonen.

Det blir i intervju peikt på at innkjøpsseksjonen hausten 2024 skal gjennomføre enkle kurs i KGV/KAV-systemet for relevante tilsette i INV, då denne avdelinga har meldt frå om behov for ei samla kompetanseheving på dette området. Fylkeskommunen opplyser at opplæringa blei gjennomført hausten 2024 og at alle innkjøpsmiljøa i fylkeskommunen blei invitert. Det blir påpeikt at det i hovudsak var tilsette i Skyss som deltok i denne opplæringa, og at det ikkje var deltakarar frå INV.

Hausten 2024 er også Operativt innkjøp i Innkjøpsseksjonen i prosess med å gjennomføre opplæring og kompetanse i system knytt til anskaffingar for innkjøpskoordinatorar i alle dei vidaregåande skulane. Per august 2024 var det gjennomført opplæring i over halvparten av skulane.

Innkjøpsseksjonen har også etablert ein felles arena for alle innkjøpsansvarlege i fylkeskommunen, kalla innkjøpsringen, der ein kan ta opp tema som er aktuelle for alle avdelingar - til dømes klima og miljøkrav i anskaffingar. Innkjøpsseksjonen og innkjøpsansvarlege i avdelingane møtes om lag årleg til samlingar gjennom innkjøpsringen. Innkjøpssjef viser til at det er eit mål om å gjennomføre samlingar med innkjøpsringen to gongar i året, men at dei ikkje har fått til dette sidan pandemien. Fylkeskommunen opplyser at det blei gjennomført ei samling i innkjøpsringen våren 2024 der tema var nytt regelverk om vekting av klima og miljø.

Innkjøpsseksjonen gjennomfører også innkjøpsforum som har same oppsett som innkjøpsringen, men er retta mot innkjøpskoordinatorar i dei vidaregåande skulane og i tannklinikkane. Innkjøpsforum er samla ein gong i året og det er leiar for operativt innkjøp i innkjøpsseksjonen som leiar desse samlingane. Tema for innkjøpsforumet i november 2024 var kompetanseheving, opplæring og nyheiter mv. knytt til innkjøp.

Vestland fylkeskommune har etablert eit eige seriøsitetsforum som er leia av rådgjevar i juridisk seksjon i Avdeling for organisasjon og økonomi. Seriøsitetsforumet har faglege samlingar med ulike tema og samlar fagpersonar som jobbar med HMS/SHA, innkjøp og kontrakt/juss fra avdelingane organisasjon og økonomi, infrastruktur og veg og eigedom og utbygging og andre som er interessert i å delta. Det blei gjennomført 6 møte i forumet i 2024 og det blir vist til at det er planlagt å ha litt færre møter i 2025, truleg 4 i løpet av året.

Opplæring i Avdeling for eidegom og Avdeling for infrastruktur og veg

I intervju med representantar for Avdeling for eidegom og utbygging³⁴ går det fram at det ikkje er etablert eigen opplæring i avdelinga utanom felles samlingar i regi av innkjøpsseksjonen. Det blir påpeikt at avdelinga i all hovudsak har tilstrekkeleg og nødvendig kompetanse innan tema knytt til kontraktsoppfølging og anskaffingar, men at dei ikkje har tilstrekkeleg kapasitet til å gjennomføre alle arbeidsoppgåver knytt til dette på en tilstrekkeleg måte.

I Avdeling for infrastruktur og veg blir det vist til at stabsfunksjonen juridisk og anskaffingar (JURAN) tidlegare gjennomførte kurs knytt til anskaffingar og kontraktsoppfølging ved behov for relevante tilsette i avdelinga, men det blir vist til at det ikkje har vore ressursar til dette den siste tida. Det går fram at det hausten 2024 er planlagt å starte opp med meir jamlege kurs igjen, og det skal då mellom anna bli gjennomført kurs/møte om anskaffingar, konkurransegrunnlag og innsyn. Det blir i intervju påpeikt at kursa som er gjennomført av JURAN er nyttige og at det har vore god oppslutning og gode tilbakemeldingar frå deltakarane.

4.4.2 Vurdering

Basert på undersøkinga som er gjennomført vurderer Deloitte at Vestland fylkeskommune ikkje i tilstrekkeleg grad har etablert system og rutinar som sikrar opplæring av alle tilsette som er involvert i anskaffingar og kontraktsoppfølging. Undersøkinga viser at det ikkje er etablert system og rutinar som sikrar at alle tilsette som er involvert i anskaffingar og kontraktsoppfølging får nødvendig opplæring, heller ikkje i systemet som fylkeskommunen bruker til anskaffingar og oppfølging av kontraktar (KGV/KAV). Deloitte merkar seg at det har blitt gjennomført opplæring i dette systemet for tilsette i nokre einingar og avdelingar, men undersøkinga indikerer at det er behov for meir systematisk opplæring i bruk av dette systemet på tvers av avdelingar. Undersøkinga viser også at det er etablert fora for opplæring og erfaringsdeling på tvers av avdelingar i fylkeskommunen, men at ikkje alle desse fora har blitt gjennomført jamleg dei siste åra. Deloitte vil påpeike at fylkeskommunen bør sikre at det blir gitt nødvendig opplæring til relevante tilsette som arbeider med anskaffingar og kontraktsoppfølging, inkludert opplæring i systemet som blir nytta som kontraktsgjennomføringsverktøy og kontraktsadministrasjonsverktøy (KGV og KAV). Opplæring for alle tilsette som arbeider med innkjøp og kontraktsoppfølging er ein viktig del av å sikre tilstrekkeleg internkontroll innan anskaffingar og kontraktsoppfølging i fylkeskommunen.

Basert på undersøkinga som er gjennomført vurderer Deloitte at tilsette som er involvert i anskaffingar og kontraktsoppfølging i innkjøpsseksjonen har tilstrekkeleg kompetanse knytt til anskaffingar og kontraktsoppfølging generelt. Undersøkinga viser samtidig at seksjonen ikkje arbeider systematisk med å sikre oversikt over kva kompetanse det eventuelt er behov for gjennom kompetansekartleggingar og kompetanseplan i seksjonen. Det går fram at det i all hovudsak er opp til kvar enkelt å sikre at ein har nødvendig og oppdatert kompetanse. Deloitte vil påpeike at fylkeskommunen bør arbeide systematisk med å sikre at tilsette som arbeider med innkjøp i organisasjonen har tilstrekkeleg og rett kompetanse, samt riktige ferdigheiter slik at dei kan gjennomføre anskaffingar og kontraktsoppfølging i samsvar med krav i regelverket.

³⁴ Vi har ikkje gjennomført intervju med Bybanen utbygging.

5 System og rutinar for anskaffingar

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Er det etablert tilstrekkeleg system og rutinar for anskaffingar i fylkeskommunen som sikrar at desse skjer i samsvar med krav i regelverket?

Under dette:

- Er det etablert tilstrekkeleg system og rutinar for å sikre at anskaffingar skjer i samsvar med krav i regelverket?
- Er det utarbeidd retningslinjer og rutinar for etablering av tilfredsstillande kvalifikasjons- og tildelingskriterium (inkludert vekting av klima- og miljøomsyn)?

I tillegg har vi gjennomført stikkprøvekontrollar med utgangspunkt i følgjande underproblemstilling som vil bli svart ut i dette kapittelet:

- I kva grad blir utvalde anskaffingar konkurranseeksponert og dokumentert i samsvar med regelverket?

5.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i kommunelova, lov om offentlege anskaffingar, forskrift om offentlege anskaffingar har Deloitte utleia følgjande revisjonskriterium knytt til problemstillingane som blir undersøkt i dette kapittelet:

Fylkeskommunen skal:

- Som del av sitt internkontrollansvar (jf. kommunelova §25-1), sikre at lover og forskrifter blir følgde. Dette inneber mellom anna ansvaret for å etablere tilfredsstillande rutinar på innkjøpsområdet, inkludert:
 - Anskaffingar (til dømes utlysingar, tilbodsinvitasjonar, protokoll mv.)
 - Utarbeiding av kvalifikasjons- og tildelingskriterium
 - Utarbeiding av kontraktar
- Kunngjere anskaffingar som er lik eller over nasjonal terskelverdi eller EØS-terskelverdiane (jf. FOA § 8-17). For anskaffingar etter del II i FOA, skal anskaffingar kunngjerast på Doffin (database for offentlege innkjøp). Anskaffingar etter FOA del III, skal i tillegg kunngjerast på TED (Tender Electronic Daily). Det er kun anledning til å gjere anskaffingar over terskelverdiane utan kunngjering dersom særlege vilkår er oppfylt. I alle anskaffingar over NOK 100.000 ekskl.mva skal dei grunnleggjande prinsippa som går fram av § 4 i anskaffingslova vektleggast: konkurranse, likebehandling, føreseielegheit, etterprøvbarheit og forholdsmessigheit.
- Oppbevare tilstrekkeleg dokumentasjon til å kunne grunngi viktige avgjersler i anskaffingsprosessen, samt føre anskaffingsprotokoll for alle innkjøp med verdi over NOK 100 000 ekskl. mva (jf. Forskrift om offentlege anskaffingar, § 7-1).
- Gjere ei forsvarleg utrekning av verdien på innkjøp for å avgjere om innkjøpet kjem over eller under terskelverdi (Forskrift om offentlege anskaffingar § 5-4).

- Vekte klima- og miljøomsyn med minimum 30 prosent (FOA § 7-9 (2)). Dette kravet blei gjort gjeldande frå 1.1.2024.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 System og rutinar for å sikre at anskaffingar er i samsvar med krav i regelverket

5.3.1 Datagrunnlag

I dette kapittelet vil vi innleiingsvis skildre fylkeskommunen sitt system for anskaffingar og kontraktsoppfølging. Deretter vil vi skildre overordna rutinar for å sikre at anskaffingar gjennomført av innkjøpsseksjonen blir gjort i samsvar med krav i regelverket, før vi kort skildrar overordna system og rutinar for å sikre anskaffingar i samsvar med krav i regelverket i Avdeling for infrastruktur og veg og Avdeling for eigedom og utbygging.

System for konkurransegjennomføring og kontraktsadministrasjon

Vestland fylkeskommune bruker eit felles system for å konkurranseutsette anskaffingar (konkurransegjennomføringsverktøy (KGV)). Det same systemet har også ein modul som skal brukast som kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV). Som nemnt i kapittel 4 er det innkjøpsseksjonen som er eigarar av dette systemet i fylkeskommunen. I ei overordna prosedyre for Vestland fylkeskommune går det fram at systemet skal nyttast til utlysing av alle konkurransar over NOK 100.000 ekskl.mva i Vestland fylkeskommune.³⁵ Det er som nemnt berre innkjøpsseksjonen og einingar med eige gjennomføringsmynde³⁶ som gjennomfører anskaffingar over nasjonal terskelverdi (NOK 1,3 millionar). Det ligg fleire dokument og videoar i kvalitetssystemet til fylkeskommunen (e-handboka) som viser korleis ein bruker dette system for å konkurranseutsette anskaffingar.³⁷ Det er mellom anna utarbeidd ein brukarmanual i Power Point-format som steg for steg viser korleis ein går fram frå ein legg ut ein konkurranse i KGV til anskaffinga er fullført. Det er dei innkjøpsansvarlege i kvar avdeling som har ansvar for at KGV blir brukt og oppdatert etter gjeldande rutinar.³⁸ Innkjøpsseksjonen ved ADU har oversikt over lisensar og bruk av systemet som blir brukt som KGV/KAV.

Overordna rutinar for anskaffingsprosessen

Overordna rutinar og retningslinjer på anskaffingsområdet ligg tilgjengeleg i fylkeskommunen sitt kvalitetssystem (e-handboka). Innkjøpsseksjonen har utarbeidd prosedyrar som skildrar dei ulike stega av anskaffingsprosessen: 1) behov og planlegging, 2) konkurranse og kjøp, 3) implementering og 4) avtaleoppfølging (dei to siste stega, implementering og avtaleoppfølging vil bli nærare omtalt i kapittel 6 om kontraktsoppfølging). Prosedyrane gjeld for alle som gjennomfører eller tar del i ei anskaffing i Vestland fylkeskommune.

Når det gjeld prosessen for *behov og planlegging* er det etablert ei overordna prosedyre for behovsmelding og ein prosedyre for behovsvurdering og marknadsundersøking. Det er lagt inn lenke til andre relevante dokument og e-læringsvideoar i dei to prosedyrane.³⁹ Det er mogleg å melde inn behov for større anskaffingar (over 1,3 MNOK) i KGV eller direkte på e-post til

³⁵ Vestland fylkeskommune. Prosedyre for gjennomføring av anskaffing utan avtale uansett verdi. Innkjøpsseksjonen. Versjon 2. Sist oppdatert 07.10.2024

³⁶ INV, Skyss, Eigedom, NDLA og Bybanen Utbygging

³⁷ Vestland fylkeskommune. Innkjøp. TensSign Maualer. E-handboka.

³⁸ Vestland fylkeskommune. Rollar, ansvar og mynde i høve innkjøp i Vestland fylkeskommune. Sist oppdatert 02.11.2020

³⁹ Vestland fylkeskommune. Prosedyre for behovsmelding. Innkjøpsseksjonen. Versjon 9. Sist oppdatert 06.05.2024.

Vestland fylkeskommune. Prosedyre for behovsvurdering og marknadsundersøking. Innkjøpsseksjonen. Versjon 1. Godkjent 07.05.2021.

innkjøpsseksjonen, og det er lagt inn informasjon om behovsmelding og bestilling med lenker til rettleiingsdokument, rettleiingsvideo o.l. på fylkeskommunen sine intranettsider som omhandlar innkjøp. Det går vidare fram at ein kan bruke eHandel for å melde behov for mindre innkjøp til operativt innkjøp i innkjøpsseksjonen. I prosedyren for behovsmelding går det fram at det er eit fåtal tilsette som har fullmakt til å bestille varer og tenester og at det i fylkesadministrasjonen er operativt innkjøp og seksjon IKT som bestiller varer/utstyr/tenester til dei tilsette. Det er eigne prosedyrar for bestilling av IKT-utstyr, og det er lagt inn lenke til dette i prosedyre for behovsmelding. Det går fram av dokumentet at prosedyren for behovsmelding gjeld for fylkesadministrasjonen, og at dei øvrige einingane må etablere eigne prosedyrar for bestilling.

Det blir i intervju peikt på at det er utfordringar knytt til system og praksis for behovsmelding av innkjøp, også innkjøp med høg verdi (over 1,3 MNOK). Det blir mellom anna vist til at tilsette på dei tre fylkesbygga gjer innkjøp utan å melde frå om behovet til operativt innkjøp, og at dette er noko innkjøpsseksjonen arbeidar med å hindre. Innkjøpssjef peiker på at system for å melde frå om mindre anskaffingsbehov kunne ha vore meir brukarvenleg og viser til at det ville ha vore ein fordel om den som har eit innkjøpsbehov kunne registrere dette digitalt på ein effektiv måte, og at det per i dag er for mange ledd for å melde frå om eit innkjøpsbehov. Per i dag må ein anten sende e-post med behovsmelding eller melding via eHandel til innkjøpsseksjonen for å skildre kva behov ein har for innkjøp.

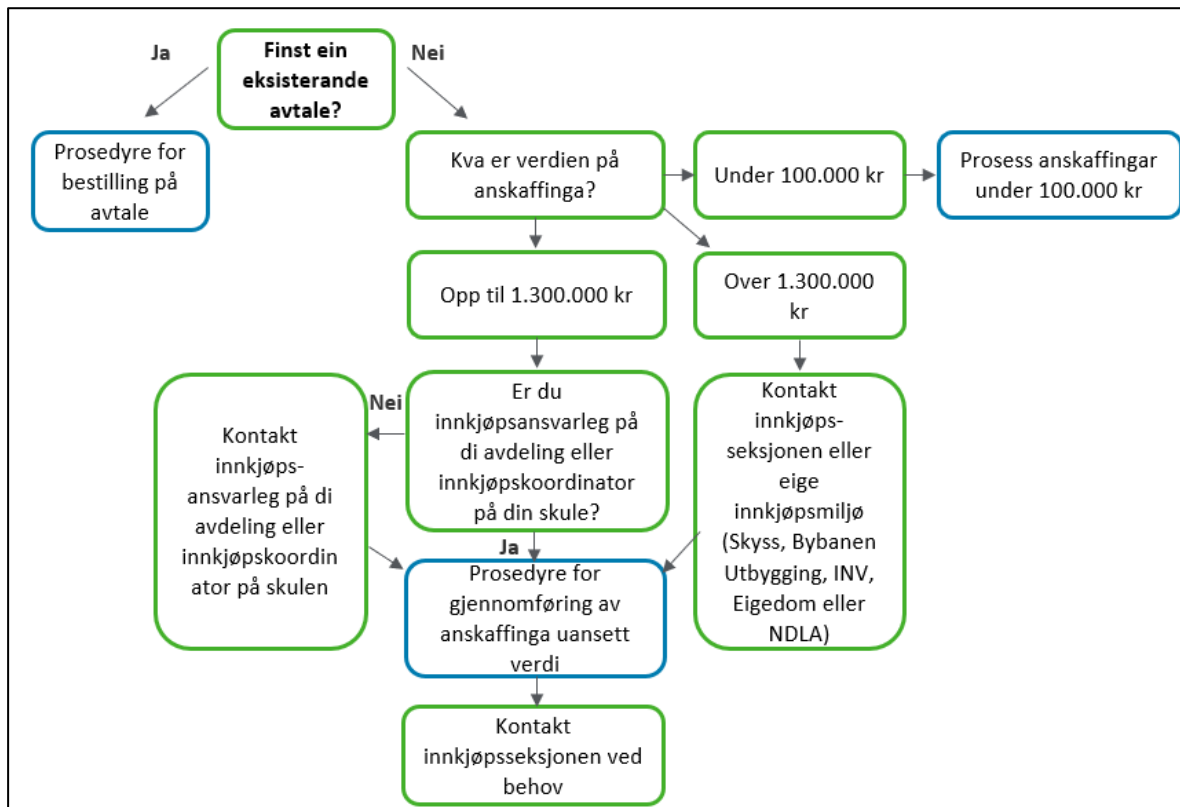
Det blir vidare vist til at innkjøpsansvarlege i avdelingane utan eige gjennomføringsmynde ofte leverer ferdig kravspesifikasjon av innkjøpsbehovet til innkjøpsseksjonen ved strategisk innkjøp, og ber om at strategisk innkjøp gjennomfører anskaffinga i samsvar med kravspesifikasjon. Det blir understreka at dette ikkje er i samsvar med rutineane for behovsmelding, og at det fører til auka risiko for at anskaffinga ikkje er i samsvar med krav i regelverk og eventuelt eksisterande rammeavtalar. Det blir vist til at utfordringa er at strategisk innkjøp i slike situasjonar blir kopla på for seint i førebuingane og at dei dermed ikkje får bidratt med marknadsdialog, utvikling av spesifikasjon mv. Det blir vidare vist til at det gjerne er kort tid til avtalen må vere på plass når strategisk innkjøp blir kopla på, og dermed er det avgrensa moglegheit til å få gjennomført alle innleiande steg i prosessen. Det blir samtidig påpeikt at fleire tilsette i avdelingane etter kvart har forstått at dei må inkludere innkjøpsseksjonen på eit tidlegare tidspunkt i anskaffingsprosessar med potensielle høg verdi. Det går vidare fram at fylkeskommunen arbeider med å systematisere og digitalisere prosess for behovsinnmelding.

Når det gjeld steg to av anskaffingsprosessen, *konkurranse og kjøp*, så er det etablert tre overordna prosedyrar: prosedyre for avrop på rammeavtale i eHandelssystemet, prosedyre for gjennomføring av anskaffing utan avtale uansett verdi og prosedyre for anskaffing og bruk av køyretøy.⁴⁰ Prosedyre for gjennomføring av anskaffing utan avtale er delt inn i tre område: anskaffingar under NOK 100.000 ekskl. mva, mellom NOK 100.000 og MNOK 1,3 ekskl. mva og anskaffingar over MNOK 1,3 ekskl. mva. I tillegg har prosedyren eit felleskapittel som gjeld prinsipp for anskaffingar uavhengig av verdi. Figuren under viser illustrasjon av korleis ein skal gå fram ved val av framgangsmåte ved anskaffingar i fylkeskommunen. I figuren er det også vist til relevante prosedyrar og prosesskildringar ved ulike anskaffingar.

⁴⁰ Vestland fylkeskommune. Prosedyre for gjennomføring av anskaffing utan avtale uansett verdi. Innkjøpsseksjonen. Versjon 2. Sist oppdatert 07.10.2024

Vestland fylkeskommune. Prosedyre for avrop på rammeavtale i Visma eHandel. Innkjøpsseksjonen. Versjon 3. Sist oppdatert 04.11.2024.
Vestland fylkeskommune. Prosedyre for anskaffing og bruk av køyretøy. Innkjøpsseksjonen. Versjon 1. Godkjent 23.01.2021.

Figur 1: Val av framgangsmåte ved anskaffingar i VLFK (Kjelde VLFK⁴¹)



Innkjøpsseksjonen har også utarbeidd malar for arbeid med anskaffingar og desse er tilgjengelege i kvalitetssystemet og delt inn i mapper i samsvar med dei fire ulike fasane av anskaffingsprosessen, på same måte som prosedyrar og rutinar (1)behov og planlegging, 2) konkurranse og kjøp, 3) implementering og 4) avtaleoppfølging). I intervju blir det vist til at malane også ligg tilgjengeleg på Teams.

