



Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune
Kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølging

Juni 2018

«Kvalitet og effektivitet i
kontraktoppfølging»

Juni 2018

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Innledning

Denne forvaltningsrevisjonen er en «generell oppstartsrevisjon på området oppfølging av kontrakter» (jf. bestilling kontrollutvalgssak 05/17). Formålet har vært å få en overordnet vurdering av arbeidet med kontraktsoppfølging i kommunen. Alle byrådsavdelinger er omfattet av revisjonen og det er gjennomført stikkprøver fra et utvalg av resultatenheter i hver byrådsavdeling.

I byrådets plattform er det et sentralt mål å forbedre kommunens anbuds- og innkjøpskompetanse og å etablere bedre kvalitetskontroll og oppfølging av kontrakter. Det er Deloitte's vurdering at Bergen kommune frem til i dag ikke har hatt et tilfredsstillende overordnet system med tilhørende rutiner og retningslinjer for å sikre kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølgingen i kommunen.

Deloitte vil understreke at kontraktsoppfølgingen er en integrert og vesentlig del av en offentlig anskaffelsesprosess, og svak kontraktsoppfølging kan medføre brudd på anskaffelsesregelverket og medvirke til ulønnsomme anskaffelser og manglende kvalitet i leveransene.

Innkjøp konsern er i ferd med å etablere et konsernovergripende kontraktsoppfølgingssystem (KAV) som skal være implementert innen mai 2018 for hele Bergen kommune. Dette har vært et pågående arbeid siden 2013 og flere av byrådsavdelingene har formidlet at det er behov for et slik system for å registrere, administrere og følge opp kontrakter. I forbindelse med implementering av dette systemet utarbeides det også rutiner og veiledning for kontraktsoppfølging knyttet til oppfølging av kontrakter ved hjelp av KAV. Det er for tidlig å gjøre en vurdering av dette systemet med tilhørende rutiner siden dette ikke er fullt ut implementert. Denne revisjonen er derfor i stor grad basert på hvordan kontraktsoppfølging har blitt gjennomført før dette systemet er fullt ut tatt i bruk i Bergen kommune.

Mål, system og rutiner

Bergen kommunen har etablert anskaffelsesstrategier for flere perioder som også omfatter kontraktsoppfølging. Innkjøp konsern har en vesentlig rolle med hensyn til operasjonalisering og implementering av disse strategiene. **Deloitte mener at det tidligere ikke har vært tilstrekkelig med oppfølging av anskaffelsesstrategiene**, for eksempel i form av årsoppdrag og oppgavebeskrivelser for Innkjøp konsern. Samtidig mener Deloitte det er positivt at det for siste anskaffelsesstrategi er utarbeidet en tydelig handlingsplan med både ansvar og frister, og at det er utarbeidet et årsoppdrag for Innkjøp konsern som er basert på strategien. Deloitte merker seg at målene ikke er lagt inn i styringskortet i Corporater i februar 2018. Heller ikke siste årsoppdrag eller siste anskaffelsesstrategi er lagt inn under styrende dokument (tidligere anskaffelsesstrategi og årsoppdrag for 2016 ligger i Corporater).

Deloitte mener at det ikke er tilfredsstillende at det **ikke har vært en samlet oversikt over kontraktporteføljen til Bergen kommune** eller til flere av byrådsavdelingene. Difi understreker i sin veileder at for et kontraktsoppfølgingsregister er det «essensielt at systemet er oppdatert til enhver tid, slik at det inneholder en komplett oversikt over løpende kontrakter hos oppdragsgiveren». Deloitte merker seg at ordningen med å ha en samlet oversikt over kontrakter ble avvirket for noen år siden ettersom kommunen bestemte seg for å innføre KAV. Deloitte mener at det er uheldig at det da går en lengre periode uten at kommunen har en slik oversikt. De fleste byrådsavdelinger har heller ikke hatt en samlet oversikt over kontrakter som byrådsavdelingen forvalter, hvem som er kontraktseiere, milepæler for oppfølging og informasjon om hvordan kontraktene skal følges opp og forvaltes. Oversikt over dette er i stor grad delegert til de enkelte resultatenheter som inngår kontrakter.

Det er ikke gjort egne risikovurderinger av kontraktporteføljen, verken samlet for Bergen kommune eller for de enkelte byrådsavdelinger. Innkjøp konsern har gjennomført risikovurderinger av kontraktporteføljen som i stor grad er basert på egne kontrakter og eget kontraktsoppfølgingsarbeid, og i mindre grad kommunen som helhet. Kommunen og byrådsavdelingene har derfor etter Deloitte's vurdering hatt for liten innsikt i den risiko som eventuelt finnes i tilknytning til eksisterende kontrakter og kontraktsoppfølging. Når alle kontrakter er lagt inn i KAV vil både kommunen som helhet og hver enkelt

byrådsavdeling kunne få en oversikt over registrerte kontrakter. Deloitte mener at dette også vil legge til rette for å gjøre mer overordnede risikovurderinger, noe som både er viktig og nødvendig for å etablere en tilfredsstillende kontraktsoppfølging.