I intervju blir det opplyst at malar og rutinar blir revidert jamleg, gjerne to gongar i året eller oftare ved behov (til dømes ved endringar i regelverket), og at det er innkjøpsseksjonen ved Administrativ drift og utvikling (ADU) som har hovudansvar for oppdatering av malverk og rutinar. Det blir påpeikt at malane er utarbeidd for innkjøpsseksjonen, men at dei også er tilgjengelege for dei andre innkjøpsmiljøa i fylkeskommunen. I Vestland fylkeskommune si oversikt over rollar, ansvar og mynde i høve innkjøp går det fram at alle einingar ved behov skal utarbeide avdelingsspesifikke rutinar som supplerer innkjøpsseksjonen sine rutinar.⁴²

I intervju med leiarar og tilsette i innkjøpsseksjonen blir det vist til at dei opplever at det er etablert tilstrekkeleg med rutinar og retningslinjer for å sikre at anskaffingar blir gjort i samsvar med regelverket, men at det er utfordringar knytt til manglande bruk av desse rutinane og retningslinjene i avdelingar utan gjennomføringsmynde. Malar og rutinar ligg tilgjengeleg både i kvalitetssystemet og på Teams, men det blir vist til at mange tilsette har utfordringar med å få finne fram til dette i systemet.

⁴¹ Vestland fylkeskommune. Prosedyre for gjennomføring av anskaffing utan avtale uansett verdi. Innkjøpsseksjonen. Versjon 2. Sist oppdatert 07.10.2024

⁴² Vestland fylkeskommune. Rollar, ansvar og mynde i høve innkjøp i Vestland fylkeskommune. Sist oppdatert 02.11.2020.

Det blir også vist til at det er behov for betre samordning mellom innkjøpsseksjonen og INV når det gjeld malar for rammeavtalar. Det bli poengtert at det er eit stort arbeid å utarbeide rammeavtalar, og at det vil vere nyttig med ei overordna mal for korleis desse skal utarbeidast.

Rutinar for anskaffing i Avdeling for infrastruktur og veg og Avdeling for eigedom og utbygging

Både Avdeling for eigedom og utbygging og Avdeling for infrastruktur og veg (INV) har eige gjennomføringsmynde, og har utarbeidd eigne supplerande rutinar og malar for anskaffingar, ettersom dei arbeider med spesialiserte kontraktar som ikkje er omfatta av dei overordna prosedyrane og malane som er utarbeidd av innkjøpsseksjonen.

I INV har stabsavdelinga ved juridisk og anskaffingar (JURAN) etablert handbok, rutinar, prosedyrar og malar for anskaffingar som ligg tilgjengeleg i kvalitetssystemet til fylkeskommunen.⁴³ Det går fram at eit av dei mest sentrale vedtaka for INV sitt arbeid med anskaffingar er prosjektet «Mer for pengene,» der målet er at VFLK skal jobbe smartare og få meir ut av midlane som er sett av til fylkesveg i Vestland. I intervju med representantar for INV, blir det peikt på at det i utgangspunktet er etablert tilstrekkeleg rutinar for å sikre at anskaffingar skjer i samsvar med krav i regelverket, men at rutinar og retningslinjer på innkjøpsområdet generelt ikkje er godt nok kjend i INV.

Avdeling for eigedom og utbygging (EIU) har også utarbeidd innkjøpshandbok, rettleiarar, malar og rutinar for anskaffingar som ligg tilgjengeleg i kvalitetssystemet til fylkeskommunen.⁴⁴ Det er til dømes ei eiga mappe i kvalitetssystemet som inneheld malar for bruk i entreprisekontraktar.

I intervju blir det vist til ei oppleving av at det er tilstrekkeleg med rutinar og malar for å sikre at innkjøp blir gjennomført i samsvar med regelverket i avdelinga. Det er innkjøpsansvarleg i avdelinga som har ansvar for å oppdatere malar mv. som blir brukt i eigedomsavdelinga, og det blir vist til at vedkomande tar utgangspunkt i innkjøpsseksjonen sine malar i dette arbeidet. Avdelinga bruker ikkje malar som er utarbeidd av innkjøpsseksjonen, men tar utgangspunkt i desse for å lage eigne malar for anskaffingar som blir gjennomført i avdelinga.

Samtidig blir det vist til ei utfordring knytt til at rutiane og malane ikkje alltid blir nytta i anskaffingar. Til dømes seier rutiane at anskaffingar med verdi frå NOK 100.000 – 1,3 millionar skal dokumenterast ved at det registrerast i konkurransegjennomføringsverktøyet (KGV) med protokoll. Det blir påpeikt at dette ikkje alltid blir gjort grunna ressursmangel.

⁴³ Vestland fylkeskommune. ST 4- Juridisk, kontrakt og anskaffelser. E-handboka.

⁴⁴ Vestland fylkeskommune. 02 Innkjøp – Eigedom. E-handboka.

5.3.2 Stikkprøvekontroll av konkurranseeksponering og dokumentering av anskaffingar

Deloitte har undersøkt om 12 av dei kontrollerte anskaffingane har blitt konkurranseeksponert og dokumentert i samsvar med krav i regelverket. Tabell 8 gir oversikt over kva avdeling som har gjennomført anskaffinga, kva anskaffinga gjeld, verdi på kontrollert transaksjon i NOK ekskl. mva., kva type konkurranse som eventuelt er gjennomført, om anskaffinga er dokumentert og Deloitte sine eventuelle kommentarar til anskaffinga heilt til høgre i tabellen.

Tabell 8: Konkurranseeksponering og dokumentering

Nr	Innkjøpar	Anskaffinga gjeld	Samla verdi (eksl.mva)	Konkurranse	Dokumentert	Kommentar
2	EIU/ Bybanen Utbygging	Opnings- arrangement	1.135.699	Ja, seks inviterte leverandørar	Ja	Ingen merknad
4	EIU/ Vedlikehald, drift og beredskap	Utomhus-arbeid, skule	739.508	Ja, tre inviterte leverandørar	Ja	Ingen merknad
5	INV/VBD	Kaiarbeid	17.586.146	Ja, open anbods-konkurranse under EØS terskelverdi	Ja	Ingen merknad
6	EIU/Eigedom	Røyrfornyinginter nat	622.550	Ja, tre inviterte leverandørar	Ja	Ingen merknad
13	OPK/Vgs	Simulator for gaffeltruck	480.000	Nei	Delvis	Mangelfull protokoll. VLFK opplyser at dette er einaste leverandør på marknaden
14	OPK/Manger folkehøgskule	Datamaskiner, datarom for elevar	442.980	Ja, tre inviterte leverandørar	Delvis	Kjøpet er dokumentert gjennom e-post, men ikkje dokumentert at tre tilbydarar blei invitert
16	OPK/Vgs.	Retting av avvik på skulebåt etter tilsyn	161.285	Ja, tre inviterte leverandørar	Ja	Kjøpet er dokumentert gjennom e-post. Ikkje sendt likelydande

						førespurnad til dei aktuelle leverandørane
18	EIU/Bybanen utbygging	Utbygging av Bybanen i Bergen	1.287.595.688	Ja, konkurranse med forhandling over EØS-terskelverdi	Ja	Samla pris på utført oppdrag er vesentleg høgare enn estimatet på 800 MNOK.
19	INV/Vedlikehald, drift og beredskap	Driftskontrakt vinter	14.667.000 (estimert verdi)	Ja, open anbods-konkurranse over EØS-terskelverdi	Ja	Kontrakten er pågåande
24	EIU/Eigedom	Bygging av molo	126.572.794	Ja, avgrensa anbods-konkurranse over EØS-terskelverdi	Delvis	Protokollen er ikkje ferdigstilt. Det går fram evaluering på pris etc. i tildelingsbrevet.
25	Innkjøpsseksjonen	Avtale om kurs- og konferanse-tenester inkl. overnatting	80.000.000 (estimert verdi)	Ja, open anbudskonkurranse	Ja	Rammeavtale med delkontraktar med fleire leverandørar
26	Innkjøpsseksjonen	Trykkeritenester	5.399.274	Ja, open anbods-konkurranse over EØS-terskelverdi	Ja	Rammeavtale

5.3.3 Vurdering

Deloitte vurderer at fylkeskommunen har etablert system og rutinar som skal sikre at anskaffingar skjer i samsvar med krav i regelverket. Fylkeskommunen har til dømes eit konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) for gjennomføring av konkurranse, og det er etablert rutinar, malar og retningslinjer for gjennomføring av anskaffingar i heile fylkeskommunen og supplerande retningslinjer og rutinar i dei to undersøkte avdelingane med eige gjennomføringsmynde. Undersøkinga indikerer samtidig at tilsette i fylkeskommunen ikkje kjenner godt nok til dei etablerte systema og rutineane og at dette fører til risiko for at det blir gjennomført anskaffingar som ikkje er i samsvar med etablerte avtalar i fylkeskommunen eller som bryt med krav i regelverket. Deloitte vil påpeike at fylkeskommunen bør sikre at nødvendige rutinar og retningslinjer innan anskaffingsområdet er kjent for dei relevante tilsette slik at ein sikrar at anskaffingar blir gjennomført i samsvar med krav i regelverket og fylkeskommunen sine egne mål og retningslinjer.

Stikkprøvegjennomgangen viser at fylkeskommunen i dei utvalde anskaffingane i all hovudsak etterlever regelverket når det gjeld å konkurranseutsette og dokumentere anskaffingane som blir gjennomført. I 9 av dei 12 kontrollerte anskaffingane finn Deloitte at dokumentering er i samsvar med krav i regelverket, medan 11 av 12 kontrollerte anskaffingar er konkurranseutsett i samsvar med krav i regelverket. I stikkprøve #13 har fylkeskommunen ikkje konkurranseutsett anskaffinga gjennom å etterspørje tilbod frå fleire leverandørar. I protokollen går det fram at den valte leverandøren er den einaste leverandøren på marknaden for den aktuelle vara. Det går ikkje fram av protokoll kva undersøkingar som er gjort av marknaden. Anskaffinga er godt under nasjonal terskelverdi og regelverket stiller dermed ikkje like strenge krav til konkurranseutsetting og protokollføring av desse anskaffingane som for anskaffingar for inntil eller over nasjonal terskelverdi.

I stikkprøve #14 er det gjennom e-postutveksling dokumentert at det er gitt tilbod frå to leverandørar og at fylkeskommunen har kjøpt varer frå ein av desse leverandørane. Fylkeskommunen opplyser til Deloitte at det var invitert tre leverandørar til å gi tilbod på denne anskaffinga, men dette er ikkje dokumentert. Denne anskaffinga er, på same måte som stikkprøve #13, under nasjonal terskelverdi, men Deloitte vil likevel påpeike at fylkeskommunen i samsvar med grunnleggande prinsipp for anskaffingar og fylkeskommunen sine egne retningslinjer bør sikre at ein dokumenterer anskaffingar over NOK 100 000 ekskl.mva. gjennom mellom anna å dokumentere kva leverandørar som har blitt invitert til å levere tilbod.

I stikkprøve #16 går det fram at fylkeskommunen har bedt om tilbod frå tre leverandørar, men at det ikkje er gitt same informasjon til alle leverandørane frå oppdragsgjevar, samt at leverandørane har fått informasjon til ulik tid. Deloitte vil understreke at oppdragsgjevar må sikre at alle leverandørar som blir invitert til å levere tilbod får same informasjon om kva som skal anskaffast og kva som vil vektleggast, og at ein bør gi den same informasjonen til alle inviterte leverandørar samtidig (jf. prinsipp om likebehandling i LOA).⁴⁵

I stikkprøve #24 er det påbyrja ein protokoll ved at det er skriftleggjort kva leverandørar som har blitt spurt om å delta i den avgrensa anbodskonkurransen, men det er ikkje fylt ut opplysningar om den vidare gjennomføringa av konkurransen i protokollen. Deloitte vil påpeike at vesentlege forhold for gjennomføring av ei anskaffing skal nedteiknast eller samlast i ein protokoll (jf. FOA § 7-1 tredje ledd). Kravet til protokollføringa vil variere avhengig av kontrakten sin verdi, omfang, art og kompleksitet. I dette tilfellet var samla verdi på kontrakten over NOK

⁴⁵ Nærings- og fiskeridepartementet. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Sist oppdatert i 2018.

125 millionar ekskl.mva., og fylkeskommunen etterlever i denne anskaffinga dermed ikkje krav til protokollføring i regelverket.

I stikkprøve #18 er det brukt riktig konkurranseform og anskaffinga er dokumentert i samsvar med krav til dette i regelverket. Samtidig blei omfanget av dette oppdraget estimert til om lag MNOK 800 ekskl.mva. i utlysinga, medan samla pris på utført oppdrag blei omlag 60 % høgare enn den opphavelige kontraktsverdien. Deloitte merker seg at dei andre tilbydarane i konkurransen leverte tilbud som låg relativt nært opp til det som blei endeleg sum for det utførte oppdraget. Deloitte vil understreke at oppdragsgivar må foreta ei forsvarleg vurdering av berekninga av verdien av anskaffinga. Deloitte vil også påpeike at det går fram av regelverket at det er rekna som ei vesentleg endring av kontrakt dersom det er endringar som gjer at økonomisk balanse i kontrakten blir endra til fordel for leverandøren som er valt (FOA § 28-2 og forsyningsforskrifta § 24-2).⁴⁶ Dersom ei endring blir vurdert som vesentleg skal det etter regelverket gjennomførast ny konkurranse. Deloitte har ikkje undersøkt i kva grad det opphavelige forholdet mellom pris og leveringsvilkår er oppretthaldt eller om det er lagt til nye oppgåver i oppdraget sett opp mot omfanget i tilbodet som blei utlyst, og kan dermed ikkje konkludere på om dette er brot på regelverk.⁴⁷

5.4 Retningslinjer og rutinar for kvalifikasjons- og tildelingskriterium

5.4.1 Datagrunnlag

Overordna retningslinjer og rutinar for kvalifikasjonskrav og tildelingskriterium

Det er etablert overordna malar for konkurransegrunnlag for anskaffingar av ulik verdi og oppbygging⁴⁸ I desse malane er det lagt inn rettleiing markert i gult mellom anna knytt til kvalifikasjonskrav i samsvar med samla sum på anskaffinga (over eller under terskelverdiar) og kva type anskaffing som skal gjennomførast. Det går til dømes fram i mal for konkurransegrunnlag for avgrensa tilbodskonkurranse og avgrensa anbodskonkurranse at krav

⁴⁶ For at endringa skal reknast som vesentleg må den økonomiske balansen endrast utover det som var forutsett i den opphavelige kontrakten. Det vil soleis vere av betydning om det opphavelige forholdet mellom pris og leveringsvilkår er oppretthaldt.

⁴⁷ Dersom endringane er av ein slik karakter at det kunne ha påverka samansettinga av kva leverandørar som har respondert på oppdragsgivar si kunngjering, eventuelt korleis leverandørane ville ha utforma tilbodet sitt, vil endringa normalt sjåast på som vesentleg, og det må gjennomførast ny konkurranse. Nærings- og fiskeridepartementet. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Sist oppdatert i 2018.

⁴⁸ Vestland fylkeskommune. Innkjøpsseksjonen. Konkurransegrunnlag avgrensa tilbodskonkurranse og avgrensa anbodskonkurranse, Konkurransegrunnlag førespurnad under nasjonal verdi, Konkurransegrunnlag konkurranse med forhandlingar over EØS, Konkurransegrunnlag open tilbodskonkurranse og anbodskonkurranse, Tilbodsinvitasjon under kr. 100.000.

til løns- og arbeidsvilkår skal vere ein del av kvalifikasjonskrava dersom ein skal kjøpe tenester eller bygg- og anleggsarbeid og at alle underleverandørar skal levere skatteattest dersom ein skal inngå bygge- og anleggsavtalar. Det går vidare fram av malane at det er viktig at ein går kritisk gjennom kvalifikasjonskrava slik at desse er tilpassa behovet.

Det er på same måte lagt inn alternativ til tildelingskriterium i malane for konkurranse gjennomføring. I konkurransegrunnlag for open tilbuds- og anbudskonkurranse er det eksempelvis lagt inn fire alternative måtar å bruke tildelingskriterium: 1) lågaste pris som einaste kriterium, 2) lågast kostnad som einaste kriterium, 3) forhold pris/kostnad og kvalitet (basert på spesifikke kriterium for kvalitet) og 4) samla skjønsmessig vurdering basert på pris/kostnad, kvalitet og miljø. Malen viser til at siste punktet omhandlar anskaffingar etter FOA del II og § 8-11 (1).

Det er også lagt inn standardtekst og rettleiing knytt til vekting av klima- og miljøomsyn i innkjøpsseksjonen sine malar for konkurransegrunnlag. Det er til dømes i konkurransegrunnlag for konkurranse med forhandling over EØS terskel, lagt inn to alternativ til tekst som skal inn i konkurransegrunnlaget dersom ein vurderer at 1) klima- og miljøomsyn ikkje er vesentleg for anskaffinga eller 2) dersom ein har miljø- og klimakrav som minstekrav i kravspesifikasjonen i staden for i evalueringa av tilbud, samt grunngjeving for dette og tilvising til rettleiing frå DFØ på området.⁴⁹

Innkjøpsseksjonen er på revisjonstidspunktet i prosess med å utarbeide ein miljøstrategi for anskaffingar.⁵⁰ Det går fram at målet med strategien vil vere å identifisere anskaffingar der det er relevant å stille miljøkrav basert på miljøbelastninga til innkjøpet, slik at Vestland fylkeskommunen kan bidra til ei reell minimering av miljøbelastning, i samsvar med krav til dette i regelverket og mål knytt til klima, miljø og anskaffingar i Vestland fylkeskommune sin utviklingsplan 2020-2024.

Innkjøpsseksjonen har ikkje utarbeidd eigne retningslinjer eller rutinar for bruk av klima- og miljøomsyn som tildelingskriterium, men i fleire intervju med innkjøpsseksjonen blir det vist til at dei bruker DFØ sin rettleiar om reglane om klima og miljøomsyn i offentlege anskaffingar. Som tidlegare nemnt under avsnitt 4.4 om kompetanse og opplæring, er det fleire i innkjøpsseksjonen som viser til at dei manglar kompetanse på klima og miljø. Innkjøpssjefen påpeiker at han opplever at innkjøpsseksjonen får ein stor del av ansvaret for klima- og miljøomsyn i anskaffingar til tross for at dei ikkje har denne kompetansen. Leiar for strategisk innkjøp i innkjøpsseksjonen peiker samtidig på at seksjonen samhandlar med seksjon for plan, klima og analyse i Avdeling for næring, plan og innovasjon når det gjeld klima- og miljø, og at

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav knytt til om leverandøren er eigna til å levere den aktuelle anskaffinga. Føremålet med kvalifikasjonskrav er å sikre at leverandøren har dei nødvendige organisatoriske, tekniske, faglege, økonomiske og finansielle evnene til å gjennomføre kontrakten. Ved anskaffingar etter forskrifta del II skal oppdragsgivaren følgje føresegnar om kvalifikasjonskrav i § 8-7 i FOA.

Tildelingskriterium er konkurransekriteriene som oppdragsgivaren skal vurdere tilboda etter. Leverandøren som har levert det tilbudet, som etter oppdragsgivaren si vurdering scorar best på disse kriterium, skal bli tildelt kontrakten.¹

Kilde: DFØ. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser.

⁴⁹ Direktorat for forvaltning og økonomistyring. Veileder til reglene om klima- og miljøomsyn i offentlige anskaffelser. Oppdatert 27.08.2024

⁵⁰ Vestland fylkeskommune. Innkjøpsseksjonen. Miljøstrategi for anskaffingar – under arbeid.

dei særskilt er til hjelp når innkjøpsseksjonen skal praktisere og tolke reglane knytt til vekting av klima og miljø i konkurransegrunnlag.

Retningslinjer og rutinar for kvalifikasjonskrav og tildelingskriterium i Avdeling for eigedom og utbygging og Avdeling for infrastruktur og veg

I dei to undersøkte avdelingane med eigne innkjøpsmiljø er det etablert eigne retningslinjer knytt til bruk av tildelingskriterier og kvalifikasjonskrav.

I Avdeling for infrastruktur og veg (INV) er det etablert eit hjelpedokument for anskaffings- og kontraktsstrategi⁵¹ der det mellom anna er lagt inn rettleiingstekst knytt til val av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. De er under dei same punkta også lagt inn lenker til KOFA-saker som omhandlar kvalifikasjonskrav og evalueringsmodellar. I malar for konkurransegrunnlag i INV er det også lagt inn rettleiingstekst når det gjeld kvalifikasjonskrav. Eksempelvis går det i malane for byggekontrakt over og under EØS terskel⁵² fram standardtekst knytt til kvalifikasjonskrav for denne typen anskaffingar, samt forslag til tekst dersom det er relevant for den konkrete anskaffinga. På forsida av malane går det fram at det må etablerast eigne tildelingskriterier for kvart prosjekt, medan det under punkt om tildelingskriterier i malane er det lagt inn førebels informasjon om kravet knytt til å vekte klima- og miljøomsyn med 30 prosent i relevante anskaffingar.

INV har nyleg utarbeidd ein eigen rettleiar for klima og miljø som tildelingskriterium i vegkontraktar⁵³, samt ein prosedyre for val av tildelingskriterium for klima og miljø og anskaffingar⁵⁴. I samband med verifiseringa av rapporten blir det vist til at innkjøpsseksjonen deltok aktivt i dette arbeidet for å sikre tilfredsstillande innkjøpsfagleg standard. Rettleiaren går inn på bakgrunnen for føringane knytt til vekting av klima- og miljøomsyn i regelverket, val og utforming av tildelingskriterium, klima og miljø som tildelingskriterium i INV spesifikt og alternativ- og unntaksføresegner. Rettleiaren har også lenke til verktøy, rettleiarar, kjelder til hjelp og bistand internt i VLFK og eksternt hos DFØ.

Føremålet med prosedyren for val av tildelingskriterium for klima og miljø er å samanfatte dei viktigaste kriteria for val og utforming av tildelingskriterium for klima og miljø i anskaffingar hos INV. Det går fram at prosedyren også kan nyttast som ei hugseliste i anskaffingsprosessen ved å minne om dei fem hovudpunkta som går fram av tabellen under.

Tabell 9: Hugseliste for val og utforming av tildelingskriterium (Kjelde: VLFK)

Tildelingskriterium skal
1. vere eigna til å redusere anskaffinga si samla klima- og miljøbelastning.
2. vere direkte knytt til sjølve leveransen.
3. vere eigna til konkurranse og til å skilje leverandørane frå kvarandre.
4. vere omfatta av dokumentasjonskrav som kan etterprøvast.
5. vere omfatta av ei kontraktsfesta malusordning (sanksjon).

⁵¹ Vestland fylkeskommune. INV. Anskaffelse- og kontraktsstrategi – hjelpedokument. E-handboka. Versjon 1. Godkjent 18.06.2024

⁵² Vestland fylkeskommune. INV. Mal byggekontrakt 8406 under EØS terskel. E-handboka. Versjon 0. Godkjent 27.02.2024

Vestland fylkeskommune. INV. Mal byggekontrakt 8406 over EØS terskel ulike konkurranseformer. E-handboka. Versjon 0. Godkjent 27.02.2024.

⁵³ Vestland fylkeskommune. INV. Klima og miljø som tildelingskriterium i vegkontraktar. Rettleiar. Første versjon 07.06.2024. Tredje versjon 13.11.2024.

⁵⁴ Vestland fylkeskommune. INV. Prosedyre for val av tildelingskriterium for klima og miljø i anskaffingar. E-handboka. Versjon 0. Datert 04.12.2024.

Alle dei intervju i INV peiker på at det er etablert tilstrekkeleg retningslinjer og malar som skal sikre at det blir stilt tilfredsstillande kvalifikasjons- og tildelingskriterier i anbudsprosessar i avdelinga. Det blir påpeikt at INV også har etablert standardskildringar av kontraktskrav, til dømes knytt til seriøsitet, i kontraktsmalen, og at dette sikrar at kontraktskrava er like på tvers av anskaffingane i avdelinga, samt at ein ikkje motseier seg sjølv i kontraktskrava som blir stilt.

Også når det gjeld klima- og miljøomsyn som tildelingskriterium, viser dei intervju til at det er etablert tilstrekkeleg rettleiarar og prosedyrar som sikrar at dette blir gjort i samsvar med krav i regelverket. Seksjonsleiar i INV peiker på at innkjøparar i seksjonen også har tett dialog med fagpersonar i stab i INV for å sikre at klima- og miljøomsyn blir vekta 30 prosent i konkurransar, og at dei på denne måten også sikrar at tildelingskriteria knytt til klima- og miljø blir utforma og vekta nokså likt på tvers i avdelinga. Seksjonsleiaren understrekar at det er eit viktig poeng at kompetanse på dette området ligg sentralt hos stab, då det er risiko for ulik handsaming dersom dette skal ivaretakast av den enkelte byggjeleiar og prosjektleiar. Eit anna poeng som blir haldt fram i intervju er at det var merkbar motstand i avdelinga knytt til å ta inn vekting av miljø- og klimaomsyn før kravet blei gjeldande, men at det blei arbeidd godt med dette frå sentralt hald då det blei pålagt, og at resultatet har blitt bra. Seksjonsleiar påpeiker at det der viktig at tilsette, utover dei som sit sentralt med byggherreansvaret, arbeider med felles strategiar. Det blir vidare vist til at kompetansen til INV sentralt på klima og miljø er god, og at dei samarbeider godt med dei som har byggherreansvaret.

I Avdeling for eigedom og utbygging (EIU) er det utarbeidd malar for konkurransegrunnlag der det går fram standard tekst og rettleiingstekst når det gjeld kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, på same måte som skildra over for INV. Det er ikkje lagt inn standardtekst eller rettleiing knytt til klima- og miljøomsyn som tildelingskriterium i malane for konkurransegrunnlag i avdelinga. Det går heller ikkje fram standardtekst om krav til å vekte klima og miljøomsyn som tildelingskriterium, eller eventuelle unntak frå dette kravet i malane.

I intervju blir det vist til at EIU har tilstrekkeleg rutinar og retningslinjer som skal sikre at det blir stilt relevante og påkravde kvalifikasjonskrav i anskaffingane og at det blir etablert gode tildelingskriterium. Det blir mellom anna vist til at døme på kvalifikasjons- og tildelingskriterier går fram av kontraktsmalane som innkjøpsseksjonen har utarbeidd og at avdelinga tar utgangspunkt i desse malane, men tilpassar dei til avdelinga sine behov. Når malane skal bli tilpassa til avdelinga, er det jurist og innkjøpsansvarleg i stabsseksjonen i avdelinga som gjennomfører dette.

Det blir vist til at det er dei fagansvarlege på dei ulike fagområda i avdelinga som har ansvar for kravspesifikasjonar på totalentreprisar. Det blir vidare vist til at alle kravspesifikasjonar avdelinga har i ei utlysing går fram av kontraktsmal som innkjøpsansvarlege brukar. Det blir vidare peikt på at det stort sett er dei same tilsette som er med på å utarbeide kravspesifikasjon for utlysing som er med på evaluering av tilboda. Den som er ansvarleg for anskaffinga frå innkjøp i stab si side kjem med forslag til korleis dette bør evaluerast, og har kriterium og matriser som dei skal bruke i evalueringa. Det blir også vist til at dei innkjøpsansvarlege i stab har med seg erfaringar frå tidlegare når det gjeld kva som fungerte godt og mindre godt og at avdelinga i stor grad nyttar marknadsdialog før dei til dømes set opp krav i ein konkurranse.

EIU gjennomførte si første utlysing med klima- og miljøomsyn som tildelingskriterium i juni 2024. Det blir vist til at det har vore utfordrande å sørge for at klima- og miljøomsyn blir vekta med 30 prosent i evaluering av tilbod i eigedomsavdelinga. I intervju går det fram at

eigedomsavdelinga i 2024 har sett i verk eit arbeid med å utvikle gode grunngjevingar for vurdering av miljø og klima.⁵⁵

I samband med verifiseringa av rapporten blir det påpeikt at hovudfokus for EIU ved oppstart av alle anskaffingar i 2024 har vore klima- og miljøomsyn. Det blir vidare påpeikt at krav til vurdering av klima – og miljøomsyn som tildelingskriterium blir etterlevd i alle konkurransar. EIU viser vidare til at det er innført eit nytt kapittel i konkurransereglane som omhandlar klima- og miljøomsyn og at reviderte malar ikkje er publisert i kvalitetssystemet. Det blir vist til at det er publisert to nye malar som omhandlar miljø i store og mindre entreprisar.⁵⁶

5.4.2 Vurdering

Deloitte vurderer at fylkeskommunen har utarbeidd retningslinjer og rutinar for etablering av kvalifikasjons- og tildelingskriterium i anskaffingar. Det er etablert malar og retningslinjer både i innkjøpsseksjonen og dei undersøkte avdelingane som skal sikre at det blir utarbeidd tilfredsstillande kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Undersøkinga viser at det også er etablert rettleiing knytt til vekting av klima- og miljøomsyn i dei etablerte malane i innkjøpsseksjonen og i Avdeling for Infrastruktur og veg. Avdeling for infrastruktur og veg har også utarbeidd ein rettleiar for klima og miljø som tildelingskriterium i vegkontraktar og tilsette i innkjøpsseksjonen viser til at dei bruker DFØ sin rettleiar om reglane om klima og miljøomsyn i offentlege anskaffingar. Avdeling for eigedom og utbygging har ikkje lagt inn standardtekst eller rettleiing knytt til klima- og miljøomsyn som tildelingskriterium i malane for konkurransegrunnlag i avdelinga. Undersøkinga indikerer at Avdeling for eigedom bruker miljø- og klimaomsyn som tildelingskriterium i anskaffingar der dette er vurdert som relevant, men Deloitte vil likevel påpeike at fylkeskommunen bør sikre at alle avdelingar og einingar som gjennomfører anskaffingar har rutinar og retningslinjer som legg til rette for at krav til vurdering av miljø- og klimaomsyn i anskaffingar blir etterlevd. Deloitte merkar seg samtidig at avdelinga er i prosess med å utvikle rettleiing knytt til vurdering av miljø og klima som krav i anskaffingar.

Deloitte merkar seg at det er fleire i undersøkinga som viser til at det er utfordrande å implementere krav til å vektlegge klima- og miljøomsyn, og at manglande kompetanse blir vist til som ei av hovudårsakene. Jf. vurderinga i avsnitt 4.4.2, vurderer Deloitte at fylkeskommunen bør legge til rette for at innkjøpsfunksjonane i einingane har nødvendig kompetanse for å kunne etterleve krav i regelverket også når det gjeld krav om vekting av klima- og miljøomsyn. Undersøkinga indikerer at det er fleire miljø og einingar i fylkeskommunen som har god kompetanse på dette området, og som eventuelt kan bistå med erfaringsdeling, rådgjeving eller liknande inn mot innkjøpsmiljøa.

⁵⁵ Oppdragsgivar kan i samsvar med krav i regelverket erstatte klima- og miljøomsyn i tildelingskriteria med klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen, dersom det er klart at dette gir betre klima- og miljøeffekt. I intervju blir det vist til at ein for kvar anskaffing i eigedomsavdelinga vurderer om minstekrav gir ein betre miljøeffekt enn å vekte miljø med 30 prosent. Anskaffelsesforskriften § 7-9 fjerde ledd første punktum, forsyningsforskriften § 7-9 fjerde ledd første punktum og konsesjonskontraktforskriften § 7-6 tredje ledd første punktum.

⁵⁶ Det går ikkje fram av tilbakemeldinga kvar desse malane er publisert.

6 Rutinar for kontraktsoppfølging

6.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har fylkeskommunen etablert føremålstenlege rutinar for kontraktsoppfølging?

Under dette:

- I kva grad er det etablert rutinar for å sikre at avrop blir gjort i samsvar med inngåtte avtalar/kontraktar (lojalitet)?
- Kva system og rutinar er etablert for å følgje opp inngåtte kontraktar (inkludert ilegging av sanksjonar ved avvik)?
- Er det etablert rutinar for å gjennomføre risikobaserte kontrollar av kontraktsportefølja?

I tillegg har vi gjennomført stikkprøvekontrollar med utgangspunkt i følgjande underproblemstilling som vil bli svart ut i dette kapitlet:

- Er avrop på rammeavtaler gjennomført i samsvar med avtalane?
- I kva grad blir leverandørar følgt opp når det gjeld leveranse, pris og andre parameter (samt ev. sanksjonar ved avvik) som er relevante i den enkelte kontrakt?

6.2 Revisjonskriterier

Basert på kommunelova, lov om offentlege anskaffingar og DFØ si rettleiar for beste praksis for kontraktsoppfølging har Deloitte utleidd følgjande revisjonskriterium knytt til problemstillingane som blir undersøkt i dette kapitlet:

Fylkeskommunen skal:

- Etablere system og rutinar for å sikre at kontraktar blir følgde opp. Internkontrollen skal tilpassast vesentlegheit og risiko og skal dokumenterast skriftleg (Kommunelova § 25-1)
- Opptre i samsvar med grunnleggande prinsipp om konkurranse, likebehandling, føreseielegheit, etterprøvbarheit og forholdsmessigheit i offentlege innkjøp i alle anskaffingar over NOK 100 000 ekskl. mva (Anskaffingslova, §4).
- Oppbevare tilstrekkeleg dokumentasjon til å kunne grunngi viktige avgjersler i anskaffingsprosessen, samt føre anskaffingsprotokoll for alle innkjøp med verdi over NOK 100 000 ekskl. mva (Forskrift om offentlege anskaffingar, § 7-1).
- Gjennomføre nødvendig kontroll av om kontraktsvilkåra om løns- og arbeidsvilkår og HMS-kort blir overhaldt. Graden av kontroll kan tilpassast behovet i vedkommande bransje, geografiske område mv. (Forskrift om løns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar mv. § 7)

Fylkeskommunen *bør*:

- Følgje opp leveransen gjennom heile kontraktsperioden for å sikre at fylkeskommunen får kontraktsmessig yting på kontraktsfesta vilkår (punkt 4.5. i DFØ si rettleiar om beste praksis for kontraktsoppfølging)⁵⁷
- Avklare korleis bestilling skal gjerast på ein rammeavtale og etablere gode rutinar og system som sikrar samhandling mellom kontraktsansvarleg og bestillar (punkt 4.1 i DFØ si rettleiar om beste praksis for kontraktsoppfølging)⁵⁸
- Etablere rutine for informasjonsflyt mellom kontraktsansvarleg og bestillar ved avvik i kontraktsfesta ytelse (punkt 4.5.1. i DFØ si rettleiar om beste praksis for kontraktsoppfølging)
- Gjennomføre årlege risikovurderingar av kontraktsporteføljen for å avdekke grunnleggjande risikofaktorar som bør handterast i kontraktsoppfølging. Risikovurderinga skal også inkludere risiko for brot på krav til løns- og arbeidsvilkår og eventuelle andre seriøsitetskrav. (punkt 3.2. i DFØ si rettleiar om beste praksis for kontraktsoppfølging.)
- Prioritere kontraktar med høgast risiko for vidare oppfølging for å nytte ressursane mest mogleg effektivt. Kontraktar med høgast risiko bør prioriterast slik at dei tilgjengelege ressursane blir nytta mest mogleg effektivt (punkt 3.2 i DFØ si rettleiar om beste praksis for kontraktsoppfølging)
- Risikovurdere kontrakten og utarbeide ein plan med risikoreduserande tiltak (punkt 4.3 risikovurdering av kontrakten i DFØ si rettleiar om beste praksis for kontraktsoppfølging)

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

6.3 Rutinar for å sikre at avrop gjort i samsvar med inngått avtale

6.3.1 Datagrunnlag

I Vestland fylkeskommune sine hovudmål for innkjøp ⁵⁹ går det mellom anna fram at fylkeskommunen skal sikre effektiv bruk av inngåtte avtalar og drive strategisk kontraktsoppfølging og leverandørutvikling. Målsetjinga er at fylkeskommunen skal sikre god rammeavtaledekning og effektiv bruk av inngåtte avtalar. Dette skal sikrast gjennom å syte for korrekt behovsdekning i samarbeid med brukarar og å gje god informasjon om inngåtte avtalar ut i organisasjonen.

Oversikt over felles rammeavtalar

Informasjon om fylkeskommunen sine felles rammeavtalar ligg tilgjengeleg på temaside for innkjøp på fylkeskommunen sine intranettsider. I avtaleoversikta er det fleire søkemoglegheiter der ein både kan søke på konkrete avtalar, leverandørar eller avtaleområde. I avtaleoversikten til fylkeskommunen er det per desember 2024 registrert 278 aktive avtalar i avtalekatalogen som ligg tilgjengeleg for alle tilsette på intranettsidene. Går ein inn på avtaleområdet får ein

⁵⁷ Direktoratet for økonomistyring. Beste praksis for kontraktsoppfølging. Veileder. Sist faglig oppdatert 27.11.2023.

⁵⁸ Direktoratet for økonomistyring. Beste praksis for kontraktsoppfølging. Veileder. Sist faglig oppdatert 27.11.2023.

⁵⁹ Innkjøpsseksjonen. Hovudmål for innkjøp i Vestland Fylkeskommune. Vedtatt i fylkestinget: 03.03.2020.

opp lenke til 20 ulike avtaleområde, til dømes verktøy og utstyr, matvarer og bevertning og køyretøy, fartøy og maskiner. Ein kan vidare lese om kvar enkelt avtale, kven som er kontaktperson for avtalen i fylkeskommunen og hos leverandør, kva som er avtaleperiode og ein kan laste opp sjølv avtalen. For mange avtalar er det også lagt inn meir informasjon om avtalen, til dømes framgangsmåte for bestilling, korleis ein melder avvik på leveransar, prisinformasjon mv.

Det er innkjøpsseksjonen som inngår rammeavtalar på tvers av avdelingane i fylkeskommunen. Avtalar som er inngått skal registrerast i kontraktsadministrasjonsverktøyet (KAV) til fylkeskommunen. Det er etablert ein prosedyre for implementering av avtalar som skildrar korleis avtalar skal registrerast i avtalekatalogen via KAV.⁶⁰ Avtaleinformasjonen er tilgjengeleg i KAV, og vidare lenka til avtalekatalogen på intranettsidene til fylkeskommunen (som skildra over). Det er også etablert ein standard for registrering av avtaleinformasjon i KAV og avtaleoversikta, der det går fram kva informasjon som skal registrerast for kvar avtale, og korleis ein går fram for å gjennomføre dette.⁶¹

Innkjøpssjefen viser til at ein i KAV kan velje at ein vil publisere rammeavtalen, og deretter må avtaleansvarleg skrive ei kort skildring om kva rammeavtalen går ut på før den blir ein del av avtaleoversikta i avtalekatalogen på intranett. Det blir vist til at innkjøpsseksjonen v/ADU i løpet av året gjennomgår så mykje som mogleg av avtaleoversikta for å sikre at informasjon som føreligg er korrekt. I andre intervju blir det samtidig peikt på at tilsette ikkje nødvendigvis kjenner til avtaleoversikta eller kvar dei finn denne.

Det blir vist til at det er ei målsetting at alle rammeavtalar, også rammeavtalar som ikkje blir inngått av innkjøpsseksjonen, skal publiserast i avtaleoversikta på intranett, men det blir peikt på at dette er noko kvar avdeling må vurdere om dei ønskjer. Skyss og Bybanen Utbygging deler til dømes ikkje avtaleinformasjon og fylkeskommunen har heller ikkje noko policy for om denne typen informasjon skal delast eller ikkje. Innkjøpssjefen peiker på at det ville ha vore ein fordel om det blei etablert ein fast plass med informasjon om *alle* avtalar i fylkeskommunen (også rammeavtalar som er sektorspesifikke) som alle tilsette på tvers av avdelingar kjenner til og bruker på same måte. Avdelingar som inngår eigne sektorspesifikke rammeavtalar, til dømes Eigedom, har eigne oppslag om sine rammeavtalar på sine sider på intranett.

Det blir i intervju med innkjøpsseksjonen peikt på at det ikkje alltid er kapasitet til å fornye avtaler eller gjennomføre nye konkurransar før gjeldande avtaler er utløpt, noko som gir ein risiko for at det blir gjennomført bestillingar på utgåtte rammeavtalar. I intervju blir det peikt på at det i KGV/KAV-systemet kjem varsel ni og seks månader før ein avtale utgår. Ved slike tilfelle har ein anten ein opsjon på forlenging i avtalen, eller så blir det gjennomført ny konkurranse. Det blir peikt på at innkjøpsseksjonen, til tross for varsel i systemet, ofte kjem «bakpå» og startar for seint med å fornye kontrakt eller konkurranseutsette avtalen. Det blir peikt på at dette skjer fordi kapasiteten i seksjonen ikkje strekk til. Det blir vidare vist til at det også hender at uføresette hendingar gjer at innkjøpsseksjonen ikkje kjem i mål med fornyinga eller konkurransen før gjeldande avtale er utgått og at dette kan føre til at ein handlar på utgåtte avtalar. Innkjøpssjef peiker på at innkjøpsseksjonen av kapasitetsomsyn primært ønsker å ha opsjon på avtalar.

⁶⁰ Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Prosedyre for implementering av avtale. Versjon 0. Godkjent 06.05.2021.

⁶¹ Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Standard for registrering av avtaleinformasjon i TendSign – Avtaleoversikten. Versjon 1. Godkjent 29.07.2024.

Det går vidare fram at det kan skje at ein avtale blir forlenga utan dette blir registrert gjennom KAV og publisert i avtalekatalogen på intranett. På denne måten vil avtalar ikkje vere synlege for tilsette i avtalekatalogen. Innkjøpssjef understrekar at det derfor er viktig at avtaleadministrator⁶² alltid oppdaterer oversikten på intranett.

I intervju blir det påpeikt at det også er ønskeleg å utvikle ein betre avtalekatalog med oversikt over kva avtalar som er inngått og kva avtalar som er i prosess. Det blir vist til at datakvaliteten i avtalekatalogen ikkje er så god som ønskeleg og at dette gjeld for både nye avtaler og ved forlenging av eksisterande avtaler. Det blir vidare vist til at det per i dag ikkje er etablert ein god måte å visualisere for resten av organisasjonen kva anskaffingsprosessar som er planlagt og undervegs.

Bestilling/avrop på rammeavtalar gjennom eHandel

Det går fram av temasideane om innkjøp på fylkeskommunen sine intranettsider at dersom ein tilsett skal bestille varer eller tenester så må dei bruke økonomisystemet til VLFK som har ein modul for elektronisk handel (eHandel). I kvalitetssystemet er det lagt inn prosedyre for avrop på rammeavtale i eHandel, der det blir presisert at alle varekjøp *skal* registrerast i eHandel, medan alle tenestekjøp *bør* registrerast i eHandel. Det er vidare lagt inn lenke til eHandelssystemet og ein e-læringsvideo om korleis ein bruker systemet.⁶³

Det går fram av temasideane om innkjøp på intranett at innkjøpsseksjonen, ved operativt innkjøp, bestiller alle varer og tenester det er behov for på vegner av tilsette på dei tre fylkesbygga, bortsett frå personleg IKT-utstyr.⁶⁴ Det blir vist til at operativt innkjøp bestiller alt frå møblar til mobiltelefonar, og ulike tenester for tilsette på fylkesbygga. Dei vidaregåande skulane og tannklinikkane gjennomfører sine eigne bestillingar i eHandel, og har eigne rutinar for melding av behov til høvesvis innkjøpsansvarleg for Tannhelse og innkjøpskoordinator på den enkelte skulen.

I intervju blir det vist til at av alle faktura i fylkeskommunen, så er omlag 20 prosent knytt opp mot ein innkjøpsordre i eHandel, men dersom ein tar høgde for telefon, straum mv. som ikkje skal ligge inne i dette systemet, er ein oppe i ein dekning på om lag 40 prosent i eHandel av det ein kan bestille på avtale i fylkeskommunen.