Deloitte mener at det **ikke har vært tilstrekkelig med føringer for hvordan kontraktsoppfølging skal gjennomføres**. Det har ikke vært etablert en enhetlig tilnærming for kontraktsoppfølging for alle byrådsavdelingene slik det er satt mål om i anskaffelsesstrategien. Frem til i dag har Innkjøp konsern ikke etablert rutiner som i tilstrekkelig grad har omfattet alle byrådsavdelinger. Dette er etter Deloitte vurdering ikke i samsvar med konsernansvaret til Innkjøp konsern eller anskaffelsesstrategi. Rutinene Innkjøp konsern har publisert har i stor grad vært knyttet til KAV uten at KAV har vært implementert i kommunen som helhet. Disse rutinene vil i større grad omfatte alle byrådsavdelinger nå når KAV blir tatt i bruk i hele kommunen.

Frem til i dag har det i stor grad vært opp til de enkelte resultatenheter å ha oversikt over egne kontrakter, ta i bruk Innkjøp konsern sine rutiner eller utarbeide egne rutiner for kontraktsoppfølging. **Praksis for kontraktsoppfølging i resultatenheter har i liten grad vært fulgt opp**, verken av Innkjøp konsern eller byrådsavdelingene. Unntaket blant byrådsavdelingen er etter Deloitte vurdering Byrådsavdeling for helse og omsorg som både har utarbeidet overordnede rutiner for kontraktsoppfølging som gjelder hele byrådsavdelingen, og som har satt tydelige krav til kontraktsoppfølging i årsoppdragene til etatene med krav til skriftlig rapportering til kommunaldirektør. Byrådsavdelingen selv deltar også aktivt i en vesentlig del av de årlige oppfølgingsmøtene med leverandørene.

Det er Deloitte vurdering at det påligger både Innkjøp konsern og byrådsavdelingene et ansvar for å følge opp at det er etablert hensiktsmessige rutiner for kontraktsoppfølging og at kontraktsoppfølging gjennomføres i henhold til etablerte rutiner. Deloitte mener som nevnt i kapittel 3 at Innkjøp konsern har et konsernansvar som også omfatter oppfølging og etterkontroll av sine konsernovergripende områder, herunder kontraktsoppfølging. Også de enkelte byrådsavdelinger og tilhørende resultatenheter har ansvar for å følge opp at konsernomfattende rutiner blir tatt i bruk og forestå egenkontroll av enhetenes praksis. Dette fremgår blant annet av byrådsak 1401/14. Internkontrollseksjonen bistår byrådsavdelingen med å utarbeide metodikk for å gjennomføre slike kontroller på konsernomfattende områder.

Deloitte mener at oppfølging og etterkontroll av kontraktsoppfølging ikke er tilfredsstillende fulgt opp, og at ansvars- og rolledeling ikke er tilstrekkelig tydelig. I denne forbindelse vil Deloitte også vise til at det ikke er etablert en oppdatert fullmakt for leder av Internkontrollseksjonen etter at denne ble flyttet til BLED. Deloitte mener at det er behov for en klargjøring av hvordan ansvaret for oppfølging og etterkontroll av en konsernovergripende oppgave som kontraktsoppfølging skal gjennomføres i praksis. Dette for å sikre at kontraktsoppfølging i Bergen kommune er gjenstand for betryggende kontroll. Nå som det skal implementeres et nytt system for kontraktsoppfølging (KAV) er det særlig viktig at det blir foretatt en oppfølging av hvordan systemet implementeres for å sikre at KAV faktisk benyttes til å følge opp kontrakter i henhold til overordnede rutiner og retningslinjer.

Gjennomgang av stikkprøver

Behovet for mer systematisk oppfølging av praksis for kontraktsoppfølging i resultatenheter bekreftes av stikkprøvene Deloitte har gjennomgått. Gjennomgangen viser flere mangler knyttet til kontraktsoppfølgingen av de enkelte kontraktene mht. etterlevelse av sentrale rutiner.

Innkjøp konsern har hatt en rutine for utarbeidelse av **kontraktsoppfølgingsplan**, men denne har i stor grad vært tilpasset bruk av KAV. Gjennomgangen av stikkprøver viser også at denne i liten grad har vært benyttet i kontraktsoppfølgingsarbeidet. Forutenom i BHO har det heller ikke vært utarbeidet egne kontraktsoppfølgingsplaner. Det blir likevel vist til i flere tilfeller at oppfølgingspunkter og eventuelt møter er regulert i kontrakten, eller at det er tydelige krav til hva som skal leveres som sluttprodukt. Deloitte mener at det er hensiktsmessig å utarbeide en kontraktsoppfølgingsplan som sikrer systematikk i oppfølgingen og som kan regulere hvor tett oppfølging det er behov for. Deloitte merker seg at oppfølgingsplanen nå vil inngå som en del av KAV.