Elektronisk handel (eHandel)

Bruk av elektronisk verktøy for å understøtte prosessen frå bestilling til betaling av varer og tenester. Innføring av eHandel kan ha fleire føremål:

1. Sikre at gode anskaffingsprosessar blir følgt i heile organisasjonen.
2. Generere styringsinformasjon.
3. Forenkle og automatisere prosessar.
4. Følge opp leveranse, betre sporbarheit og moglegheit for kontroll.

Effektane vil vere betre, enklare og sikrare offentlege anskaffingar.

DFØ – anskaffelser.no

⁶² Kven som er avtaleadministrator, vil variere med type avtale og kva eining som eig avtalen. Døme på ansvar i rolla som avtaleadministrator er å sikre at KAV er oppdatert når det gjeld prisjusteringar, forlenging av avtalar, administrere registrering og signering av eventuelle endringsavtalar mv. Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Prosedyre for avtaleoppfølging. E-handboka. Versjon 0. Godkjent 13.09.2023.

⁶³ Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Prosedyre for avrop på rammeavtale i Visma eHandel. Versjon 3. Godkjent 4.11.2024.

⁶⁴ Seksjon IKT har budsjetansvar for personleg IKT-utstyr og vil ha storinnkjøp av datamaskinar 1-2 gangar per år. Eigeomsavdelinga, Skyss og Bybanen Utbygging gjennomfører sjølve dei kjøpa som ligg til deira kjerneverksmd innan bygg, entreprisar og transport, medan behov for utstyr mv til arbeidsplassane i fylkesadministrasjonen skal meldast til operativt innkjøp.

Innkjøpssjefen understrekar at fylkeskommunen har betringspotensial når det gjeld å registrere og kontrollere tenestekjøp. Han viser til at rundt 2 prosent av tenestekjøpa til fylkeskommunen blir gjennomført via eHandel. Det blir samtidig påpeikt at det er utfordringar med funksjonaliteten i eHandelssystemet, og at dette er meldt til leverandør av systemet.

Innkjøpssjef understrekar at det er viktig å gjennomføre avrop og bestillingar gjennom eHandelssystemet slik at avrop og bestillingar blir registrert. Han påpeiker at det er viktig at ei bestilling blir registrert og at budsjetteigar godkjenner den før den går til leverandør. Fleire av dei intervjua viser til at det per i dag er altfor dårleg kontroll på dette, med manglande dokumentering, attesting og priskontroll. Når ein gjer avrop og bestilling gjennom eHandel blir det automatisk dokumentert i rekneskapssystemet. Det er vidare system for at leiar må godkjenne bestillingar når det går gjennom eHandelssystemet. Det blir påpeikt at det er for mange avvik på faktura i fylkeskommunen, og at dette i stor grad handlar om manglande dokumentering og protokollføring ved at kjøp til dømes blir gjennomført utanfor eHandelssystemet.

Det blir vist til at det kan skje at tilsette i tenestene, til dømes i dei vidaregåande skulane, bestiller varer direkte frå leverandørar eller utanfor rammeavtalar. Det blir samtidig erkjent at det manglar avtaler for kjøp av varer innan ein del studieprogram. Leiar for administrativ drift og utvikling (ADU) i innkjøpsseksjonen påpeiker at konsekvensane av at organisasjonen handlar utanfor rammeavtalar er at ein ikkje får samordna kjøp på tvers slik at ein får betre priser, betre leveringstryggleik mv. Han påpeiker vidare at ein heller ikkje får forplikta leverandørane til krav om sosial berekraft, miljø osv. når ein kjøper varer utanom inngåtte avtalar.

System og rutinar for kontroll av avrop på overordna rammeavtalar

Det går fram at kontroll av faktura ligg automatisk inne i eHandelssystemet. Når ein bestiller ei vare til ein pris vil systemet varsle dersom det er avvik på pris opp mot avtale. Bestillar skal følge opp eigne kjøp og registrere kva ein har mottatt. Dersom leverandør gjer ein feil, til dømes leverer 13 eksemplar, sjølv om det er bestilt 15, og legg inn pris på 15 eksemplar, vil systemet automatisk registrere at det er avvik.

Administrativ drift og utvikling (ADU) i innkjøpsseksjonen har ansvar for å gjennomføre rutinemessige kontrollar av innkjøpsverksemda i heile fylkeskommunen.⁶⁵ Som del av dette ansvaret skal ADU i samarbeid med den som er avtaleansvarleg i den relevante eininga mellom anna gjennomføre årleg kontroll av pris og prisutvikling opp mot avtale i eHandelssystemet.⁶⁶ ADU skal også undersøke avtalelojalitet for relevante avtalar, men det går ikkje fram av prosedyre for controller kor ofte dette skal gjennomførast eller kva undersøkinga av avtalelojalitet inneber.

Det blir vist til at ADU løpande følger opp om avrop på avtalar blir gjort riktig, og at det blir gjort vekentleg stikkprøvekontroll av faktura med manglande dokumentasjon. ADU gjennomfører også stikkprøvekontrollar på alle fakturaer over NOK 100 000 for å undersøke kva prosess som ligg til grunn for anskaffinga. Når økonomisystemet ikkje klarar å knyte faktura til ein avtale går det ut eit varsel til vedkomande som har gjennomført kjøpet. Det blir påpeikt at det er ein manuell jobb å sjekke kvar faktura før ein eventuelt sender ut eit slikt varsel. Det blir vist til at ADU sender ut spørsmål ved om lag 70-80 faktura årleg, og at det blir utarbeidd protokoll over kjøpa som er gjort utanfor avtale. Leiar peiker på at nokre av anskaffingane kan ha naturlege

⁶⁵ Vestland fylkeskommune. Innkjøpsseksjonen. Prosedyre for controller. Godkjent: 16.04.2024.

⁶⁶ Eventuelt 1 gong i løpet av avtaleperioden for kvar avtale. Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Prosedyre for controller. E-handboka. Versjon 1. Godkjent 07.06.2024

forklaringar, til dømes at faktura for eit arbeid blir sendt etter at avtalen er utgått, medan andre anskaffingar er kjøp som er gjennomført utan at det er omfatta av rammeavtale.

Leiar for ADU viser til at rundt 90 prosent av totalt fakturerte beløp som går ut frå fylkeskommunen er frå kjøp gjort på avtalar. Dersom ein ser på tal transaksjonar som blir gjennomført, så er det likevel svært mange transaksjonar som ikkje er kjøp på avtale. Han viser til at dette mellom anna har samband med det ikkje eksisterer nok rammeavtalar på studieprogramma i dei vidaregåande skulane. Han peiker på at dette er kjøp med avgrensa verdi per transaksjon og at det dermed ikkje blir prioritert å opprette rammeavtalar. Når det gjeld Bybanen, Skyss, Eigedom mv. så er det etablert avtalar på det aller meste, og det er her dei store utlegga i kroner ligg.

Det blir opplyst at innkjøpsseksjonen ved ADU har fått prøve ut ein første variant av innkjøpsanalysesystem i økonomisystemet. Med innkjøpsanalysesystemet kan ein mellom anna hente ut data på kva ein kjøper frå ulike leverandørar, kor mykje ein kjøper og kva innkjøp som blir gjort av kvar eining. Leiar for ADU peiker på systemet for innkjøpsanalyse ikkje fungerer heilt optimalt ennå, og at det er per i dag må gjerast ein del manuelt arbeid for å gjennomføre innkjøpsanalysar, i tillegg til det som systemet kan hjelpe dei med. Det blir vidare vist til at fylkeskommunen ikkje har god nok data på tenestekjøp, og dermed ikkje same oversikt over desse kjøpa som dei har på varekjøp. På revisjonstidspunktet er det fire tilsette ved innkjøpsseksjonen som har tilgang til innkjøpsanalysesystemet. Leiar for ADU peiker på at planen er at alle leiarar skal ha tilgang til dette, og at dei på denne måten vil få betre oversikt over kjøp og avrop i si eining.

Retningslinjer og rutinar for avrop på rammeavtalar i Avdeling for eigedom og utbygging og Avdeling for infrastruktur og veg.

Avdeling for eigedom og utbygging har utarbeidd fleire rutinar og retningslinjer mv. for korleis ein skal gjere avrop på rammeavtalar, både felles rammeavtalar på varer og tenester for heile fylkeskommunen, og avrop på rammeavtalar som er sektorspesifikke for avdelinga.

I kvalitetssystemet er det etablert ei mappe med tittelen «korleis gjere innkjøp i Eigedom» der det mellom anna går fram at alle bestillingar av varer og tenester på fylkeskommunen sine felles rammeavtalar skal gjennomførast via eHandel. Det er også utarbeidd prosedyre for korleis tilsette i eigedomsavdelinga skal bruke eHandel for kjøp av varer og tenester som er spesifikke for avdelinga, og mal for avropsskjema på rammeavtale og mal for gjennomføring av minikonkurranse på sektorspesifikke rammeavtalar med fleire leverandørar. Det blir vidare vist til at alle tilsette kan finne retningslinjer og rutinar for korleis å gjennomføre avrop på lokale rammeavtalar på lokal server (G-disk) i avdelinga.

Det er etablert ei myndigheitsmatrise for eigedom der føremålet er å gi ei oversikt over dei stillingane i avdelinga som m.a. har mynde til å gjennomføre bestillingar på rammeavtalar, kven stillingane rapporterer til og kven som har mynde ved fråvær. I matrisa går det mellom anna fram at prosjektleiarar har mynde til å bestille og tilvise varer og tenester for inntil NOK 1 million, medan seksjonssjefar har mynde til å bestille og tilvise for NOK 5 millionar.

Det blir i vist til at Avdeling for eigedom og utbygging arbeider tett med innkjøpsseksjonen som har oversikt over alle felles rammeavtalar i VLFK, og det blir vidare vist til at dei tilsette i avdelinga er merksame på rammeavtalar og sjekkar om det er rammeavtale på ei teneste eller vare før dei kjøper noko.

Det er fagansvarleg med ansvar for den spesifikke avtalen som har ansvar for å gje råd til dei som gjer bestillingar på avtalane for å syte for at dei rette leverandørane blir brukt. Det blir vist til at det i hovudsak er prosjektleiarar og områdeleiarar som har mynde til å gjere avrop på avtalar, og vidare påpeikt at områdeleiarane har god kjennskap til dei lokale rammeavtalane. Dei fagansvarlege har til dømes oversikt over gjennomførte avrop mv. dersom det er rammeavtalar med fleire leverandørar.

I Avdeling for infrastruktur og veg (INV) er det også etablert rutinar og retningslinjer for korleis ein skal gjennomføre avrop/bestillingar på rammeavtalar. Avdelinga har etablert ei handbok for anskaffingar som ligg tilgjengeleg for alle tilsette i kvalitetssystemet. Det blir her vist til innkjøpsseksjonen sine prosedyrar for gjennomføring av anskaffingar, inkludert informasjon og rettleiing ved bruk av eHandel. Det blir vidare presisert i handboka at ein ved behov for kjøp av vare eller teneste må sjekke om det er gyldig avtale som dekker behovet i fylkeskommunen gjennom å anten undersøke i avtaleoversikta på intranett, kontakte stabsseksjonen i INV eller ved å kontakte innkjøpsseksjonen.

Stabsseksjonen i INV har ikkje ansvar for oppfølging av kontraktar eller avrop på rammeavtalar; dette ansvaret ligg til seksjons- og fagleiarar i avdelinga. Det blir påpeikt at det er behov for betre system og bruk av system for å sikre oversikt over og bruk av avtalar i avdelinga. Det blir vist til at fleire kontraktar ikkje er registrert i kontraktsadministrasjonsverktøyet (KAV) og at ein dermed ikkje kan hente ut fullstendig kontraktsportefølje gjennom dette systemet. Det blir vidare peikt på at forbruk på kontraktar ikkje blir registrert mot kontraktsnummer verken i KAV eller eHandelssystemet og at avdelinga dermed ikkje kan hente ut analyse av mellom anna forbruk på avtalar (spendanalyse). I samband med verifiseringa av rapporten blir det påpeikt at det er ei kjend utfordring i økonomisystemet at kontraktsnummer ikkje kjem med på faktura, og at det blir arbeidd med å rette opp dette.

I intervju med seksjonsleiar for vedlikehald, drift og beredskap blir det vist til at det er varierende kor godt tilsette kjenner til rammeavtalar, men leiar er likevel trygg på at avrop på sektorspesifikke rammeavtalar blir gjort på riktig måte, då den enkelte rammeavtale har ein kontaktperson som held oversikt på kva som ligg i den enkelte kontrakten, beløpsomfang av avtalen og kontraktsperiode. Han viser samtidig til at det kan oppstå utfordringar når tilsette ikkje kjenner til rammeavtalen eller ikkje er kjend med kvar ein finn oversikt over rammeavtalar. Dersom det blir gjennomført kjøp utanfor etablerte rammeavtalar blir dette oppdaga, men leiar peiker på at det kan bli oppdaga seint.

Leiaren opplever vidare at fylkeskommunen har god dekning på felles rammeavtalar der dette er nødvendig, og at det eksisterer system og rutinar for at det blir gjort avrop på rammeavtalane. Han viser vidare til at det blir tatt i bruk behovsmelding til innkjøpsseksjonen dersom det er behov for varer eller tenester utover det dei etablerte rammeavtalane kan tilby.

6.3.2 Stikkprøvekontroll av avrop på rammeavtaler

Revisjonen har undersøkt om 9 avrop på rammeavtaler har blitt gjort i samsvar med reglane fastsett i rammeavtalene, og om rammeavtalene var gyldige på tidspunktet då avropet blei gjennomført. Tabell 10 viser kva avdeling/eining som har gjennomført avrop, kva anskaffinga gjeld og avtalen var gyldig på avropstidspunktet, og avropet er gjennomført i samsvar med eventuelle krav til dette, samt Deloitte sine eventuelle merknadar heilt til høgre i tabellen.

Tabell 10: Avrop på rammeavtaler

Nr.	Avdeling	Anskaffinga gjeld	Gyldig avtale	Korrekt avrop	Kommentar
1	INV- planlegging og utbygging	Reinhald og vaskeritenester	Nei	-	Kjøp utanfor avtale
3	OPK – Vgs.	Matvarer	Nei	-	Avtalen gjekk ut 16.04.2022, faktura på det aktuelle avropet frå februar 2023. Uttrekk fra økonomisystemet viser at det er betalt faktura til leverandøren på totalt over 26,5 MNOK i perioden mellom mai 2022 til januar 2024 då ny avtale blei inngått.
7	OPK – Vgs.	Undervisnings-materiell	Ja	Ja	Ingen merknad
8	OPK – Vgs.	Blomster til tilsette	Ja	Ja	Ingen merknad
9	EIU- Eigedom	Malar- og golvleggararbeid	Ja	Ja	Ingen merknad
10	INV – planlegging og utbygging	Trafikksikkerheitstiltak	Ja	Ja	Ingen merknad
15	INV	IKT- og konsulenttenester	Ja	Ja	Ingen merknad
22	Innkjøpsseksjonen/EIU	Personleg IT-utstyr	Uvisst	-	Avtaleperiode frå 01.09.2018 - 31.08.2020 + opsjon på 2 år. Faktura på det utvalde innkjøpet er frå etter at avtalen med leverandør er utløpt. Deloitte har ikkje mottatt dokumentasjon på bestilling, og kjenner dermed ikkje til om bestillinga blei gjort før avtalen gjekk ut.

VLFK har forlenga kontrakt med leverandør med 3 månadar etter at kontraktperioden på 2 år + 2 år opsjon er utløpt. Fakturert beløp i 3 månadersperioden frå 01.09.2022 til 01.12.2022 er på omlag NOK 9 millionar, og dermed over kunngjeringspliktig terskelverdi.

23	Innkjøpsseksjonen/EIU	Møblar	Ja	Ja	Ingen merknad
----	-----------------------	--------	----	----	---------------

6.3.3 Vurdering

Vestland fylkeskommune har etablert system og rutinar som skal sikre at avrop blir gjort i samsvar med inngåtte rammeavtalar på tvers av avdelingar, men undersøkinga viser at system og rutinar ikkje alltid blir etterlevd. Undersøkinga viser mellom anna at det er etablert eit kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) der ein kan registrere avtalar som er inngått og det er innført eHandelssystem for avrop på rammeavtalar. Det er vidare etablert fleire rutinar, retningslinjer mv. for å sikre at avtalar blir registrert og at avrop skal gjennomførast riktig. Samtidig går det fram at tilsette ikkje alltid kjenner til avtaleoversikta eller framgangsmåte for gjere avrop eller innkjøp i fylkeskommunen. Det blir vidare påpeikt at tilsette som gjennomfører konkurranse ikkje alltid registrerer avtalar i avtaleoversikta og at avtalar ikkje alltid blir fornya når avtaleperioden er utløpt. Deloitte vurderer at dette samla fører til risiko for at fylkeskommunen gjennomfører bestillingar utanfor etablerte rammeavtalar eller på avtalar som ikkje lenger er gyldige.

Deloitte vurderer også at det er etablert system og rutinar som skal sikre at avrop blir gjennomført i samsvar med eigne rammeavtalar i dei to undersøkte avdelingane. Avdelingane har eigne rammeavtalar på varer og tenester i tillegg til dei felles rammeavtalane som innkjøpsseksjonen har ansvar for, og det er etablert retningslinjer og rutinar for korleis ein skal gjere avrop på lokale rammeavtalar i avdelingane. Det er vidare dedikerte rollar har ansvar for å gjennomføre avrop på rammeavtalane. Basert på undersøkinga som er gjennomført meiner Deloitte at dette verkar føremålstenleg.

Gjennomført stikkprøvekontroll viser at seks av dei ni kontrollerte avropa er gjennomført på gyldig avtale og i samsvar med krav i avtalane. To av dei undersøkte avropa er gjort på avtalar som ikkje var gyldige på avropstidspunktet. I stikkprøve # 1 er avropet gjort hos ein leverandør som fylkeskommunen ikkje har avtale med. Totalt kjøp av leverandør det gjeldande året var på litt over NOK 180 000 ekskl.mva., og anskaffinga er dermed ikkje over nasjonal terskelverdi. Reglane i FOA tilseier likevel at tenesta burde ha vore konkurranseeksponert, til dømes ved å invitere inn fleire leverandørar til å gi tilbod på tenesta. I stikkprøve # 3 er det gjort avrop på ein avtale som ikkje lenger var gyldig. Uttrekk frå økonomisystemet viser at det er betalt faktura til leverandøren på totalt over 26,5 MNOK i perioden mellom mai 2022 til januar 2024 då ny avtale blei inngått. Deloitte vurderer at fylkeskommunen her har gjennomført ei ulovleg anskaffing, då omfanget av anskaffinga utanom avtale tilseier at dette skulle ha vore konkurranseeksponert.

I stikkprøve #22 er det fakturert beløp på ein rammeavtale etter at avtalen med leverandør er utløpt. Deloitte har ikkje mottatt dokumentasjon på bestilling, og kan dermed ikkje vurdere om bestillinga er gjort på gyldig avtale eller ikkje. Manglande dokumentasjon på avropa bryt med den generelle dokumentasjonsplikta i FOA § 7-1. Deloitte merkar seg at fylkeskommunen har forlenga avtalen med leverandør etter at tidsperioden, samt opsjonsperiode, for avtalen er utløpt. Deloitte vil understreke at den aktuelle kontrakten ikkje gir rom for forlenging utover avtalt periode på to år og opsjonsperiode på 2 år. Uttrekk frå økonomisystemet viser at det er fakturert for om lag NOK 9 millionar i 3 månaders-perioden (frå 01.09.2022 til 01.12.2022) med forlenging av avtale etter at kontraktsperioden på 2 år og opsjonsperioden på 2 år er utløpt. Dette er over kunngjeringspliktig terskelverdi og Deloitte påpeiker at dette er ei ulovleg anskaffing.

6.4 System og rutinar for kontraktsoppfølging

6.4.1 Datagrunnlag

Overordna innkjøpsmål vedtatt i Fylkestinget januar 2020 stiller krav om å sikre effektiv bruk av inngåtte avtalar og drive strategisk og systematisk kontraktsoppfølging og leverandørutvikling.

Fylkeskommunen har eit kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) og det er etablert rutinar, retningslinjer, malar mv. for kontraktsoppfølging både for oppfølging av felles rammeavtalar i innkjøpsseksjonen og for oppfølging av kontraktar og avtalar i Avdeling for eigedom og utbygging og Avdeling for infrastruktur og veg. Vi vil i avsnitta under først gå inn på fylkeskommunen sitt KAV-system, før vi skildrar rutinar og praksis for kontraktsoppfølging i innkjøpsseksjonen og dei to undersøkte avdelingane. Deretter viser vi resultat av stikkprøvekontroll av kontraktsoppfølging i fylkeskommunen.

System for kontraktsoppfølging

Vestland fylkeskommune har eit system som både kan brukast til gjennomføring av anskaffingar(konkurransegjennomføringsverktøy (KGV)) og til å registrere og følgje opp avtalar og kontraktar (kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV)). Manualar for bruk av systemet er gjort tilgjengeleg i kvalitetssystemet; det er mellom anna ein video som demonstrerer bruk av KAV-modulen i systemet og det er ein manual for kontraktsadministrasjon. Mellom anna blir det vist korleis ein kan etablere ein aktivitetsplan for kvar avtale der avtaleperiode og påminning for avslutting eller forlenging automatisk legg seg inn i planen og sender administrator e-post med påminning.

I intervju med tilsette i både innkjøpsseksjonen, INV og EIU blir det påpeikt at systemet ikkje blir brukt aktivt i kontraktsoppfølging, men at det i all hovudsak blir brukt til å lyse ut anbod og signere kontrakt. Det blir påpeikt at det er få som bruker aktivitetsplan-funksjonen i systemet.

I intervju med INV blir det understreka at potensialet til systemet ikkje er god nok utnytta i fylkeskommunen. Det blir påpeikt at systemet i stor grad blir brukt til å sende/få konkurransegrunnlag og tilbod, samt til å hente ut kontraktsnummer, men at systemet ikkje blir brukt utover dette. Det er også fleire kontraktar som ikkje er registrert i systemet, og ein kan dermed ikkje hente ut fullstendig kontraktsportefølje.

Vestland fylkeskommune har også innført systemet HMSREG for oppfølging av seriøsitetsskrav i kontraktar. HMSREG er eit digitalt system for elektronisk mannskapsregistrering i bygge- og anleggskontraktar, og systemet gir sanntidsinformasjon om kva entreprenørar og personar som til ei kvar tid oppheld seg på den enkelte bygge- eller anleggsplass og gir fylkeskommunen anledning til å følge opp del arbeid som blir utført av lærlingar, fagarbeidarar og ufaglærte opp mot krav om dette i kontrakt. I intervju med representantar for Avdeling for eigedom og utbygging og Avdeling for infrastruktur og veg blir det peikt på at HMSREG er tatt i bruk og at erfaringane med bruk av dette systemet i kontraktsoppfølginga er god.

Som nemnt innleiingsvis i samandraget til denne rapporten har fylkeskommunen også frå juni 2024 inngått parallell rammeavtale på leverandørrevisjon med tre leverandørar.

Rutinar for kontraktsoppfølging på felles avtalar

Innkjøpsseksjonen har utarbeidd prosedyrar som skildrar dei ulike stega av anskaffingsprosessen: 1) behov og planlegging, 2) konkurranse og kjøp, 3) implementering og 4) avtaleoppfølging. Rutinar mv. for dei to første stega i anskaffingsprosessen er skildra i avsnitt 5.3.1 i denne rapporten, medan vi i avsnitta under vil gjere greie for rutinar for dei to siste stega i anskaffingsprosessen: implementering og avtaleoppfølging.

Når det gjeld implementering av avtalar, så har innkjøpsseksjonen etablert ein prosedyre for implementering av avtale, der det går fram at det er den som har vore ansvarleg for konkurransegjennomføring (konkurranseansvarleg) som er ansvarleg for implementering av avtalen gjennom å til dømes legge ut informasjon om avtalen i avtalekatalogen (omtalt i avsnitt 6.3.1 i denne rapporten), vurdere å skrive sak på intranettet og/eller informere brukarar per e-post/Teams.

Det går fram av prosedyren at konkurranseansvarleg bør vurdere å ha oppstartsmøte for avtalen med alle interne interessentar, samt gjennomføre oppstartsmøte med leverandør. På bakgrunn av oppstartsmøta skal det utarbeidast avtalestrategi. Innkjøpssjefen viser til at interne oppstartsmøte etter inngåing av avtale har vore forsømt i ein periode, men at oppstartsmøta no blir gjennomført for nye avtalar.

Det er etablert mal for arbeid med implementering/sjekkliste for avtale og mal for endringsavtale som ligg tilgjengeleg i kvalitetssystemet. Det er ikkje etablert andre malar eller prosedyrar for arbeid med oppfølging av avtalar. Det er til dømes ikkje tilgjengelege prosedyrar eller malar for risikovurdering ved oppstart eller gjennomføring av avtalar. Det er etablert mal for risikovurdering i behovs- og planleggingsfasen av ei anskaffing, og denne ligg tilgjengeleg i kvalitetssystemet.⁶⁷ I intervju blir det vist til at det heller ikkje i praksis er etablert system for at det blir gjennomført risikovurderingar i avtaleperioden.

Innkjøpsseksjonen har også utarbeidd prosedyre for det siste steget i anskaffingsprosessen: avtaleoppfølging. Som nemnt i avsnitt 4.3.1 om rollar og ansvar i kontraktsoppfølginga er det innkjøpsseksjonen ved strategisk innkjøp som skal følgje opp konsernovergripande avtalar⁶⁸ og avtalar som er inngått av Avdeling for organisasjon og økonomi, Avdeling for IKT og digitalisering⁶⁹, avtalar som er felles for skulane og utvalde rammeavtalar i egedomsavdeling⁷⁰.

Innkjøpsseksjonen har etablert ei prosedyre for oppfølging av avtalar i innkjøpsseksjonen og avdelingane Organisasjon og økonomi, IKT og digitalisering, Opplæring og kompetanse, Næring, plan og innovasjon, samt Kultur og folkehelse.⁷¹ Det blir vist til at avdelingane Infrastruktur og veg, Mobilitet og kollektivtransport og Eigedom og utbygging har eigne prosedyrar for oppfølging av sektorspesifikke avtalar. I prosedyren er det oversikt over rollar og ansvar for avtaleoppfølging og det blir vist til døme på oppgåver i avtaleoppfølginga som høyrer til rolla som konkurranseansvarleg (den som har leia konkurransen), avtaleeigar (eininga med budsjett- eller fagansvar for avtalen), avtaleadministrator (den som skal følgje opp avtalen), bestillar (personen/personane som gjer avrop på ein rammeavtale). Det er vidare skildra kva ansvar som ligg til innkjøpsseksjonen ved ADU og kontaktpersonar for einingane i strategisk innkjøp, og kva ansvar som ligg til innkjøpsansvarlege i einingane og innkjøpskoordinator på skulane. Det går fram at ansvar og oppgåver for innkjøpsansvarlege varierer og er regulert i samarbeidsavtale mellom innkjøpsseksjonen og avdelinga. Deloitte har fått tilsendt samarbeidsavtale mellom innkjøp og INV, og det er her mellom anna vist til at INV har ansvar for avtaleoppfølging for avtalar der avtaleadministrator er i INV.⁷²

⁶⁷ Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Mal risikovurdering. Versjon 0. Godkjent 13.04.2021.

⁶⁸ Konsernovergripande avtalar er avtalar som blir brukt av to eller fleire av avdelingar slik at avtaleoppfølging krev koordinering og samordning, eller eigarskapet er diffust. Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Bilag 1 til Prosedyre for avtaleoppfølging – Avtaleadministrasjon sett opp mot avtaleeigar. E-handboka. Versjon 0. Godkjent 13.09.2023.

⁶⁹ Ikkje avtalar inngått av Tannhelse

⁷⁰ Ikkje avtalar inngått av Bybanen utbygging.

⁷¹ Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Prosedyre for avtaleoppfølging. Versjon 0. Godkjent 13.09.2023.

⁷² Vestland fylkeskommune. Samarbeidsavtale mellom Infrastruktur og veg (INV) og Innkjøpsseksjonen. Signert oktober 2023.

Det går vidare fram av prosedyren at ein skal klassifisere alle avtalar i avtaleporteføljen i tre nivå; frå avtalar som treng minimal avtaleoppfølging⁷³ (Nivå 1) til avtalar som skal følgast opp særskilt i høve arbeidsvilkår/seriøsitetskrav, menneskerettar, klima/miljø og personvern (Nivå 3). Avtalar skal klassifiserast i samsvar med desse nivåa når ein registrerer avtalar i KAV. I prosedyren er det vidare gjort greie for prinsipp for fordeling av avtaleadministrasjon i heile fylkeskommunen og innad i innkjøpsseksjonen, det er lagt inn tips til innhald i oppstartsmøte med leverandør, viktig avtaleinformasjon som må registrerast i KAV, tips til innhald i leverandørmøte mv.

Det går fram av intervju at innkjøpsseksjonen ved strategisk innkjøp arbeider med å justere prosedyre for leverandøroppfølging ved innkjøpsseksjonen. Etter planen skal ein sortere leverandørar etter innkjøpskategoriar og lage retningslinjer for korleis dei ulike kategoriane skal følgast opp. Kategoriar kan til dømes vere IKT, eigedom, kontordrift og konsulenttenester. Innkjøpssjefen peiker på at denne kategoriseringa også skal seie noko om behov for kontraktsoppfølging. Han peiker på at nokre kategoriar av avtalar skal følgast opp årleg medan det på andre sida av skalaen er avtalar som ikkje treng særleg oppfølging.

Det blir i intervju vist til at det per i dag er for dårleg struktur på kontrakts- og leverandøroppfølginga, og at den oppfølginga som finn stad ofte er ad hoc-prega og gjennomført dersom utfordringar oppstår. Det blir vidare vist til at innkjøpsansvarlege i nokre avdelingar har andre oppgåver i tillegg til anskaffingsrelaterte oppgåver, og at dette tar mykje av kapasiteten deira. Det blir også vist til at enkelte avdelingar ikkje ønsker at innkjøpsansvarleg i deira avdeling skal registrerast som avtaleansvarleg i kontraktsadministrasjonsverktøyet (KAV) når ein kontrakt eller avtale er signert. Det blir understreka at dette fører til eit større ansvar for dei tilsette i innkjøpsseksjonen.

Innkjøpssjefen understrekar samtidig at uansett om oppfølginga av avtalar er plassert hos innkjøpsseksjonen eller i avdelingane som handlar på avtalen, så blir oppgåva med å følge opp avtalen nedprioritert. Det blir peikt på at innkjøpsseksjonen heile tida får arbeidsoppgåver knytt til anskaffingar og at dette blir prioritert over kontraktsoppfølginga. Fylkeskommunen har dermed ikkje lukkast med å hente ut alle vinstar frå kontraktsoppfølging som dei kunne ha gjort. Det går fram at i valet mellom å sikre avtaledekning kontra å maksimere vinstar av inngåtte avtale, prioriterer strategisk innkjøp å sikre avtaledekning.

Det blir i intervju stilt spørsmål ved om organiseringa av kontraktsoppfølginga er god nok, og det blir peika på at noverande organisering har bakgrunn i at den som gjennomfører anskaffingsprosessen også skal stå for kontraktsoppfølginga. Innkjøpssjef peiker på at dette er eit fornuftig argument, men understrekar at det ikkje har fungert godt nok i praksis. Innkjøpssjef peiker på at ei oppdeling av rollar kan vere fornuftig, slik at det blir utnemnt eigne kontraktsoppfølgingsansvarlege. Som nemnt i avsnitt 4.3.1 om rollar og ansvar i kontraktsoppfølginga er det sett ned ei arbeidsgruppe som mellom anna vurderer behov for eigne ressursar som skal arbeide med kontraktsoppfølging i innkjøpsseksjonen. Arbeidsgruppa har per januar 2025 ferdigstilt arbeidet, og det er fristilt tre personar for å jobbe med kontraktsoppfølging. Fylkeskommunen opplyser at arbeidet gradvis har blitt innfasa frå 01.01.2025.

I eit intervju blir det vist til at det er fleire som har etterlyst ein dedikert kontraktsjurst i fylkeskommunen som kan følge opp når det til dømes er avvik i kontraktar. Det blir vist til at oppfølging av løns- og arbeidsvilkår er særskilt krevjande og at det i desse tilfella ofte er behov

⁷³ Døme: mindre abonnementstenester eller medlemskap i medlemsorganisasjon.

for juridisk bistand. Det går fram at det i 2023 blei utpeikt ein person sentralt i juridisk seksjon i Avdeling for organisasjon og økonomi som skal vere ein koordinerande ressurs på dette området i fylkeskommunen, men det går ikkje fram av intervju eller dokumentasjon at dette er ein ressurs som har blitt brukt i dei undersøkte einingane.

Rutinar for kontraktsoppfølging i Avdeling for eigedom og utbygging

I Avdeling for eigedom og utbygging ligg ansvaret for oppfølging av eigne rammeavtalar og entreprisar til dei enkelte prosjektleiarane og områdeleiarane. Det er etablert prosedyrar og malar for prosjektstyring i prosjekt over og under NOK 10 millionar avdelinga. I mappa for prosjekt over NOK 10 millionar er det seks undermapper med malar for seks ulike fasar av prosjektgjennomføringa. I mappa for forprosjekt/samspel/konseptbearbeiding (fase 3) er det mellom anna lagt inn reglement for internt oppstartsmøte og i mappa for gjennomføring (fase 4) er det mellom anna lagt inn reglement for oppstartsmøte med entreprenør der det går fram at seriøsitetsføresegner i kontrakt og møteplan skal takast opp. Det går vidare fram at ein i fase 2 (konseptutvikling og konkurransegrunnlag) skal gjennomføre ei kostnadsvurdering og gjennomføre usikkerheitsvurdering. Ved avslutting av prosjekt skal det gjennomførast erfaringsmøte med fagansvarleg og andre prosjektdeltakarar for å sikre at ein får drøfta og registrert erfaringar i prosjektgjennomføringa. For prosjekt med verdi under NOK 10 millionar er det etablert prosedyre for prosjektgjennomføring, sjekkliste for oppstartsmøte, mal for månadsrapport SHA⁷⁴ og kvalitetsplan. I sjekkliste for oppstartsmøte er det lagt inn fleire punkt som omhandlar oppfølging av kontraktskrav, mellom anna arbeidstid, tillegg/frådrag og endringar og seriøsitetskrav.

Det er etablert ein mal for risiko- og usikkerheitsanalyse i prosjekt som blir gjennomført i Avdeling for eigedom og utbygging, og denne ligg tilgjengeleg i område til avdelinga i kvalitetssystemet. Det går fram av malen at nokre av punkta for analyse er framdrift, finansiering, etablering og oppfølging av SHA-krav og det er lagt inn kontaktperson for kvart av punkta.

Seksjon for system og utvikling i Avdeling for eigedom og utvikling har fagansvar for revisjonsplan for HMS og seriøsitet for rammeavtalar og entreprisekontraktar, og for å følge opp at fylkeskommunen sine seriøsitetskrav blir overhaldne i prosjekta i avdelinga (meir om dette i avsnitt 6.5 om rutinar for å gjennomføre risikobaserte kontrollar av kontraktsportefølja). Det blir vist til at seksjonen nyleg har innført systemet HMSREG⁷⁵ som eit verktøy for oppfølging av seriøsitetskrav, og at dette er viktig for å sikre oppfølging av avtalar der dei er pålagd å sette krav om seriøsitet. Det går fram at HMSREG har blitt innført på byggeplassar i dei store prosjekta som blir gjennomført i avdelinga. Det er HMSK-rådgjevar i seksjonen som gjennomfører kontrollar i HMSREG, men SHA-koordinator i prosjektet (innleigd ressurs) kan og bli nytta i einskilde tilfelle.

Det blir peikt på at fylkeskommunen sikrar at det blir gjennomført ein prekvalifisering gjennom at alle leverandørar må fylla ut eigenerklæring knytt til økonomiske forhold, kredittvurdering mv. før det blir inngått kontrakt. Det blir vidare vist til at INV, Bybanen utbygging og Eigedom dei siste åra har arbeidd godt saman for å få på plass felles seriøsitetskrav for

⁷⁴ SHA står for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø. Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften) skildrar korleis byggherren skal ivareta arbeidstakarane sin sikkerheit, helse og arbeidsmiljø gjennom prosjektering og gjennomføring av bygge- og anleggsarbeid. Omgrepet SHA nytast berre for denne typen arbeidsplassar. Arbeidstilsynet.no

fylkeskommunen.⁷⁶ Det er desse avdelingane som gjennomfører byggeprosjekt og seriøsitetskrava som gjeld for offentlege anskaffingar er aktuelle for desse avdelingane. Malen for seriøsitetskrav og etiske føresegner for leverandørar til Vestland fylkeskommune har, som nemnt i avsnittet over, felles oppsett for sanksjonar. Det blir vidare vist til at avdelingane er i prosess med å utarbeide ein rettleiar for dette arbeidet som skal vere til hjelp i dei relevante avdelingane.

I intervju blir det vist til at avdelinga i stor grad følger opp avtalar og kontraktar på ein god måte.

Rutinar for kontraktsoppfølging i Avdeling for infrastruktur og veg

På same måte som i Avdeling for eigedom og utbygging, så er det også prosjektleiarar og kontraktsansvarlege som har ansvar for oppfølginga av avtalar og kontraktar i Avdeling for infrastruktur og veg. Fagavdelinga for juridisk og anskaffingar (JURAN) er ikkje involvert i dette arbeidet.

Avdelinga har etablert malar, prosedyrar mv. knytt til hovudprosessar i prosjektgjennomføring. Det er mellom anna etablert ein eigen prosedyre for oppfølging av kontraktar i avdelinga.⁷⁷ I prosedyren går det fram at fokusområda for oppfølging av kontrakt er SHA, YM, økonomi, kvalitet og framdrift og det er etablert hjelpedokument for å følgje dette opp. Det blir også vist til at det skal gjennomførast internt samhandlingsmøte før oppstart av kontrakt for å mellom anna avklare ansvarsforhold. Det skal vidare gjennomførast oppstartsmøte med leverandør og det blir peikt på at kontrakten skildrar nærare kva samhandlinga med leverandør minimum skal omfatte. Vidare går det mellom anna fram at nye prosjekt bruke HMSREG for HMS rapportering og det blir vist til at ein skal etablere rutinar for oppfølging av kontrakt gjennom å utarbeide kontrollplan. Det er etablert mal for kontrollplan og mal for kartlegging av kritiske prosessar som ligg tilgjengeleg i kvalitetssystemet. Det går fram av malen at eksempel på kartlegging av kritiske prosessar mellom anna kan vere erfaring med entreprenør, prisnivå, tidspress for gjennomføring av kontrakten eller entreprenøren si bemanning.

I intervju med seksjonsleiar i INV blir det peikt på at det er etablert rutinar for å gjennomføre risikovurderingar av nye kontraktar og avtalar, og at det blir gjennomført risikovurdering før oppstartsmøte med leverandør. Det er ikkje system eller rutinar for å gjennomføre risikovurderingar av kontrakt undervegs i kontraktsperioden, men det blir vist til at omfang av kontroll kan auke eller reduserast i samsvar med grad av avvik frå gjennomførte kontrollar. Leiaren opplever at INV arbeidar godt med kontraktsoppfølging, at byggherrane har god kjennskap til kontraktane og at det blir gjennomført jamlege byggemøte og hyppig dialog utover dei faste møtepunktta.

Seksjonsleiar viser til at det blir utarbeidd plan for stikkprøvekontroll ved inngåing av kontrakt, og at det ut frå denne planen blir gjennomført stikkprøvar på at leverandør leverer det dei skal i samsvar med kontrakt. Dette kan til dømes handle om ein driftskontrakt og at fylkeskommunen undersøker at det blir brøytta i samsvar med krava til dette i avtalen – er ein tidsnok ute etter snøfall, brøyter ein ofte nok mv. Seksjonsleiar understrekar at det er viktig for fylkeskommunen at dei får det dei har sett krav om i kontrakt og peiker vidare på at ein både kan kontrollere på bakgrunn av plan for stikkprøvekontroll og på bakgrunn av varsel eller meldingar om at leverandør ikkje leverer gode nok tenester. Innbyggjarar kan melde frå om avvik og manglar i utføring av arbeid på veg ved å ringe Vegtrafikksentralen, som igjen varslar

⁷⁶ Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Seriøsitetskrav og etiske føresegner for leverandør til Vestland fylkeskommune. Versjon 1. Godkjent 11.11.2024.

⁷⁷ Vestland fylkeskommune. INV. Følgje opp kontrakt i INV. Prosedyre. Versjon 1. Godkjent 09.05.2022.

seksjon for vedlikehald, drift og beredskap. Om det til dømes blir meldt om at ein veg ikkje er brøyta, blir dette tatt opp med entreprenør. Om det er fleire som melder frå om ubrøyta veg, drar tilsette frå INV på kontroll for å sjekke.

Seksjonsleiar viser til at dei i seksjon for vedlikehald, drift og beredskap bruker eit FDV-system⁷⁸ der seksjonen har intern oversikt over kontraktsoppfølging og kan registrere hendingar knytt til ein kontrakt. Her kan ein også kvittere ut oppgåver knytt til kontraktsoppfølging som er utført.

Bruk av sanksjonar ved avvik

Det går fram av fylkeskommunen sine standardmalar og -bilag til avtalar at det vil bli gjennomført sanksjonar dersom leverandør ikkje etterlever krav i avtalen. I mal for seriøsitetskrav og etiske føresegner går det mellom anna fram at dersom leverandør ikkje etterlever krav til bruk av lærlingar i avtalen skal fylkeskommunen som oppdragsgjevar få eit prisavslag på inntil 0,5 prosent av kontraktssummen. Ved vesentleg mishald av krava, eller der det er grunn til å tru at slikt vesentleg mishald vil oppstå, kan oppdragsgjevaren, med rimeleg varsel, stanse arbeida for leverandøren si rekning og risiko eller heve kontrakten.⁷⁹

I intervju blir det vist til at innkjøpsseksjonen, INV og eigedom sjeldan bruker sanksjonar dersom leverandør ikkje etterlever kontraktskrav. I både Eigedomsavdelinga og innkjøpsseksjonen blir det vist til at dersom ein ikkje er nøgd med leverandør, så er ofte reaksjonen at ein ikkje fornyar avtale med leverandøren, men at det i liten grad er bruk av sanksjonar. I intervju med innkjøpsseksjonen blir det påpeikt at det stort sett er seriøse aktørar som er leverandørar på fylkeskommunen sine felles rammeavtalar og at det på bakgrunn av dette ikkje har vore eit stort behov for sanksjonar. Samtidig blir det påpeikt på at innkjøpsseksjonen gjerne ventar litt lenge før dei reagerer dersom det er avvik. Det hender til dømes at ein gir leverandør tid til å rette opp i feila i staden for at dei gir dagbøter. Det blir samtidig understreka at det har vore tilfelle der sanksjon i form av dagbøter har blitt brukt, og det blir også vist til eit tilfelle der ein leverandør hadde fakturert feil pris opp mot avtale over tid, og dermed måtte betale tilbake beløpet.

I INV blir det vist til at dersom det førekjem avvik opp mot avtale, så kan dette føre til sanksjonar, men det blir vist til at dei sjeldan bruker sanksjonar i form av bøter. Dersom til dømes ein entreprenør på ein driftskontrakt kan vise til at han har eit forbettringsløp som vil rette opp i avvik, så vil ikkje entreprenøren bli ilagt bot.

Innkjøpssjef understrekar at fylkeskommunen si manglande kontraktsoppfølging utgjør ein risiko for at leverandørar kan utnytte fylkeskommunen. Han viser til at leverandørar per i dag har moglegheit til å love mykje i tilbodet, men ikkje leve opp til avtaleforpliktingar, utan dei får konsekvensar.