Det har ikke vært gjennomført systematiske **kontraktsoppfølgingsmøter** i henhold til rutinene som tidligere tilsa to møter i året, og fra 2018 ett møte i året. Når det ikke er utarbeidet en kontraktsoppfølgingsplan som viser tydelig hva som skal gjennomgås på disse møtene (dvs hva som skal

følges opp fra kontrakt og tilhørende avtaledokument) kan være vanskelig å dokumentere at krav i kontrakten knytte til kvalitet, økonomi, miljø og lignende er fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

I rutinene fra Innkjøp konsern og i Difi sin veileder blir det vist til viktigheten av å **evaluere** kontraktsgjennomføringen før innløsning av opsjon eller utlysning av ny konkurranse. Flere av stikkprøvene viser at evalueringer i liten grad er gjennomført som en systematisk og dokumentert prosess, med ett unntak. Flere viser til at denne evalueringen er viktig og at det er et forbedringspotensial i å dokumentere disse prosessene bedre. Deloitte mener det er positivt at Innkjøp konsern er i ferd med å implementere en rutine for evaluering av kontraktene.

En viktig del av kontraktsoppfølgingen er å ha kontroll med sentrale milepæler for blant annet å sikre at en innløser eventuelle **opsjoner** i rett tid. Flere viser til at dette kan være utfordrende når det ikke har vært et system for å følge opp kontrakter som har varslet om slike frister. Deloitte finner også eksempler i stikkprøvene på at opsjon ikke er rettidig innløst. Difi viser i sin veileder til at dersom man benytter opsjon etter fristen for dette er utgått, vil det være tale om en videreføring av kontrakten som kontrakten selv ikke hjemler. Dette kan bli ansett som en vesentlig endring av kontrakten og dermed en ulovlig direkte anskaffelse. I KAV vil det være mulig å legge inn milepælsplaner slik at en vil kunne få automatisk melding om opsjoner og andre viktige hendelser vedrørende kontraktene. Deloitte mener at det er viktig at denne funksjonen blir tatt i bruk.

Det er Deloitte vurdering at kommunen og flere av byrådsavdelingene **ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp vedtak og rutine om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår** hos leverandører og underleverandører. Deloitte mener at arbeidet med lønns- og arbeidsvilkår ikke har vært tilstrekkelig systematisert og dokumentert i henhold til gjeldende rutiner. Flere av stikkprøvene viser at det ikke er hentet inn årlig egenmeldingsskjema eller gjort en risikovurdering av kontraktene (trinn 1). Dette skal i henhold til rutinen gjennomføres for alle kontrakter som faller inn under kravet om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Deloitte merker seg at noen av kontraktene som er gjennomgått er inngått rett før rutinene til Bergen kommunen ble vedtatt (høsten 2014). Deloitte vil likevel vise til at kommunen i slike tilfeller bør innta dette kravet i forbindelse med innløsning av opsjon eller eventuelt gå i dialog med leverandør om å få tatt inn denne endringen i kontrakten.

Deloitte merker seg at det også i liten grad er dokumentert at det er gjennomført dokumentkontroller (trinn 2) og/ eller stedlig kontroll (trinn 3). Dette er kontroller som skal gjennomføres basert på en risikovurdering. Det er heller ikke etablert en systematikk for gjennomføring av stikkprøvekontroller. Stikkprøvekontroller skal i henhold til rutinene være basert på strategiske eller tilfeldige uttrekk. Disse kontrollene skal gjennomføres av kontrollansvarlig enhet. Noen av de kontrollansvarlige enhetene viser til at det er ressurskrevende å gjennomføre slike kontroller og at det kan stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig at ansvaret ligger til de enkelte enhetene. Deloitte mener at det bør gjennomføres en kartlegging av hvordan organiseringen av kontrollansvarlige enheter fungerer og om det er tilstrekkelig med kompetanse og ressurser til å gjennomføre kontroller etter trinn 2 og 3, samt stikkprøvekontroller i de kontrollansvarlige enhetene.

Stikkprøvene viser også at det er svært ulik og mangelfull praksis knyttet **til dokumentering av kontraktsoppfølging i BKSak (nå BK360)**. Det blir i de fleste tilfeller ikke opprettet egne saksnummer for kontraktsoppfølging i samsvar med Bergen kommune sine rutiner. Videre har stikkprøvekontrollen avdekket både manglende arkivering og manglende rettidig arkivering. I flere tilfeller er kontraktsoppfølging dokumentert gjennom epostutveksling som ikke er arkivert som en del av kontraktsoppfølgingen. Dette vanskeliggjør etterprøving av kontraktsoppfølgingen og kan føre til at vesentlige dokumenter går tapt. Deloitte mener at det er viktig at det blir klargjort for alle kontraktseiere og kontraktsforvaltere hva som skal arkiveres og hvor dokumentene knyttet til kontraktsoppfølging skal arkiveres. Dette er særlig viktig når det benyttes flere systemer og dokumentasjon av kontraktsoppfølging slik som BK360, KAV og lokale prosjektstyringssystemer. Deloitte fått opplyst at dette vil bli bedre ivare tatt med innføring av BK360 ved at dette er bedre integrert med KAV.