6.4.2 Stikkprøvekontroll av kontraktsoppfølging

Deloitte har undersøkt kontraktsoppfølginga for 7 utvalde kontraktar. Tabell 11 gir oversikt over kva avdeling som har ansvar for avtalen, kva avtalane omfattar, om det er gjennomført og dokumentert risikovurdering (i planlegging av anskaffinga og løpande i kontraktsperioden), og om kontraktsoppfølginga har vore i samsvar med krav i kontrakten. Deloitte sine eventuelle merknadar til kontraktsoppfølginga går fram til høgre tabellen.

⁷⁸ FDV står for Forvaltning, Drift og Vedlikehald. FDV-system er eit digitalt verktøy for å administrere og optimalisere forvaltninga, drifta og vedlikehaldet av bygningar og anlegg.

⁷⁹ Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Seriøsitetskrav og etiske føresegner for leverandør til Vestland fylkeskommune. Versjon 1. Godkjent 11.11.2024.

Tabell 11: Oppfølging av utvalde kontraktar

Nr.	Avdeling/ seksjon	Anskaffinga gjeld	Dokumentert risiko- vurdering	Oppfølging i hht. kontrakt	Kommentar
27	Innkjøps- seksjonen	Kantinedrift	Nei ⁸⁰	Delvis	Deloitte kan ikkje sjå at det er gjennomført oppstartsmøte. Leverandør rapporterer kvartalsvis og det er jamlege og hyppige møte knytt til drift, pris mv. Fylkeskommunen har etterlyst rapportering på krav knytt til klima, miljø og tilsette i kvartalsvis rapportering.
28	Innkjøps- seksjonen	Personleg IT-utstyr	Nei	Delvis	Ikkje faste møte med leverandør. Det blei gjennomført eit par møter ved implementering av avtalen, og planlagd møte med leverandør hausten 2024. IT i samarbeid med operativt innkjøp har eit fast møte kvar månad der dei går gjennom generell status på diverse produkt, sortimentet og status på leveringar.
29	INV	Entreprise veg	Ja ⁸¹	Ja ⁸²	Det er ikkje gjennomført kontroll knytt til seriøsitetskrav på dette prosjektet.
30	INV	Driftskontrakt veg	Nei ⁸³	Delvis ⁸⁴	Deloitte kan ikkje sjå at det er gjennomført oppfølging av seriøsitetskrav i denne kontrakten.
31	EIU	Lokal rammeavtale, elektrikartenester	Nei	Nei	Det blei gjennomført oppstartsmøte, men Deloitte kan ikkje sjå at det har blitt gjennomført oppfølging av denne avtalen gjennom årlege leverandørmøte eller anna etter oppstart.
32	EIU	Rammeavtale på analyse, utredning, moglegheitsstudiar mv.	Nei	Nei	Deloitte kan ikkje sjå at det er gjennomført oppfølging av kontraktskrav gjennom leverandørmøte eller liknande.

⁸⁰ VLFK påpeiker at det ikkje er gjennomført formelle interne risikovurderingar, men at dette er gjennomført indirekte gjennom agenda for oppfølging.

⁸¹ Gjennomført vurdering og referansesjekk av leverandør før oppstart. Før oppstart av kontrakt opplyser VLFK at det blei gjennomført internt samhandlingsmøte. Deloitte har ikkje sett referat frå dette møtet.

⁸² Prosjektperiode på halvanna år. Oppstartsmøte, månadsrapportering på m.a. miljø (avfallshåndtering), bemanning, status for framdrift og avvik på krav i kontrakt. Byggemøte om lag kvar 14. dag. 3 samhandlingsmøte, 21 særsmøte og 5 koordineringsmøte. VLFK opplyser at det har blitt gjennomført løpende SJA for risikofylt arbeid, samt jamlege vernerundar.

⁸³ VLFK opplyser at i driftskontrakt blir det ikkje utarbeidd risikovurdering før oppstart anna enn den risikovurderinga som ligg i SHA plan.

⁸⁴ Det blir gjennomført årlege vinterplanmøte der entreprenør m.a. gjennomgår overordna risikovurdering, arbeidsinstruks og sikkerjobbanalysar (SJA). Det er gjennomført samhandlingsmøte og byggemøte, men Deloitte har ikkje fått oversikt over kor mange møte som har vore gjennomført. VLFK opplyser at det er utarbeidd kontrollplan, men at det er gjennomført nokre færre stikkprøvekontrollar enn planlagd ein periode grunna fråvær hos oppdragsgjevar.

33	OPK / Innkjøps- seksjonen	Rammeavtale for kjøp av Elev PC	Nei	Nei	VLFK opplyser at det på bakgrunn av langtidsfråvær i OPK var minimal oppfølging av denne kontrakten, og gjerne avgrensa til e-postkorrespondanse med leverandør ved utfordringar med t.d. levering. Deloitte merkar seg at VLFK gjort avrop på over NOK 40 millionar meir på denne rammeavtalen enn avtalt prisramme i kontrakt. ⁸⁵
----	---------------------------------	------------------------------------	-----	-----	--

⁸⁵ I samband med verifiseringa av rapporten påpeiker fylkeskommunen at forbruk på denne avtalen vil avhenge både av venta/ekstraordinær prisutvikling i marknaden, auka innsøking til vidaregåande skule og brukarpreferansar (dyr vs. billig maskin, PC vs Mac etc.). Avtalen blei inngått i 2020, og det har vore innstrammingar i regelverk etter dette knytt til estimering av avtaleverdi. Etter ei utgreiing fra EU-domstolen i mai 2021 er det ikkje lenger tilstrekkeleg å oppgje eit anslag eller estimat av omfang på rammeavtar. Ein pliktar å oppgje ei samla anslått mengde og/eller verdi i kunngjeringa, og dertil den maksimale mengda og/eller en maksimal verdi. Regelen er grunngitt i likebehandlings- og gjennomsiktighetsprinsippet og mellom anna at leverandørane skal ha kunnskap om kva den maksimale forpliktinga utgjør. Det er med andre ord ikkje lenger lovleg å angi eit anslag av kva du trur, men oppdragsgivar må òg fastsette eit makstak som dei ikkje skal gå utover. Dette taket omfattar òg alle oppdragsgivarar som har adgang til å tiltre rammeavtale på eit seinare tidspunkt. Kjelde: DFØ. Anskaffelser.no. Avtaler og regelverk. Rammeavtaler.

6.4.3 Vurdering

Deloitte vurderer at fylkeskommunen har etablert system for å følge opp kontraktar og avtalar. Fylkeskommunen har kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) som legg til rette for registrering og oppfølging av kontraktar og avtalar, samt HMSREG-system for oppfølging av seriøsitetskrav. Samtidig går det fram at KAV ikkje blir brukt aktivt i kontraktsoppfølginga i fylkeskommunen, noko som mellom anna gir risiko for at fylkeskommunen ikkje har god nok oversikt over rammeavtalane sine og oppfølginga av desse. Deloitte meiner at fylkeskommunen må sikre at det er etablert tilstrekkeleg oversikt over avtalar og på denne måten syte for at tilsette kjenner til kva rammeavtalar fylkeskommunen har.

Deloitte vurderer at fylkeskommunen i praksis ikkje i tilstrekkeleg grad følgjer opp alle sine avtalar og kontraktar. Undersøkinga viser mellom anna at innkjøpsseksjonen ikkje systematisk følgjer opp fylkeskommunen sine felles rammeavtalar. Basert på undersøkinga som er gjennomført vurderer Deloitte vidare at fylkeskommunen ikkje har systematisk bruk av sanksjonar i samsvar med føringar i kontraktane.

Basert på stikkprøvekontrollen som er gjennomført vurderer Deloitte at fylkeskommunen ikkje i tilstrekkeleg grad gjennomfører systematiske risikovurderingar av kontraktar og avtalar. Fylkeskommunen har ikkje gjennomført dokumentert risikovurdering i 6 av 7 av dei undersøkte kontraktane. Dette er ikkje i samsvar med god praksis for kontraktsforvaltning og Deloitte vil, i samsvar med rettleiar frå DFØ på området, påpeike at kontraktsforvalter kort tid etter kontraktsinngåing skal utarbeide ei risikovurdering av kontrakten, og at det vidare bør utarbeidast ein plan med risikoreduserande tiltak. Dersom det er stilt krav til løns- og arbeidsvilkår eller andre seriøsitetskrav i kontrakten, må det gjennomførast ein særskilt risikovurdering av desse krava.⁸⁶

Stikkprøvekontrollen viser at Vestland fylkeskommune ikkje har følgd opp alle utvalde kontraktar som er gjennomgått i samsvar med inngått avtale og fylkeskommunen sine retningslinjer for kontraktsoppfølging. I stikkprøve #27, 28 og 30 er det gjennomført jamlege møte der ein mellom anna følgjer opp pris, leveranse mv., men Deloitte kan ikkje sjå at det er gjennomført oppfølging av kontraktskrav. Deloitte vil påpeike at DFØ tilrår at verksemdar i størst mogeleg grad gjennomfører oppfølging og kontroll av krav til løns- og arbeidsvilkår, krav til lærlingar og leverandørkjedeavgrensingar og andre seriøsitetskrav saman med den generelle kontraktsoppfølginga. Det kan til dømes vere føremålstenleg å ta opp oppfølging av seriøsitetskrav i statusmøte med leverandør.⁸⁷

I stikkprøve #31, 32 og 33 er det ikkje gjennomført systematisk oppfølging av avtalane gjennom jamlege møte med leverandør eller liknande og Deloitte kan ikkje sjå at det er gjennomført vurderingar som belyser kvifor det ikkje er gjennomført slike møte. I stikkprøve #33 blir det påpeikt frå fylkeskommunen at langtidsfråvær var årsak til at avtalen ikkje har blitt følgd opp. Deloitte vil understreke at DFØ tilrår at det for rammeavtaler bør gjennomførast jamlege statusmøter med leverandør.

⁸⁶ DFØ understreker at denne risikovurderingen ikke erstatter kontrollplikten som gjelder for lovpålagte krav til lønns- og arbeidsvilkår. Beste praksis for kontraktsoppfølging. Veileder. Punkt 4.3. Anskaffelser.no

⁸⁷ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Beste praksis for kontraktsoppfølging. Veileder. Sist faglig oppdatert 26.10.2024

6.5 Rutinar for å gjennomføre risikobaserte kontrollar av kontraktsporfølja

6.5.1 Datagrunnlag

I tillegg til jamleg oppfølging av kontraktar og avtaler i samsvar med krav i kontrakt (f.eks. i form av årlege kontraktsmøte mellom fylkeskommunen og leverandør mv.), bør fylkeskommunen gjennomføre risikovurderingar av kontraktsporfølja for å avdekke grunnleggande risikofaktorar som bør handterast i kontraktsoppfølginga. Dette inkluderer også risiko for brot på krav til løns- og arbeidsvilkår og eventuelle andre seriøsitetskrav.

I 2024 har det blitt etablert eit felles seriøsitetsforum for fylkeskommunen (tidlegare nemnt under avsnitt 4.4.1 i denne rapporten). I eit møte sommaren 2024 har det blitt starta opp arbeid med ein felles plan for oppfølging av konkrete krav til kontroll av seriøsitetskrav i kontraktar. Oppfølgingsplanen var på revisjonstidspunktet under utarbeiding, og fleire av punkta knytt til mellom anna relevant regelverk og oppfølging av krav var framleis ikkje utfylt i planutkastet.

Rutinar for å gjennomføre risikobaserte kontrollar i innkjøpsseksjonen

Eit av dei ti hovudmåla for innkjøp i Vestland fylkeskommune er at fylkeskommunen skal sikre kontinuerleg forbetring og redusering av risiko i alle innkjøp. Under dette målet går det mellom anna fram at innkjøpsseksjonen skal utføre kontrollerande tiltak for å sikre etterleving av regelverk og interne rutinar i organisasjonen og at fylkeskommunen, gjennom systematisk kontraktsoppfølging av leverandørar og underleverandørar, skal jobbe for å motvirke og avdekke korrupsjon og arbeidslivskriminalitet

Innkjøpsseksjonen har etablert ein prosedyre for avtaleoppfølging, der det mellom anna går fram at fagavdelinga Administrativ drift og utvikling (ADU) har ansvar for oppfølging av arbeidsvilkår, sosialt ansvar, klima/miljø og personvern etter behov og risiko, og med nødvendig støtte frå andre fagpersonar saman med avtaleadministrator. Det går fram at innkjøpssjef er ansvarleg for at det blir gjort eit forsvarleg val av avtalar for oppfølging, hovudsakleg på årsbasis.⁸⁸

I intervju blir det vist til at ADU og innkjøpssjefen vel ut 4-5 av fylkeskommunen sine felles rammeavtalar for kontroll årleg. Det blir vist til at det er gjennomført kontrollar på leverandørar av t.d. møblar og konferansehotell, og at det er undersøkt bruk av seriøse underleverandørar, miljøkrav mv. Det blir samtidig påpeikt at innkjøpsseksjonen ikkje har kompetanse til å i tilstrekkeleg grad følgje opp rapporteringa frå leverandørar på område som omhandlar seriøsitet. Eventuelle funn blir varsla til leiaren for eininga der avvika er funne, med krav om at dei held seg til avtalene framover. I intervju blir det påpeikt at innkjøpsseksjonen ikkje har vore gode nok på å dokumentere desse prosessane. Det blir vidare vist til at seksjonen er i prosess med å avklare korleis avtalar for særleg oppfølging skal definerast (som tidlegare nemnt under avsnitt 6.4.1.)

Innkjøpsseksjonen har ikkje rolle eller oppgåver knytt til risikobaserte kontrollar av avtalar som er inngått av den einskilde avdelinga, til dømes entreprisekontraktar.

Det går fram av undersøkinga at det ikkje er rutine for å jamleg gjennomføre risikobaserte kontrollar av kontrakt og/eller leverandør i kontraktsperioden, men at det heller blir tatt skjønsmessige vurderingar undervegs i kontraktsperioden på om det er behov for å gjennomføre kontroll av kvar enkelt kontrakt. Det blir vidare vist til at tilsette ikkje er gode nok til å dokumentere og arkivere møtereferat og oppfølging dei har med leverandørar.

⁸⁸ Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Prosedyre for avtaleoppfølging. Versjon 0. Datert 13.09.2023.

Vestland fylkeskommune har i 2024, som nemnt innleiingsvis i rapporten og under avsnitt 6.4.1, inngått ny parallell rammeavtale for kontroll av seriøsitet, HMS og miljøkrav.⁸⁹ Fylkeskommunen hadde tidlegare ein rammeavtale på seriøsitetskontroll gjennom Oslo Kommune som gjekk ut november 2022. Det blir vist til at denne avtalen mellom anna blei nytta i bygginga av fylkesbygget, der det blei gjennomført to stadlege kontrollar av ekstern part.

VLFK har også ein samarbeidsavtale med Skatteetaten om seriøse arbeidsforhold som skal sikre at fylkeskommunen inngår kontraktar med seriøse entreprenørar. Avtalen omfattar Avdeling for eigedom og utbygging og Avdeling for infrastruktur og veg. VLFK har samarbeidsmøte med Skatteetaten kvart kvartal der Avdeling for infrastruktur og veg og Avdeling for eigedom og utbygging deltar. Det blir vist til at begge avdelingane har månadlege oppfølgingsmøter med Skatteetaten og at ein i forkant av møta sender oversiktslister for dei byggeprosjekta som inngår i avtalen. Skatteetaten sender i etterkant av møte ei tilbake ei oversikt over eventuelle avvik hos leverandørar, og dersom avdelingane ser at det er nødvendig kan kontrollar bli planlagt på bakgrunn av denne informasjonen. Som ein del av avtalen skal VLFK innhente fullmakt til utvida skatteattest frå alle leverandørar. Dette blir innhenta i HMSREG som del av innregistrering av leverandør. I tillegg hentar innkjøpsansvarleg inn skatteattest og sjekkar ut økonomiske forhold som del av kvalifisering til anbodskonkurranse.

Rutinar for å gjennomføre risikobaserte kontrollar i Avdeling for eigedom og utbygging

Det går fram av Avdeling for eigedom og utbygging si rutine for etterleving av krav til løns- og arbeidsvilkår at det årleg skal gjennomførast risikovurdering av avtaleporteføljen med tanke på risiko for brot på krav til lønns- og arbeidsvilkår og at det deretter skal gjennomførast stikkprøvebaserte kontrollar. Ved mottak av tips eller liknande skal ein hente inn dokumentasjon frå leverandøren. Det blir vist til at kontroll kan gjennomførast av Avdeling for eigedom og utbygging eller ved bruk av eksterne konsulentar eller tredjepart ved behov. Det er vidare utarbeidd ei skildring av aktivitetar og ansvar for gjennomføring i ei matrise for rapportering, oppfølging og kontroll av seriøsitetsføresegner. Det er fagansvarleg HMS/KS som har overordna ansvar for kontroll av seriøsitetsbestemmingane i avdelingane.

I kvalitetssystemet er det tilgjengeleg instruks for kontroll av seriøsitetsføresegner i avdelingane og rutinar og rettleiarar for oppfølging av seriøsitetskrav i avdelingane sine kontraktar. I instruksjonen går det mellom anna fram at HMSREG bør brukast for å gjennomføre seriøsitetskontroll i byggeprosjekt.⁹⁰ Det er også etablert rutine for etterleving av krav til løns- og arbeidsvilkår, rettleiing for oppfølging av avvik etter seriøsitetskontroll mv. og fleire malar og rettleiarar for gjennomføring av kontroll.

Seksjon for system og utvikling i Avdeling for eigedom og utbygging har fagansvar for revisjonsplan for HMS og seriøsitet for rammeavtalar og entreprisekontraktar, og for å følgje opp at seriøsitetskrav blir overhaldt. Det går fram at seksjonen har ansvar for å setje i verk og følgje opp seriøsitetskontrollar av leverandørar som avdelingane nyttar i byggeoppdrag. Det blir vist til at seksjonen også gjennomfører kontrollar av leverandørar som avdelingane har rammeavtalar med, men grunna kapasitetsomsyn har ein ikkje kunne gjennomføre kontrollar i det omfanget som dei burde. På bakgrunn av dette er det no sett i gang eit arbeid med å få fasa inn HMSREG-systemet, som avdelingane allereie bruker for utbyggingsprosjekt, for å kontrollere

⁸⁹ Kontrakt signert i byrjinga av juni 2024. Deloitte er ein av tre leverandørar på denne rammeavtalen for leverandørrevisjon. Dette er ein parallell/ikkje eksklusiv rammeavtale, noko som betyr at Deloitte deltar i minikonkurransar saman med dei to andre leverandørane, dersom vi ser at oppdragane ikkje er i konflikt med avtalen vår på forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll.

⁹⁰ Dersom HMSREG ikkje er nytta i prosjektet tidlegare, så kan ein opprette prosjektet og leggje til/registrere leverandørar kun for den hensikt å utføre kontroll.

også rammeleverandørar (spesifikt knytt til handverksavtalar, reinhaldsavtalar og relevante servicekontraktar). Det blir vist til at seksjonen er i ein prosess med å tilpasse HMSREG som har ein modul for seriøsitetskontrollar som forenkler igangsetting av kontrollar, innsamling av dokumentasjon og oppfølging av avvik.

Seksjon for system og utvikling har årleg møte med seksjonsleiar for utbygging for å oppdatere revisjonsplanen. Seksjonsleiar viser til at avdelinga har sett seg ei forplikting om at alle anskaffingar på over 50 MNOK skal ha minst ein seriøsitetskontroll i løpet av gjennomføringsperioden. Revisjonsplanen gir ei overordna oversikt over kva byggeprosjekt som skal gjennomførast komande år, kva fase prosjekta er i og når det bør gjennomførast seriøsitetskontrollar. Deretter gjennomfører fagansvarleg for HMS og kvalitet (eller HMSK-rådgjevar) eit møte med relevante prosjektleiarar for å avklare revisjonsplan for det einskilte prosjektet, der ein gjer ei risikovurdering for å bestemme kva for leverandørar/bransjar som skal kontrollerast i prosjektet, når kontrollane bør gjennomførast og kva type kontroll som skal gjennomførast (dokumentkontroll, stadleg kontroll, HMS-kontroll). Ut frå dette gjennomfører HMSK-rådgjevar i samråd med fagansvarleg og seksjonsleiar dei avtalte kontrollane. På bakgrunn av at fagansvarleg HMS og kvalitet og HMSK-rådgjevar er nyttilsette, så har seksjonsleiar for seksjon for system og utvikling følgd opp dette arbeidet i 2023/2024⁹¹

Ved kontrollar på byggeplass blir HMSREG brukt som eit verktøy for oppfølging av seriøsitet, HMS og miljøpåverknad. Det er HMSK-rådgjevar som gjennomfører kontrollar i HMSREG. SHA-koordinator i prosjektet (innleigd ressurs) kan også bli nytta i einskilte tilfelle.

Rutinar for å gjennomføre risikobaserte kontrollar i Avdeling for infrastruktur og veg

I Avdeling for infrastruktur og veg (INV) er det ikkje etablert konkrete instruksar, rettleiarar, rutinar eller liknande for gjennomføring av risikobaserte kontrollar knytt til seriøsitetskrav i kontraktar og avtalar. I intervju blir det vist til at når det gjeld risikobasert kontroll av seriøsitet, til dømes løn- og arbeidsvilkår, så har det i INV vore ein diskusjon om avdelinga skal ha ei konkret risikovurdering som gjeld alle kontraktar, eller om den einskilte leiar skal gjennomføre ei risikovurdering av sin portefølje og så kome med konkrete kontrollar. Avdelinga valte det sistnemnte alternativet, men det blir i intervju peikt på at dette ikkje har fungert etter intensjonen og at risikobaserte kontrollar sjeldan blir gjennomført. Det blir samtidig understrekt at det alltid blir gjennomført ei risikovurdering i forkant av kontraktinngåing.

I intervju med seksjonsleiar i INV går det fram at ein gjennom jamleg stikkprøvekontroll av etterleving av krav i avtalar mellom anna følgjer opp seriøsitetskrav i kontraktar. Det blir påpeikt at dersom ein avdekkar eller blir i tvil om det er brot på seriøsitetskrav, så må ein gå grundigare inn for å kontrollere og at dette fort kan bli ressurskrevjande.

Seksjonsleiar peiker vidare på at HMSREG er eit bra system som dei har tatt i bruk i INV. Han opplever at erfaringane med bruk av dette systemet i kontraktsoppfølginga er god.

6.5.2 Vurdering

Deloitte vurderer at Vestland fylkeskommune i nokon grad har etablert rutinar for å gjennomføre risikobaserte kontrollar i kontraktsportefølja. Undersøkinga viser at det er etablert rutinar og praksis for å gjennomføre kontrollar av kontraktsportefølja i innkjøpsseksjonen og ein av dei to undersøkte avdelingane. Innkjøpsseksjonen har rutine for, og gjennomfører, årleg kontroll av kontraktsportefølja. Deloitte har ikkje indikasjonar på at

⁹¹ Seksjonsleiar var Fagansvarleg HMS/KS inntil 01.07.2023

desse kontrollane ikkje er tilstrekkeleg, men merkar seg at innkjøpsseksjonen peiker på at det er noko manglande kompetanse i seksjonen knytt til å følgje opp seriøsitetskrav og at prosessane knytt til kontroll av avtalar ikkje er tilstrekkeleg dokumentert. Deloitte vil påpeike at det bør gjennomførast risikovurdering som utgangspunkt for kontrollane av kontraktsportefølja. DFØ tilrår at det blir gjennomført jamlege risikovurderingar av kontrakt gjennom heile kontraktperioden i kontraktar der det er stilt krav til løns- og arbeidsvilkår. Det bør vidare alltid utarbeidast ein rapport etter gjennomført kontroll, og denne rapporten bør arkiverast på same sak som kontrakten.⁹²

Deloitte vurderer at det i Avdeling for eigedom og utbygging er etablert rutinar og praksis for å gjennomføre risikovurdering av avtaleporteføljen og for å gjennomføre kontrollar. Undersøkinga indikerer at ansvaret for arbeidet også er tydeleg plassert og at HMSREG blir brukt aktivt inn i arbeidet med å følgje opp seriøsitetskrav i kontraktar i avdelinga.

Deloitte vurderer at det ikkje er etablert tilstrekkeleg rutinar for å gjennomføre risikobaserte kontrollar av kontraktsportefølja i Avdeling for infrastruktur og veg. Det er ikkje etablert rutinar og system for å gjennomføre kontrollar av seriøsitetskrav i kontraktar på bakgrunn av gjennomførte risikovurderingar, stikkprøvekontrollar mv. For å etterleve kontrollplikta etter § 7 i forskrift og lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontrakter mv. må fylkeskommunen sikre at det blir gjennomført nødvendig kontroll av om kontraktsvilkåra om løns- og arbeidsvilkår og HMS-kort blir overhaldt. DFØ tilrår at rollar og ansvar for oppfølging bør tydeleggjerast, at det bør skildrast korleis behovet for kontroll skal vurderast, samt korleis kontroll skal gjennomførast. Vidare bør det gå fram korleis oppfølging og kontroll skal dokumenterast.⁹³ Deloitte merkar seg samtidig at fylkeskommunen i 2024 har inngått rammeavtale for kontroll av seriøsitet, HMS og miljøkrav. Deloitte merkar seg også at det i 2024 er iverksett eit samarbeidsforum for seriøsitet og at det gjennom dette samarbeidet er utarbeidd ein felles plan for oppfølging av konkrete krav til kontroll av seriøsitetskrav i kontraktar. Deloitte meiner at dette samarbeidet verkar føremålstenleg.

⁹² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Beste praksis for kontraktsoppfølging. Veileder. Sist faglig oppdatert 26.10.2024

⁹³ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Beste praksis for kontraktsoppfølging. Veileder. Sist faglig oppdatert 26.10.2024

7 Konklusjon og tilrådingar

Undersøkinga viser at Vestland fylkeskommune har ei rekkje system og rutinar på plass når det gjeld arbeidet med anskaffingar og kontraktsoppfølging. Samtidig viser undersøkinga at fylkeskommunen ikkje alltid etterlever krav i regelverket og at det er fleire forbettringspunkt i arbeidet med anskaffingar og kontraktsoppfølging:

Fylkeskommunen har gjennom dei vedtekne Hovudmåla for innkjøp i Vestland Fylkeskommune etablert ein innkjøpsstrategi for anskaffingar som gjeld for alle einingar som arbeider med anskaffingar, men for dei to undersøkte avdelingane er det ikkje utarbeidd tydelege og konkrete tiltak, handlingsplanar eller liknande basert på innkjøpsstrategien. Dette er ikkje i samsvar med tilrådingar frå DFØ på området eller normer for god innkjøpsstyring.

Organiseringa av anskaffingar og kontraktoppfølgning i Vestland fylkeskommune er i utgangspunktet føremålstenleg, men fullmakter, rollar og ansvar for innkjøp og kontraktsoppfølging er ikkje tilstrekkeleg tydeleggjort. Deloitte vil særleg peike på at:

- Vestland fylkeskommune har forbettringspunkt når det gjeld formidling av kva fullmakter, inkludert beløpsgrenser for fullmakter, som ligg til ulike rollar. Grenseflatene mellom dei ulike rollane knytt til anskaffingar og kontraktsoppfølging kan være uklære og det er ikkje tydeleg nok formidla kva som ligg til oppgåva som innkjøpsansvarleg i alle avdelingar/einingar. Fleire av retningslinjene og rutinane knytt til rolle- og ansvarsfordelinga i anskaffingar og kontraktsoppfølging er vidare ikkje oppdatert etter omorganiseringa i fylkeskommunen i 2022.
- Det er vidare ikkje i tilstrekkeleg grad etablert system og rutinar som sikrar opplæring av alle tilsette som er involvert i anskaffingar og kontraktsoppfølging i fylkeskommunen.

Fylkeskommunen har etablert system og rutinar som skal sikre at anskaffingar skjer i samsvar med krav i regelverket. Undersøkinga indikerer samtidig at tilsette i fylkeskommunen ikkje kjenner godt nok til dei etablerte systema og rutinane. Undersøkinga viser vidare at:

- Fylkeskommunen har utarbeidd retningslinjer og rutinar for etablering av kvalifikasjons- og tildelingskriterium i anskaffingar. Undersøkinga viser at det også er etablert rettleiing knytt til vekting av klima- og miljøomsyn i dei etablerte malane i innkjøpsseksjonen og i Avdeling for Infrastruktur og veg, men ikkje for Avdeling for eigedom og utbygging,
- I undersøkinga er det fleire som viser til at det er utfordrande å implementere krav til å vektlegge klima- og miljøomsyn, og manglande kompetanse blir vist til som ei av hovudårsakene.

Vestland fylkeskommune har etablert system og rutinar som skal sikre oppfølging av kontraktar, men undersøkinga viser at systema ikkje i tilstrekkeleg grad blir brukt og at rutinar ikkje alltid blir etterlevd. Deloitte peiker særskilt på at:

- Fylkeskommunen har system for kontraktsadministrasjonsverktøy (KGV) som legg til rette for registrering og oppfølging av kontraktar og avtalar (kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV)), men undersøkinga viser at KAV ikkje blir brukt aktivt i kontraktsoppfølginga i fylkeskommunen.

- Fylkeskommunen følger i praksis ikkje i tilstrekkeleg grad opp alle sine avtalar og kontraktar. Undersøkinga viser mellom anna at innkjøpsseksjonen ikkje systematisk følgjer opp rammeavtalar. Fylkeskommunen har heller ikkje systematisk bruk av sanksjonar i samsvar med føringar i kontraktane.
- Vestland fylkeskommune har delvis etablert rutinar for å gjennomføre risikobaserte kontrollar i kontraktsporfølja. Undersøkinga viser at det er etablert rutinar og praksis for å gjennomføre kontrollar av kontraktsporfølja i innkjøpsseksjonen og i ein av dei to undersøkte avdelingane.

Stikkprøvekontrollen viser at reglar for offentlege anskaffingar ikkje alltid blir etterlevd i fylkeskommunen sine anskaffingar:

- Stikkprøvekontroll av konkurranseeksponering og dokumentering av anskaffingar viser at fylkeskommunen i dei utvalde anskaffingane i all hovudsak etterlever regelverket når det gjeld å konkurranseutsette og dokumentere anskaffingane som blir gjennomført. I 9 av dei 12 kontrollerte anskaffingane finn Deloitte at dokumentering er i samsvar med krav i regelverket, medan 11 av 12 kontrollerte anskaffingar er konkurranseutsett. I ei av dei undersøkte anskaffingane etterlever ikkje fylkeskommunen krav til protokollføring i regelverket.
- Stikkprøvekontroll av avrop på rammeavtalar viser at seks av dei ni kontrollerte avropa er gjennomført på gyldig avtale og i samsvar med krav i avtalane. To av dei undersøkte avropa er gjort på avtalar som ikkje var gyldige på avropstidspunktet. Deloitte vurderer at fylkeskommunen i to av dei undersøkte anskaffingane har gjennomført ulovlege anskaffingar, då samla prisomfang tilseier at anskaffingane skulle ha vore konkurranseeksponert.
- Stikkprøvekontrollen av kontraktsoppfølging viser at Vestland fylkeskommune ikkje har følgd opp alle utvalde kontraktar som er gjennomgått i samsvar med inngått avtale og fylkeskommunen sine retningslinjer for kontraktsoppfølging. I seks av sju undersøkte anskaffingar er det ikkje dokumentert at det er gjennomført risikovurdering.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at Vestland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Sørge for at fylkeskommunen sin innkjøpsstrategi (Hovudmål for innkjøp i VLFK) blir følgd opp i alle einingar og avdelingar som gjennomfører anskaffingar.
2. Tydeleggjer fullmakter, rollar og ansvar knytt til innkjøp og kontraktsoppfølging, og sikre at dette er tilstrekkeleg kommunisert til alle relevante leiarar og tilsette i fylkeskommunen.
3. Sikre at tilsette som arbeider med innkjøp og kontraktsoppfølging i organisasjonen har tilstrekkeleg og rett kompetanse, samt riktige ferdigheiter (til dømes i bruk av system og verktøy).
4. Sikre at krav til vurdering av klima- og miljøomsyn i anskaffingar blir etterlevd, t.d. gjennom opplæring og etablering av retningslinjer eller liknande
5. Oppbevarer dokumentasjon som er tilstrekkeleg til å grunngje viktige avgjersler i anskaffingsprosessen i samsvar med krav i § 7-1 i anskaffelsesforskriften.

6. Sikre at relevante einingar og avdelingar har oversikt over eigne kontraktar og avtalar, at det blir gjennomført risikovurderingar av kontraktsportefølja og at ein på bakgrunn av gjennomført risikovurdering har oversikt over kontraktar med høgaste risiko som bør prioriterast for oppfølging.
7. Sikre at fylkeskommunen gjer avrop på rammeavtalar som er gyldige.
8. Sikre at det blir gjennomført nødvendig kontroll av om kontraktsvilkåra knytt til seriøsitetskrav (t.d. løns- og arbeidsvilkår) blir overhaldt.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



Deloitte

Avdeling for
Organisasjon og økonomi (ORO)

Dato	14.02.2025
Vår referanse	2024/20115-3
Dykkar referanse	
Sakshandsamar	Sturla Alvheim
E-post	Sturla.Alvheim@vlfk.no
Telefon	

Ikkje offentlegjef offentleglova § 5 andre ledd

Rapport til høyring. Forvaltningsrevisjon av anskaffingar og kontraktsoppfølging i Vestland fylkeskommune

Fylkesdirektøren viser til rapportutkast til høyring for «Forvaltningsrevisjon av anskaffingar og kontraktsoppfølging i Vestland fylkeskommune», motteken i epost dagsett 03. februar 2025.

I dette brevet følgjer fylkesdirektøren sin høyringsuttale til rapporten. Vi har lese gjennom rapportutkastet og merka oss at innspela frå verifiseringsrunden er tekne med.

Generelle merknader

Vi merkar oss at rapporten framhevar at fylkeskommunen har etablerte system og prosedyrar for gjennomføring av anskaffingar og innkjøp. Vi tek til vitande at revisjonen påpeiker at det må arbeidast vidare med å sikre rett bruk av systema og revisjon/klargjering av roller og fullmakter i anskaffingsprosessen.

Revisjonen påpeiker at arbeidet med avtaleforvaltning bør prioriterast høgare. Etter vår oppfatning gjev revisjonen eit godt bilete av situasjonen, og fylkesdirektøren har allereie sett i verk tiltak for å styrke dette arbeidet.

Revisjonen har gjennomgått einsildkjøp ved stikkprøver, og har mellom anna avdekt at protokollar i nokre høve er ufullstendige, og vidare at det er gjort nokre innkjøp på avtaler som er utgåtte. Vi er samde i at dette er tilhøve som må arbeidast vidare med, mellom anna ved å sikre at dei involverte i anskaffingsprosessane har rett kompetanse og at vi sikrar god utnytting av den samla kapasiteten til å gjennomføre anskaffingar.

Merknader til føreslegne tiltak

Revisjonen med oppfølgingspunkt gir gode og nyttige innspel til tiltak for forbetring av anskaffingsprosessane og for å sikre lik praksis på tvers av fylkeskommunen. Delar av tiltaka som er føreslegne er allereie i gang.

Fylkesdirektøren vil sørge for at revisjonsrapporten blir følgd opp.

Med helsing

Rune Haugsdal
fylkesdirektør

Ingrid Kristine Holm Svendsen
direktør
Organisasjon og økonomi (ORO)

Postadresse
Askedalen 2
6863 Leikanger

Telefon
05557

E-post
post@vlfk.no

Heimeside
www.vestlandfylke.no

EHF-Fakturaadr. Organisasjonsnr.
821311632 821 311 632

Brevet er elektronisk godkjent og har difor inga handskriven underskrift

Kopi til:

Kjersti Gjuvslund

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Regelverket om offentlege anskaffingar

Alle etatar og organ i fylkeskommunen er omfatta av regelverket for offentlege innkjøp (sjå anskaffingslova § 2 andre ledd punkt b). Det totale regelverket for offentlege innkjøp byggjer på ulike rettskjeldefaktorar som ein må tolke og vekte for å etablere rettsregelen som gjeld for dei respektive problemstillingane i denne forvaltningsrevisjonen. Dette gjeld lov, føresegner, teori, domspraksis, EØS-regelverk og KOFA-avgjerder. Den aktuelle regelen går ikkje alltid direkte fram av lov eller føresegner, og må difor tolkast. Under presenterer vi grunnprinsippa i lov og føresegner, samt nokre sentrale og relevante føresegner frå regelverket.

Kontroll av innkjøpsarbeidet

Som del av sitt internkontrollansvar (jf. kommunelova § 25-1) skal fylkesdirektøren sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpassast verksemda sin storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold. Som del av internkontrollen skal fylkesdirektøren:

- a) utarbeide ei skildring av verksemda sine hovudoppgåver, mål og organisering
- b) ha naudsynte rutinar og prosedyrar
- c) avdekke og følgje opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den forma og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbetre skriftlege prosedyrar og andre tiltak for internkontroll

I stortingsmeldinga *Det gode innkjøp* (St. Meld. nr.36 2008-2009) blir det lagt vekt på at innkjøp er eit leiaransvar. Det øvste ansvaret for innkjøpsansvaret ligg hos toppleiinga, medan leiarar på lågare nivå har ansvar innanfor sine område. I stortingsmeldinga blir det presisert at leiaransvaret for innkjøp ikkje kan delegerast. Leiaransvaret inneber at innkjøpsarbeidet må setjast inn i ein strategisk samanheng, og følgjande verkemiddel blir omtalte særskilt:

- Utarbeide mål og strategiar for innkjøpsarbeidet.
- Avklare kven som skal ha ansvar for kva typar innkjøp på kva nivå.
- Sørge for ein robust organisering av ressursane med effektive rutinar.
- Sjå til at rutinane blir følgde.
- Sørge for at verksemda har den nødvendige merkantile, tekniske og juridiske kompetansen.
- Skape eit miljø der det er høg bevisstheit og fokus på risiko og risikohandtering innan innkjøpsområdet.

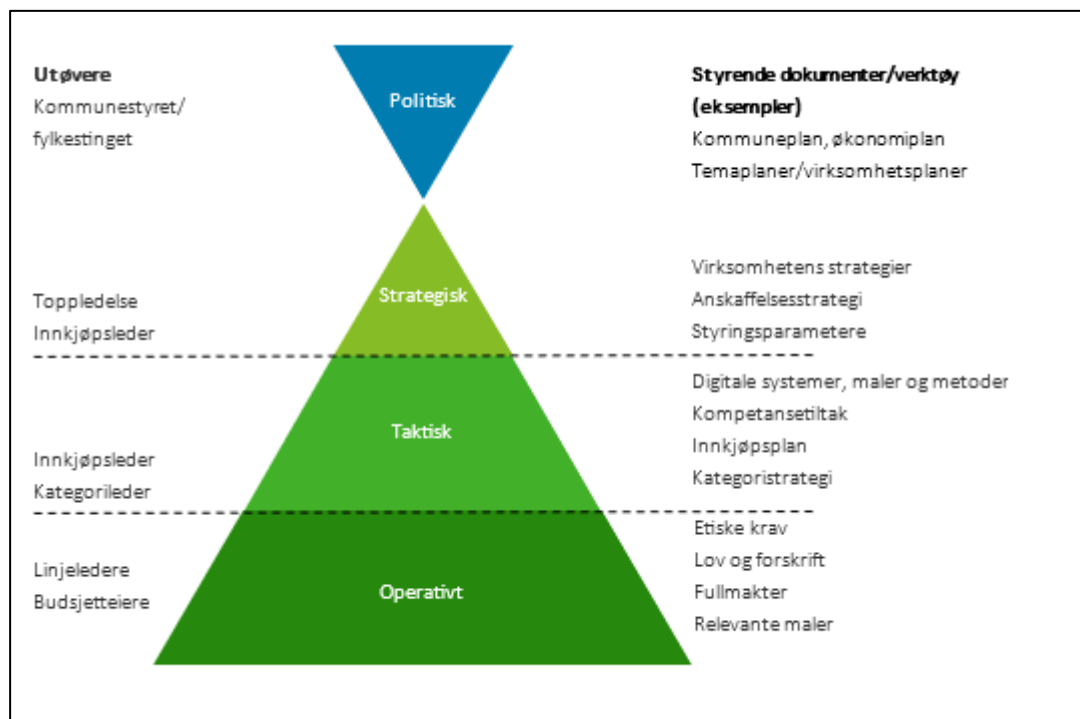
I Meld. St. 22 (2018-2019) blir det vektlagt at innkjøp er et ansvar for leiinga. I fylkeskommunen ligg det endelege innkjøpsansvaret hos fylkesdirektøren. Det blir i stortingsmeldinga presisert at avgjersler om fylkeskommunens aktivitetar skal utførast internt eller bli kjøpt ekstern, er viktige strategiske avgjersler for fylkesdirektøren, og at fylkesdirektøren som toppleiar har ansvaret for å sørge for god styring av utviklinga på innkjøpsområdet.

Kommunar- og fylkeskommunar er ulikt organisert og har ulik storleik, men generelt er det tre nivå leiarar som er involvert i innkjøp; toppleiinga (kommunedirektøren/fylkesdirektøren), innkjøpsleiarar og linjeleiarar/verksemdsleiarar. Det er fylkesdirektøren som delegerer myndigheit vidare til leiarar på lågare nivå, men fylkesdirektøren er som toppleiar alltid

overordna ansvarleg for innkjøp som gjennomførast. Effektiv styring av innkjøpsfunksjonen fordrar at dei tre leiarnivåa er innforstått med sitt styringsansvar og at dei jobbar koordinert.

I stortingsmeldinga går det vidare fram at verksemda si evne til å gjennomføre profesjonelle innkjøp er avhengig av korleis innkjøpsfunksjonen er organisert internt i verksemda, og at det ved organisering av innkjøpsfunksjonen må tas stilling til kven som har myndigheit til å vedta dei ulike styringsdokumenta/-verktøy, jf. figur 2, samt kven som har myndigheit til å samordne verksemda sine innkjøp og på kva områder. Det må i tillegg tas stilling til kven som har budsjettfullmakt og kva fullmaktene gjeld.

Figur 2: Roller og ansvar i innkjøpsarbeidet (Meld. St. 22 [2018-2019] og Difi)



Kompetanse

For at anskaffingar skal kunne gjennomførast effektivt, og i samsvar med regelverket, er det sentralt at dei tilsette som er involvert i innkjøp har tilstrekkeleg kompetanse. Meld. St. 22 (2018-2019) har eit eige kapittel som omtalar behov for kompetanse og kompetanseløft på området. Det blir mellom anna vist til at det er stor breidde i dei anskaffingar som blir gjort (frå innkjøp av enkle varer som penn og papir, til avansert teknisk utstyr, bygging av veg og anna infrastruktur, og IKT-system og programvare), og at det følgeleg derfor er stor breidde i kva slags kompetanse som krevst for å få til riktige og gode innkjøp (både av leiarar og innkjøpar, i dei ulike innkjøpa). I tillegg blir det peikt på at ulike rollar har ulikt ansvar i innkjøpsprosessen, og derfor også behov for ulik kompetanse.