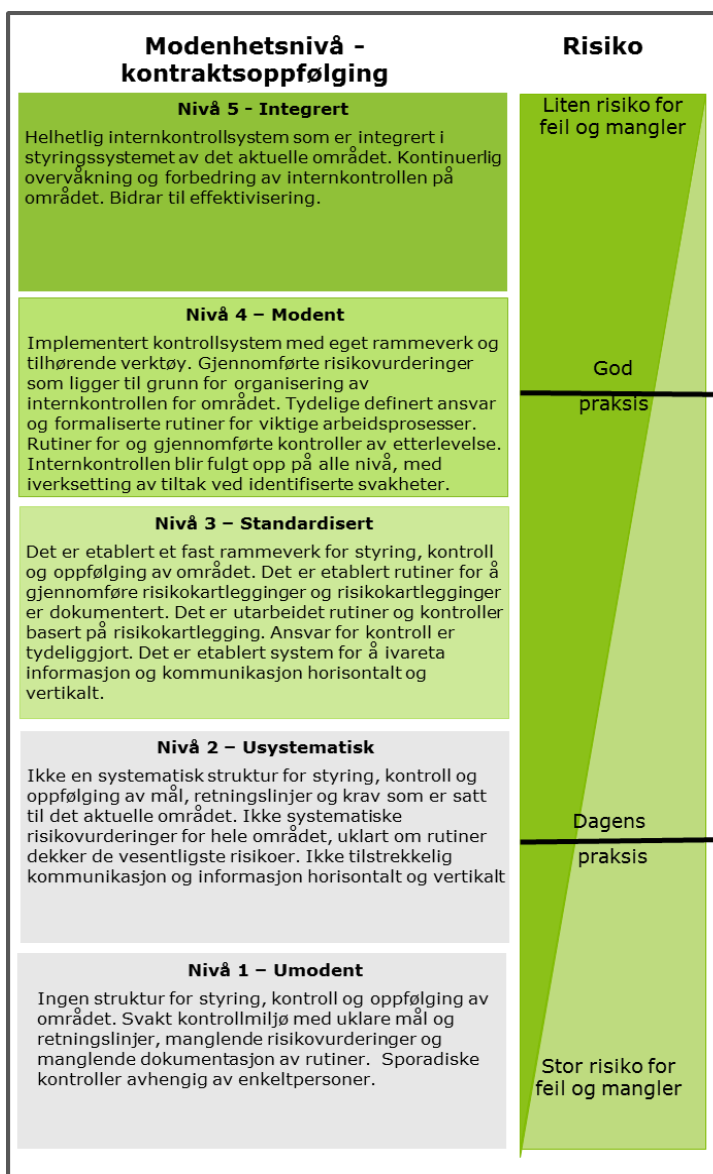
Vurdering av modenhet på internkontrollen knyttet til kontraktsoppfølging

Basert på situasjonen frem til i dag (mars 2018) mener Deloitte at modenheten knyttet til internkontroll for kontraktsoppfølging på overordnet nivå har vært «**usystematisk**» (nivå 2). Modenheten er basert på en overordnet vurdering av kontraktsoppfølging, og ikke av hvordan enkeltvis enheter arbeider med kontraktsoppfølging. Der kan variasjonen i modenheten variere i betydelig grad. Vurderingen er basert på at det frem til i dag ikke har vært tilstrekkelig oversikt over kommunens samlede kontraktsportefølje eller et tilfredsstillende system for oppfølging av kontrakter. Det har i for liten grad vært etablert felles rutiner og enhetlig praksis, og det har heller ikke vært tilstrekkelig overordnet oppfølging av at kommunens kontraktsoppfølging skjer innenfor gjeldende retningslinjer og reglement, og at arbeidet er gjenstand for betryggende kontroll.

Deloitte mener at innføring av KAV med tilhørende rutiner vil kunne medvirke til betydelig bedre systematikk knyttet til kontraktsoppfølging i kommunen for alle byrådsavdelingene.

Deloitte merker seg at det i byrådsavdelingene er noe ulikhet med hensyn til når de vil ta dette systemet i bruk og at det er noe usikkerhet knyttet til hvor godt rutinene er tilpasset alle typer kontrakter. Deloitte vil derfor understreke viktigheten av at implementeringen av KAV blir fulgt tett opp for å sikre at alle kontrakter blir registrert, og at tilhørende rutiner blir tatt i bruk og eventuelt justert i henhold til behovet i byrådsavdelingene.