Strategi for innkjøpsarbeidet

I Meld. St. 22 (2018-2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* blir behovet for betre styring, leiing og organisering av offentlege innkjøp vektlagt. Det blir mellom anna vist til at eit mindretal av kommunane bruker innkjøp som eit verkemiddel for effektivisering, samtidig som det er klare forventningar til at kommunesektoren effektiviserer

eigen drift. Videre blir det peikt på at manglande koordinering av innkjøp og umoden leverandøroppfølging svekker det offentlege sitt potensiale for gevinst- og effektivitetsrealisering gjennom offentlege anskaffingar. Blant tiltaka stortingsmeldinga framheld som eigna til å styrke styringa av offentlege innkjøp og gjennom dette auke gevinst- og effektivitetsrealiseringa, blir det mellom anna vektlagt å ha ein godt formulert strategi for anskaffingar:

Anskaffelsesstrategien er et av toppledelsens virkemiddel for å sikre at virksomhetens pengebruk støtter opp under virksomhetens mål. Anskaffelsesstrategien skal vise virksomhetens overordnede veivalg og satsinger for innkjøpsfunksjonen.

Anskaffelsesstrategien bør støtte opp om virksomhetens overordnede oppgaver og mål. Ved å sørge for dette, blir anskaffelsesstrategien en viktig kobling mellom overordnede (politiske) føringer, virksomhetens mål og virksomhetens løpende innkjøp av varer og tjenester. Slik kan strategien være et godt virkemiddel for å oppnå helhetlig ledelse, styring og forbedring av virksomhetens anskaffelser.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) er mellom anna staten sitt fagorgan for anskaffingar i offentlig sektor. DFØ sitt rettleiingsmaterieil for offentlege anskaffingar seier mellom anna følgande om innkjøpsstrategi:

«Anskaffelsesstrategi viser virksomhetens overordnede veivalg og satsinger for anskaffelser. Den prioriterer endringer virksomheten skal gjennomføre for å nå sine overordnede og langsiktige mål».

I rettleiarmaterialet blir viktigheita av innkjøpsstrategi vidare grunngitt med at:

- Innkjøp ofte utgjør en stor del av verksemda sitt totale budsjett.
- Mange av de tilsette er involvert i innkjøp og bruker mykje tid på arbeid knytt til anskaffingar, kontrollar og betalingsprosesser.
- Konsekvensar av valt løysning kan påverke budsjetter i fleire år framover.
- En del anskaffingar påverkar kjerneproduksjonen til verksemda direkte.
- Leiaren er ansvarleg for verksemda sine anskaffingar så fremt ansvaret ikkje er delegert.
- Forbetring av innkjøpa gir betre kvalitet, brukartilfredsheit, reduserte kostnader og mindre risiko.

Med andre ord er det viktig at fylkeskommunen har klare mål og en tydeleg strategi for sine innkjøp.

Vidare blir det påpekt at ein innkjøpsstrategi legg til rette for strategisk leiing. Med strategisk leiing meiner ein det langsiktige arbeidet med å skape betre resultat i verksemda. For at innkjøp skal bli et virkemiddel for leiinga må strategien både etablerast, forankrast og følgast opp

Føremålsparagraf og grunnleggande prinsipp

§ 1 i anskaffingslova definerer formålet med lova på følgande måte:

Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Dei grunnleggande prinsippa i anskaffingslova går frem av § 4 som stadfestar at

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet.

Konkurranseprinsippet viser til at offentlege innkjøp skal skje på grunnlag av konkurranse, utan omsyn til kva innkjøpsprosedyre som blir nytta. Både ut frå samfunnsøkonomiske og forretningsmessige omsyn, samt forvaltingsrettslege prinsipp om likebehandling, er det ønskeleg at offentlege innkjøp skjer etter konkurranse mellom potensielle leverandørar.

Likebehandling av leverandørane medfører at fylkeskommunen under hele prosessen skal legge forholde til rette for at flest mogleg av de potensielle leverandørane får moglegheit til å konkurrere om leveransen på same grunnlag. Leverandørane må derfor bli gitt likeverdige forutsetningar for å få sitt tilbod valt.⁹⁴

Føreseielegheit («forutberegnelighet») omhandlar føreseielegheit for leverandørane. Prinsippet viser til at oppdragsgivar skal sørge for at leverandørar har tilstrekkeleg informasjon om konkurransen og gjennomføringa av denne, til at de kan ta forsvarlege vurderingar og avgjersler med omsyn til tilbodets innhald.

Etterprøvbareheit handlar om at anskaffingane til fylkeskommunen skal kunne etterprøvast av leverandørane. Dette betyr at fylkeskommunen må kunne dokumentere dei ulike stega i anskaffingsprosessen. Fylkeskommunen må derfor sørge for at dei vurderingane som har blitt gjort og den dokumentasjonen som har betydning for anskaffinga er skriftleggjort, klar og utfyllande nok til at en tredjepart eller et klageorgan i ettertid kan få ei god forståing av dei vurderingane som har blitt gjort.

Forholdsmessighet («forholdsmessighet») inneberer at dei pliktar og rettigheter som blei leia ut frå dei andre prinsippa må tilpassast den enkelte anskaffinga sin art og omfang. Dette betyr at dei krav som blir stilt til prosedyren fylkeskommunen skal gjennomføre, må stå i forhold til det som skal bli kjøpt inn, og at dei krava fylkeskommunen stiller til leverandøren også må stå i forhold til anskaffinga. Fylkeskommunen skal med andre ord ikkje stille strengare krav enn det som er nødvendig for å realisere formålet med anskaffinga. I forarbeidet til lova blir det understreka at etterleving av dette prinsippet er sentralt for å realisere formålet med lova om effektiv bruk av samfunnet sine ressursar, særleg når det gjelder mindre anskaffingar.

§ 2 i anskaffingslova, gjeld dei grunnleggende prinsippa for alle anskaffingar over NOK 100 000 ekskl. mva. I rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar (*anskaffelsesforskriften*) går det fram at fylkeskommunen også for anskaffingar under NOK 100 000 ekskl. mva. bør sjå hen til og opptre i samsvar med desse grunnleggende prinsippa.⁹⁵

Dei konkrete formkrava for gjennomføring av anskaffingar varierer etter verdien på anskaffinga og kva type anskaffing det er snakk om. Dei konkrete krava går fram av forskrifta for offentlege anskaffingar (FOA) § 5-1.

- Del I av forskrifta gjeld alle typar anskaffingar som er omfatta av forskrifta.
- Del II gjeld kontraktar lik eller over dei nasjonale terskelverdiane og under EØS-terskelverdiane, jf. FOA § 5-1 andre ledd.
- Del III gjeld kontraktar lik eller over EØS-terskelverdiane som spesifisert i FOA § 5-3 første ledd.

⁹⁴ I forarbeidet til loven blir likebehandlingsprinsippet omtalt som det viktigste av alle prinsippene i paragrafen, ref. Prop. 51 L (2015-2016), side 82.

⁹⁵ Sjå punkt 7.1.4 i vegleiaren: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/>

- Del IV gjeld kontraktar for helse- og sosialtenester med anslått verdi lik eller over EØS-terskelverdi spesifisert i forskrifta § 5-3 andre ledd.
- Del V gjeld plan- og designkonkurransar med verdi over nasjonale terskel jf. § FOA 5-1 femte ledd.

FOA § 5-4 stiller krav til at fylkeskommunen som oppdragsgivar skal gjere ei forsvarleg utrekning av verdien på innkjøp, slik at det blir avgjort om innkjøpet kjem over eller under dei ulike terskelverdiane.

Krav til føring av anskaffingsprotokoll

FOA § 7-1, første punkt, stiller krav til oppdragsgivar om å oppbevare tilstrekkeleg dokumentasjon til å kunne grunngi viktige avgjerder i anskaffingsprosessen. I same paragraf, tredje punkt, er det stilt krav om at «vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll.» Dette gjeld alle innkjøp med verdi over NOK 100 000 ekskl. mva. For innkjøp etter FOA del II (anskaffingar over nasjonale terskelverdier) og del III (anskaffingar over EØS-terskelverdiane), er det særskilde krav til kva anskaffingsprotokollen skal innehalde (sjå hhv. § 10-5 andre ledd og § 25-5 andre ledd).

Føremålet med dokumentasjonsplikta og plikta til å føre anskaffingsprotokoll er å bidra til at andre leverandørar og ålmenta kan føre kontroll med at fylkeskommunen sine avgjersler er fatta i samsvar med krav i regelverket. Desse pliktene gir auka etterprøving i prosessen knytt til anskaffingar, sjå grunnprinsippet om dette i anskaffingslova § 4, og kan slik motverke kameraderi og korrupsjon.⁹⁶

Kommunikasjon

FOA kapittel 22 omhandlar krava knytt til kommunikasjon i prosessane med anskaffingar. Krava i kapittelet gjelder både for anskaffingar gjort etter del II og del III av FOA, jf. FOA §§ 8-20, 14-1 bokstav d) punkt 5. og 22-1. Punkt (1) i FOA § 22-1 seier at «all kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom oppdragsgiveren og leverandørane skal skje skriftlig ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler etter reglene i dette kapittelet» og punkt (2) seier at:

Muntlig kommunikasjon kan likevel brukes, unntatt i forbindelse med utveksling av anskaffelsesdokumentene, forespørsler om å delta i konkurransen, bekreftelser av interesse og tilbud. Muntlig kommunikasjon skal dokumenteres i tilstrekkelig grad, for eksempel i form av et skriftlig referat eller sammendrag av hovedelementene i kommunikasjonen eller ved lydopptak. Oppdragsgiveren skal tilpasse omfanget av dokumentasjonen til den betydningen innholdet i den muntlige kommunikasjonen kan ha for forståelsen av anskaffelsesdokumentene.

Kapittelet stiller krav til verktøya og løysninga som kan bli brukt til elektronisk kommunikasjon (FOA § 22-2), korleis førespurnader knytt til konkurransar skal tas imot og oppbevarast (FOA § 22-3), kva unntak som gjeld for kravet om bruk av elektronisk kommunikasjon (FOA § 22-4), samt føresegn knytt til elektroniske signaturar mv. (FOA § 22-5).

Kunngjeringsplikt

Anskaffingar over dei nasjonale terskelverdiane eller EØS-terskelverdiane skal kunngjerast.⁹⁷ For anskaffingar etter del II i FOA, skal anskaffingar kunngjerast på Doffin (database for

⁹⁶ Sjå <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/dokumentasjonsplikten-og-anskaffelsesprotokoll/>

⁹⁷ Sjå FOA § 8-17 for del II og § 21-1 for del III.

offentlege innkjøp). Anskaffingar etter FOA del III, skal i tillegg kunngjerast på TED (Tender Electronic Daily).

Dersom særlege vilkår er oppfylt, er det anledning til å gjere anskaffingar over terskelverdiar, utan kunngjering. Unntaka for kunngjeringsplikta for del II- anskaffingar går fram av FOA § 5-2, og for del-III- anskaffingar i FOA §§ 13-3 og 13-4. Unntaka skal tolkast restriktivt.⁹⁸

Anskaffingar under terskelverdiane er ikkje kunngjeringspliktige, men det kan vere hensiktsmessig å gjere det også for desse, både slik at dei blir konkurranseeksponert, og for å sikre forutsigbarheit og likebehandling for leverandørane.

Anskaffingsprosedyrar

FOA § 8-3 omtaler at det for del II i forskrifta (over de nasjonale terskelverdiane), er to moglege anskaffingsprosedyrar; enten open tilbodskonkurranse, der alle interesserte leverandørar kan gi tilbod (FOA § 9-2 første punkt), eller avgrensa tilbodskonkurranse der alle interesserte leverandørar kan levere førespurnad om å delta i konkurransen, men berre dei som blir invitert til dette kan gi tilbod (FOA § 9-2 andre punkt). I begge anskaffingsprosedyrar kan fylkeskommunen, etter tilbodsfristen, avgjere om det skal være dialog med leverandørane.⁹⁹ Reglane for dialog med leverandørar går fram av FOA § 9-3.

Det er fylkeskommunen som avgjer kor omfattande den eventuelle dialogen med tilbydaren skal vere; likebehandlingsprinsippet vil likevel stille krav til korleis slik dialog blir gjennomført.

For del III-anskaffingar (over EØS-terskelverdiane), er det jf. forskrifta § 13-1 fleire moglege anskaffingsprosedyrar, men forutan open og avgrensa tilbodskonkurranse, er det strenge vilkårskrav som må oppfyllest. Mellom anna er det stilt særlege vilkår for å kunne gjere anskaffingar med forhandlingar med kunngjering (FOA § 13-2) og utan kunngjering (FOA § 13-3), og i FOA § 13-4 går det fram kva vilkår som må være oppfylt for at det skal være lovleg å gjere direkteanskaffingar utan konkurranse.

Rammeavtalar

Rammeavtalar er avtaler som gir oppdragsgivar anledning til å gjennomføre fleire enkeltinnkjøp over en avtaleperiode. Enkeltinnkjøpa i en rammeavtale blir gjennomført som avrop/uttak innanfor vilkåra som er fastsett i rammeavtalen.

Rammeavtalar kan innførast med en eller fleire oppdragstakarar. FOA gir anledning til tre typar rammeavtalar:

- rammeavtale med éin leverandør
- rammeavtale med fleire leverandørar, der alle vilkår er fastlagt i rammeavtalen
- rammeavtale med fleire leverandørar, der ikkje alle vilkår er fastlagt i rammeavtalen

Rammeavtalar med fleire leverandørar innan same område blir også omtalt som «parallele rammeavtalar». Dersom ikkje alle vilkår er fastlagt i parallele rammeavtalar skal tildeling av kontraktar gjennomførast som minikonkurransar mellom partane i rammeavtalene. For rammeavtalar der alle vilkåra er fastlagt i avtalene, er det ikkje anledning til å opne konkurransen for å endre vilkåra. Det er ikkje spesifisert i FOA korleis avropa skal gjennomførast. Kravet til at konkurranseforholda skal være føreseielege og gjennomsiktige tilseier likevel at alle forhold som er relevante for tildeling av de enkelte kontraktane går fram

⁹⁸ Ref. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/kunngjoringer/>.

⁹⁹ De to konkurranseformene erstattar anbodskonkurranse med forbod om forhandlingar og konkurranse med forhandlingar i den gamle lova.

av konkurransegrunnlaget i rammeavtalen, og at framgangsmåten for val av leverandør er fastlagt i sjølve avtalen, slik at det objektivt kan konstaterast kven av leverandørane som skal få oppdraget/kontrakten.

Arbeidsvilkår og sosial dumping

Alle anskaffingar i offentleg regi er plikta til å legge til grunn en klausul i kontrakten som skal sikre at arbeidstakarane sine løns- og arbeidsvilkår ikkje vil pressast i ein konkurranseutsett marknad. Bakgrunnen kjem av ratifiseringa av ILO-konvensjon nr. 94 av 1949. I 2005 blei det innført eit krav om at teneste-, bygg- og anleggskontraktar inngått av statlege styresmakter skulle innehalde krav om løns- og arbeidsvilkår for oppdragstakar sine tilsette. Som ein del av den dåverande regjeringa si handlingsplan mot sosial dumping, vart konvensjonen gjort gjeldande for kommunar, fylkeskommunar og offentlegrettslege organ frå 2008, gjennom forskrift om løns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar. Forskrifta er heimla i anskaffingslova § 6, og slår fast at oppdragsgivar skal stille kontraktmessige krav om at tilsette hos leverandørar og eventuelle underleverandørar som direkte medverkar til å oppfylle kontraktar, har løns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale, eller ei landsomfattande tariffavtale for den aktuelle bransjen (jf. § 5). Oppdragsgivar skal også gjennomføre nødvendige kontrollar av om krava til løns- og arbeidsvilkår blir overhaldne (jf. § 7).

Også FOA inneheld føresegner som skal motverke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. FOA §§ 8-13 første ledd og 19-3 første ledd, forpliktar fylkeskommunen til å stille krav om at leverandørar maksimalt kan ha to ledd leverandørkjede under seg i kontraktar for utføring av bygg- og anleggsarbeid, og for kontraktar for reinhaldstenester med verdi på minst NOK 2 millionar ekskl. mva. Etter FOA § 19-3 andre ledd, er det lov å fråvike maksimumskravet for tal underleverandørar anten om det er påkravd for å sikre tilstrekkeleg konkurranse, eller på grunn av upårekna førespurnader. Det er understreka i rettleiingsmaterialet frå departementet at desse unntaka skal tolkast strengt.

Kontraktoppfølgning

Kontraktoppfølgning kan sjåast på som ein sjølvstendig prosess som kjem etter innkjøpsprosessen. Kontraktsoppfølginga omfattar oppdragsgivar si handtering av kontraktsforholdet frå det tidspunktet kontrakten er underskriven til kontrakten er avslutta og partane ikkje har rettar og plikter etter denne.

Kontrollrutinar er ein sentral del av kontraktoppfølgning, med hensikt om å sikre at varer eller tenester blir levert i samsvar med krava i den framforhandlande kontrakten. Dette gjeld både kvalitet og innhald i varen eller tenesta, og at del- og totalprisar er i samsvar med kontrakten. Vidare høyrer det til kontraktsoppfølginga å reklamere på eventuelle manglar og å vurdere bruk av sanksjonar overfor leverandørar dersom dette er nødvendig. Eit viktig hjelpemiddel i kontraktoppfølgning kan vere eit manuelt eller elektronisk register over kontraktar som viser ein totaloversikt over gjeldande kontraktar. Uavhengig av om fylkeskommunen har eit slikt register eller om ein vel å nytte eit vanleg saks-/arkivsystem, er det ein fordel at det er klare rutinar for å registrere kontraktar og nøkkelinformasjon knytt til kontraktane.

I meld. St. 22 (2018-2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlege anskaffelser*, går det fram at manglande prioritering av kontraktoppfølgning kan svekke gevinstrealiseringa i offentlege anskaffingar:

Manglende kontraktsoppfølging kan føre til at målet med anskaffelsen ikke nås, for eksempel at behovene oppdragsgiveren har, ikke blir dekket, det blir fakturert for høye

beløp eller at virksomheten gjør anskaffelser fra andre enn leverandøren de har avtale med. Manglende prioritering av kontraktsoppfølgingen kan derfor få store konsekvenser for gevinstrealiseringen. En viktig del av arbeidet med å effektivisere offentlige anskaffelser vil derfor være å styrke kontraktsoppfølgingen.

Forskrift om løns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7 seier at oppdragsgivar skal gjennomføre nødvendig kontroll av om krava til lønns- og arbeidsvilkår blir overhalde.¹⁰⁰

¹⁰⁰ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-02-08-112>

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Nærings- og fiskeridepartementet: Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). LOV-2023-06-16-68
- Nærings- og fiskeridepartementet: Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) FOR-2023-08-29-1368 fra 01.01.2024
- Kommunal- og distriktsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2023-06-02-21
- Arbeids- og sosialdepartementet: Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter mv. FOR-2023-08-29-1363 fra 01.01.2024

Forearbeid, rundskriv, rettleiarar mv.

- Nærings- og fiskeridepartementet: *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Meld. St. 22 (2018-2019).
- Nærings- og fiskeridepartementet: *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*. 2018.
- Ulike veiledere fra Direktorat for forvaltning og økonomistyring. Anskaffelser.no

Sentrale dokument frå fylkeskommunen

- Vestland fylkeskommune. Reglement for folkevalde organ og delegering. Mars 2024.
- Vestland fylkeskommune. Hovudmål for innkjøp i Vestland fylkeskommune. Vedteke i fylkestinget 03.03.2020.
- Vestland fylkeskommune. Rollar, ansvar og mynde i høve innkjøp i Vestland fylkeskommune. Sist oppdatert 02.11.2020.
- Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Innkjøpskontaktar. Innkjøpsansvarlege i VLFK. E-handboka. Sist oppdatert 13.05.2024
- Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Innkjøpskontaktar. Innkjøpskoordinatorar i VLFK (vgs). E-handboka. Sist oppdatert 29.10.2024.
- Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Prosedyre for avtaleoppfølging. Versjon 0. Godkjent 13.09.2023.
- Vestland fylkeskommune. Prosedyre for gjennomføring av anskaffing utan avtale uansett verdi. Innkjøpsseksjonen. Versjon 2. Sist oppdatert 07.10.2024
- Vestland fylkeskommune. Prosedyre for behovsmelding. Innkjøpsseksjonen. Versjon 9. Sist oppdatert 06.05.2024.
- Vestland fylkeskommune. Prosedyre for behovsvurdering og marknadsundersøking. Innkjøpsseksjonen. Versjon 1. Godkjent 07.05.2021.
- Vestland fylkeskommune. Prosedyre for avrop på rammeavtale i Visma eHandel. Innkjøpsseksjonen. Versjon 3. Sist oppdatert 04.11.2024.
- Vestland fylkeskommune. ST 4- Juridisk, kontrakt og anskaffelser. E-handboka
- Vestland fylkeskommune. 02 Innkjøp – Eigedom. E-handboka
- Vestland fylkeskommune. Innkjøpsseksjonen. Ulike konkurransegrunnlag. E-handboka

- Vestland fylkeskommune. INV. Anskaffelse- og kontraktsstrategi – hjelpedokument. E-handboka. Versjon 1. Godkjent 18.06.2024
- Vestland fylkeskommune. INV. Ulike malar. E-handboka.
- Vestland fylkeskommune. INV. Klima og miljø som tildelingskriterium i vegkontraktar. Rettleiar. Første versjon 07.06.2024. Tredje versjon 13.11.2024.
- Vestland fylkeskommune. INV. Prosedyre for val av tildelingskriterium for klima og miljø i anskaffingar. E-handboka. Versjon 0. Datert 04.12.2024.
- Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Prosedyre for implementering av avtale. Versjon 0. Godkjent 06.05.2021.
- Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Standard for registrering av avtaleinformasjon i TendSign – Avtaleoversikten. Versjon 1. Godkjent 29.07.2024.
- Vestland fylkeskommune. Innkjøpsseksjonen. Prosedyre for controller. Godkjent: 16.04.2024.
- Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Seriøsitetskrav og etiske føresegner for leverandør til Vestland fylkeskommune. Versjon 1. Godkjent 11.11.2024.
- Vestland fylkeskommune. INV. Følgje opp kontrakt i INV. Prosedyre. Versjon 1. Godkjent 09.05.2022.
- Vestland fylkeskommune. Innkjøp. Prosedyre for avtaleoppfølging. Versjon 0. Datert 13.09.2023.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2025 Deloitte AS