Basert på denne forvaltningsrevisjonen har Deloitte anbefalt flere tiltak. Disse er presentert i kapittel 12. Høringsvar fra de ulike byrådsavdelingene er lagt ved rapporten i vedlegg 1-7.



Innhold

| | |
|--|-----|
| Sammendrag | 3 |
| 1. Innledning | 12 |
| 2. Revisjonskriterier | 15 |
| 3. Kommunens organisering av kontraktsoppfølging | 27 |
| 4. Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE) | 46 |
| 5. Byrådsavdeling for helse og omsorg (BHO) | 57 |
| 6. Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering (BSBI) | 66 |
| 7. Byrådsavdeling for klima, kultur og næring (BKKN) | 75 |
| 8. Byrådsavdeling for byutvikling (BBU) | 82 |
| 9. Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI) | 91 |
| 10. Byrådsleders avdeling (BLED) | 99 |
| 11. Konklusjon og anbefalinger | 108 |
| Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra BFIE | 113 |
| Vedlegg 2: Høringsuttalelse fra BHO | 115 |
| Vedlegg 3: Høringsuttalelse fra BSBI | 117 |
| Vedlegg 4: Høringsuttalelse fra BKKN | 118 |
| Vedlegg 5: Høringsuttalelse fra BBU | 119 |
| Vedlegg 6: Høringsuttalelse fra BBSI | 120 |
| Vedlegg 7: Høringsuttalelse fra BLED | 121 |
| Vedlegg 2: Sentrale dokumenter | 123 |
| Vedlegg 3: Dokumentasjonsforespørsel | 125 |

Detaljert innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Sammendrag | 3 |
| 1. Innledning | 12 |
| 1.1 Bakgrunn | 12 |
| 1.2 Formål og problemstillinger | 12 |
| 1.3 Avgrensning | 12 |
| 1.4 Metode | 12 |
| 1.5 Leserveiledning | 14 |
| 2. Revisjonskriterier | 15 |
| 2.1 Innledning | 15 |
| 2.2 Lov og forskrift om offentlige anskaffelser | 15 |
| 2.3 Byråds plattform | 16 |
| 2.4 Fullmakter i Bergen kommune – ansvar, myndighet og fordeling av oppgaver | 16 |
| 2.5 Vedtak og overordnede føringer i Bergen kommune for kontraktsoppfølging | 17 |
| 2.6 Kontraktsregister og roller | 18 |
| 2.7 Rutiner - sentrale aktiviteter i kontraktsoppfølgingen | 19 |
| 2.8 Lønns- og arbeidsvilkår | 22 |
| 2.9 Rutiner for dokumentasjon, offentlighet og innsyn i anskaffelsessaker | 26 |
| 3. Kommunens organisering av kontraktsoppfølging | 27 |
| 3.1 Innledning | 27 |
| 3.2 Organisering | 27 |
| 3.3 Strategi, mål og risikovurdering av kontraktsoppfølgingsarbeidet | 30 |
| 3.4 System for kontraktsoppfølging | 34 |
| 3.5 Rutiner og retningslinjer | 35 |
| 3.6 Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår | 38 |
| 3.7 Vurdering | 43 |
| 4. Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE) | 46 |
| 4.1 Innledning | 46 |
| 4.2 Byrådsavdelingens oppfølging av kontrakter | 46 |
| 4.3 Test av et utvalg kontrakter | 51 |
| 4.4 Vurdering | 56 |
| 5. Byrådsavdeling for helse og omsorg (BHO) | 57 |
| 5.1 Innledning | 57 |
| 5.2 Byrådsavdelingens oppfølging av kontrakter | 58 |
| 5.3 Test av et utvalg kontrakter | 62 |
| 5.4 Vurdering | 65 |
| 6. Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering (BSBI) | 66 |
| 6.1 Innledning | 66 |
| 6.2 Byrådsavdelingens oppfølging av kontrakter | 66 |
| 6.3 Test av et utvalg kontrakter | 70 |
| 6.4 Vurdering | 73 |
| 7. Byrådsavdeling for klima, kultur og næring (BKKN) | 75 |
| 7.1 Innledning | 75 |
| 7.2 Byrådsavdelingens oppfølging av kontrakter | 75 |
| 7.3 Test av et utvalg kontrakter | 78 |
| 7.4 Vurdering | 81 |
| 8. Byrådsavdeling for byutvikling (BBU) | 82 |
| 8.1 Innledning | 82 |
| 8.2 Byrådsavdelingens oppfølging av kontrakter | 82 |
| 8.3 Test av et utvalg kontrakter | 86 |
| 8.4 Vurdering | 89 |

| | | |
|------|--|-----|
| 9. | Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI) | 91 |
| 9.1 | Innledning | 91 |
| 9.2 | Byrådsavdelingens oppfølging av kontrakter | 91 |
| 9.3 | Test av et utvalg kontrakter | 94 |
| 9.4 | Vurdering | 97 |
| 10. | Byrådsleders avdeling (BLED) | 99 |
| 10.1 | Innledning | 99 |
| 10.2 | Byrådsavdelingens oppfølging av kontrakter | 99 |
| 10.3 | Test av et utvalg kontrakter | 103 |
| 10.4 | Vurdering | 106 |
| 11. | Konklusjon og anbefalinger | 108 |
| 11.1 | Innledning | 108 |
| 11.2 | Mål, system og rutiner | 108 |
| 11.3 | Gjennomgang av stikkprøver | 109 |
| 11.4 | Vurdering av modenhet | 111 |
| 11.5 | Anbefalinger | 111 |
| | Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra BFIE | 113 |
| | Vedlegg 2: Høringsuttalelse fra BHO | 115 |
| | Vedlegg 3: Høringsuttalelse fra BSBI | 117 |
| | Vedlegg 4: Høringsuttalelse fra BKKN | 118 |
| | Vedlegg 5: Høringsuttalelse fra BBU | 119 |
| | Vedlegg 6: Høringsuttalelse fra BBSI | 120 |
| | Vedlegg 7: Høringsuttalelse fra BLED | 121 |
| | Vedlegg 2: Sentrale dokumenter | 123 |
| | Vedlegg 3: Dokumentasjonsforespørsel | 125 |

Figurer

| | | |
|---------|---|----|
| Figur 1 | Hovedelementene i en offentlig anskaffelse (Veileder) | 15 |
| Figur 2 | Organisasjonskart BFIE | 46 |
| Figur 3 | Organisasjonskart BHO | 57 |
| Figur 4 | Organisasjonskart BSBI | 66 |
| Figur 5 | Organisasjonskart BKKN | 75 |
| Figur 6 | Organisasjonskart BBU | 82 |
| Figur 7 | Organisasjonskart BBSI | 91 |
| Figur 8 | Organisasjonskart BLED | 99 |

Tabeller

| | | |
|----------|---|----|
| Tabell 1 | Forklaring av symbol for stikkprøver | 14 |
| Tabell 2 | Kommunens vurdering av måloppnåelse av anskaffelsesstrategi for 2013-2016 | 30 |
| Tabell 3 | Oversikt over kontrakter fra kontrollansvarlige enheter registrert av Innkjøp konsern | 40 |
| Tabell 4 | Resultat fra internkontrollundersøkelsen BFIE 2017 | 48 |

| | |
|---|-----|
| Tabell 5 Oversikt over kontrakter registrert av Innkjøp konsern (2017) | 49 |
| Tabell 6 Oversikt over områder i BFIE | 50 |
| Tabell 7 Utvalgte kontrakter BFIE | 51 |
| Tabell 8 Oppsummering stikkprøver BFIE | 55 |
| Tabell 9 Resultat fra internkontrollundersøkelsen BHO 2017 | 59 |
| Tabell 10 Oversikt over områder BHO | 61 |
| Tabell 11 Utvalgte kontrakter BHO | 62 |
| Tabell 12 Oppsummering stikkprøver BHO | 64 |
| Tabell 13 Resultat fra internkontrollundersøkelsen BSBI 2017 | 68 |
| Tabell 14 Oversikt over områder | 69 |
| Tabell 15 Utvalgte kontrakter BSBI | 70 |
| Tabell 16 Oppsummering stikkprøver BSBI slik de var dokumentert på revisjonstidspunktet | 72 |
| Tabell 17 Resultat fra internkontrollundersøkelsen BKKN 2017 | 76 |
| Tabell 18 Oversikt over områder BKKN | 78 |
| Tabell 19 Utvalgte kontrakter BKKN | 78 |
| Tabell 20 Oppsummering stikkprøver BKKN | 80 |
| Tabell 21 Resultat fra internkontrollundersøkelsen BBU 2017 | 83 |
| Tabell 22 Oversikt over områder i BBU | 85 |
| Tabell 23 Utvalgte kontrakter BBU | 86 |
| Tabell 24 Oppsummering stikkprøver BBU | 89 |
| Tabell 25 Resultat fra internkontrollundersøkelsen BBSI 2017 | 92 |
| Tabell 26 Oversikt over områder BBSI | 94 |
| Tabell 27 Utvalgte kontrakter BBSI | 94 |
| Tabell 28 Oppsummering stikkprøver BBSI | 96 |
| Tabell 29 Resultat fra internkontrollundersøkelsen BLED 2017 | 101 |
| Tabell 30 Oversikt over områder BLED | 102 |
| Tabell 31 Utvalgte kontrakter BLED | 103 |
| Tabell 32 Oppsummering stikkprøver BLED | 105 |

Kontraktsoppfølging er alle forhold og situasjoner som oppstår fra en kontrakt er signert, til kontrakten er avsluttet og partene ikke lenger har rettigheter og plikter etter kontrakten. -DIFI

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget gjennomført en forvaltningsrevisjon av kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølging. Denne forvaltningsrevisjonen er en «generell oppstartsrevisjon på området oppfølging av kontrakter» (jf. bestilling kontrollutvalgssak 5-17). Formålet er å få en overordnet vurdering av arbeidet med kontraktsoppfølging i Bergen kommune. Undersøkelsen omfatter alle byrådsavdelinger og det er gjennomført stikkprøver fra et utvalg av resultatenheter i hver byrådsavdeling.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan Bergen kommune og de enkelte byrådsavdelinger sikrer kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølgingen. Med bakgrunn i formålet er følgende problemstillinger undersøkt:

1. I hvilken grad har kommunen og byrådsavdelingene etablert en tilfredsstillende organisering for oppfølging av kontrakter?

- Hvordan er ansvar og roller fordelt mellom innkjøpsavdeling og de enkelte byrådsavdelinger, og innad i hver byrådsavdeling?
- I hvilken grad er det etablert overordnede mål, strategi og/eller føringer for kontraktsoppfølging i kommunen?

2. I hvilken grad har kommunen og de enkelte byrådsavdelingene etablert tilstrekkelige system og rutiner for oppfølging av kontrakter på overordnet nivå?

- Hvilke system er etablert for å ha oversikt over kontraktsporteføljen, endringer i kontrakter og for å følge opp inngåtte kontrakter?
- Gjennomføres det risikovurdering av kontraktsoppfølgingsarbeidet?
- Er det etablert rutiner for hvordan kontroller og målinger skal gjennomføres for å følge opp at kontraktene etterleveres i forhold slik som kvalitet, miljø, økonomi og lønns- og arbeidsvilkår.

3. I hvilken grad har kommunen og de enkelte byrådsavdelingene system og rutiner for kontraktsavslutning?

- Gjennomføres det dokumenterte evalueringer av gjennomføring av kontrakten med tanke på fremtidige leveranser og leverandørforhold?

1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonens fokus er på overordnede rutiner og retningslinjer for kontraktsoppfølging i Bergen kommune med fokus på konsernovergripende system og retningslinjer, og hver enkelt byrådsavdelings eventuelle overordnede system og rutiner for å sikre at kontraktsoppfølging skjer i henhold til etablerte retningslinjer. Revisjonen har derfor ikke kartlagt rutiner for kontraktsoppfølging i hver av kommunens resultatenheter. Det er tatt stikkprøver på kontrakter i alle byrådsavdelingene for å undersøke hvordan rutiner for oppfølging av kontrakter er tatt i bruk, men vi har ikke undersøkt i hvilken grad leverandørene etterlever kontrakten (kontraktsrevisjon/leverandørrevisjon) og om leveransene er i henhold til kontrakt.

1.4 Metode

Deloitte har utført denne forvaltningsrevisjonen i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

1.4.1 Gjennomføring

Gjennomføringsperioden har i hovedsak vært mars 2017-april 2018. Datagrunnlaget er oppdatert helt frem til april 2018. Det har vært en omfattende revisjon med gjennomgang av samtlige byrådsavdelinger, i tillegg til en gjennomgang av overordnet organisering og system for kontraktsoppfølging. Det har vært gjennomført til sammen 14 møter. Revisjonen er gjennomført i en periode hvor Innkjøp konsern har vært i ferd med å implementere et konsernovergripende kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) og det har vært arbeidet med å utarbeide og tilpasse rutiner i henhold til dette verktøyet. Samtidig har dette ikke vært prosesser som har vært ferdigstilt ved avslutning av revisjonen (april 2018).

1.4.2 Intervju

Vi har gjennomført innledende intervjuer i forbindelse med oppstart av revisjonen vår 2017. Deloitte har gjennomført intervju med representanter fra ledelsen i hver byrådsavdeling i Bergen kommune (i de fleste tilfeller har det vært administrasjonssjef i tillegg til en representant fra administrasjonen eller fra en resultatenheter), samt med leder og ansatte fra Innkjøp konsern. Intervjuene har blitt brukt til å kartlegge system, rutiner og praksis for kontraktsoppfølging i den enkelte byrådsavdeling, og for kommunen generelt.

Det er ikke gjennomført intervju og innhenting av rutiner fra de enkelte resultatenheter i kommunen, med unntak av noen oppfølgingsintervju i forbindelse med gjennomgang av stikkprøver. I intervju med enkelte byrådsavdelinger stilte avdelingene også med representanter fra enheter med et stort omfang av kontrakter. Det vil derfor i noen kapitler også bli referert til disse. Fokus har likevel vært på hvilke overordnede rutiner som er etablert sentralt i kommunen og i byrådsavdelingene for gjennomføring av kontraktsoppfølging i hver enkelt avdeling.

I begynnelsen av 2018 har det blitt gjennomført avsluttende møter med alle byrådsavdelinger i tillegg til Innkjøp konsern for å gjennomgå foreløpige funn og resultat av stikkprøver, og for å verifisere at informasjonen i kapitlene er korrekt og oppdatert. Byrådsavdelingene har da også hatt mulighet til å komme med supplerende og oppdatert informasjon om kontraktsoppfølging i hver avdeling. Blant annet har Deloitte vært opptatt av å kartlegge status for implementering av nytt kontraktsadministrasjonsverktøy.

1.4.3 Dokumentanalyse og stikkprøvegjennomgang




Relevant dokumentasjon knyttet til kontraktsoppfølging i kommunen og de enkelte byrådsavdelinger er samlet inn og gjennomgått. For å undersøke nærmere hvordan kontrakter faktisk blir fulgt opp ble hver byrådsavdeling også bedt om å sende en oversikt over kontrakter som tilhører byrådsavdelingen. På bakgrunn av denne oversikten valgte vi ut kontrakter fra den enkelte byrådsavdeling for stikkprøvegjennomgang. Deloitte har innenfor rammen av denne revisjonen ikke hatt mulighet til å kontakte hver enhet i Bergen kommune for å bekrefte at vi har fått en fullstendig liste med kontrakter. Deloitte mener likevel at datagrunnlaget har vært tilstrekkelig for å gjøre et utvalg som belyser problemstillingene på en hensiktsmessig måte.

Deloitte gjorde først et utvalg på totalt 28 kontrakter som vi ba byrådsavdelingen om å få mer informasjon om. Deretter valgte vi ut 15 kontrakter fordelt på byrådsavdelingene som vi ønsket å gjøre nærmere undersøkelse av. Utvalget ble gjort med bakgrunn i informasjon innhentet gjennom dokumentasjonsgjennomgang og intervju. Hver byrådsavdeling er representert i utvalget med to kontrakter. For Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom ble det gjort et utvalg på tre kontrakter, da Innkjøp konsern organisatorisk er plassert i denne avdelingen. Stikkprøvene er gjennomført ved at vi har etterspurt informasjon fra den enkelte byrådsavdeling enten i form av dokumentasjon for utvalgte kriterier i tilknytning til kontraktsoppfølging eller referanse til BKSak nummer for de utvalgte kontraktene. Vi ba byrådsavdelingen svare på spørsmål i et skjema knyttet til hver kontrakt, samt dokumentere svar på en del spørsmål (med referanse til BKSak, eller ved å sende oss dokumentasjon som ikke har vært tilgjengelig der). Se vedlegg 14 for skjemaet som ble sendt til hver byrådsavdeling etter at vi plukket ut stikkprøver.

For hver byrådsavdeling er resultatene av stikkprøvekontrollene oppsummert tekstlig og i en tabell. I tabellen er det angitt ulike parametere knyttet til kontraktsoppfølging, og en vurdering av innfrielse på hvert parameter. Vurderingen er foretatt i henhold til en vurderingsskala med tre nivåer: Oppfylt, delvis

oppfylt eller ikke oppfylt. Formålet med symbolene er å gi en overordnet indikasjon på hvor det er avvik eller forbedringsområder basert på gjennomgangen av stikkprøver. Forklaringene for hvert område blir nærmere beskrevet i teksten. Forståelsen av symbolene for stikkprøvene er som følger:

Tabell 1 Forklaring av symbol for stikkprøver

| | | |
|---|-------------------------------|--|
|  | Oppfylt | Aktiviteten er fullt ut gjennomført for perioden som er undersøkt, og arkivert i BKSak |
|  | Delvis oppfylt | Aktiviteten er fullt ut gjennomført for perioden som er undersøkt, men den er ikke arkivert i BKSak Aktiviteten er delvis gjennomført og/eller delvis dokumentert. Årsaken til at den blir markert som delvis vil være nærmere beskrevet i teksten knytte til stikkprøven. |
|  | Ikke oppfylt. | Aktiviteten er ikke gjennomført. |
| | Ikke relevant for kontrakten. | Aktiviteten er ikke relevant for kontrakten |

Vi har valgt å inkludere om dokumentasjonen er arkivert i BKSak som en del av vurderingen på hvert punkt ettersom arkivering er en vesentlig forutsetning for å dokumentere hvilke aktiviteter som er gjennomført, og det foreligger også klare rutiner for dette i Bergen kommune (se kap. 3).

1.4.4 Verifiserings- og høringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten. De første intervjuene ble gjennomført i 2017. I begynnelsen av 2018 har det blitt gjennomført møter med alle byrådsavdelinger i tillegg til et eget møte med Innkjøp konsern for å gjennomgå foreløpige funn og resultat av stikkprøver, og verifisere at informasjonen i kapitlene er korrekt. Byrådsavdelingene har da også hatt mulighet til å komme med supplerende og oppdatert informasjon om kontraktsoppfølging i hver avdeling. Noen av byrådsavdelingen har også valgt å komme med egne skriftlige tilbakemeldinger fra enhetene som har vært berørt av revisjonen gjennom utvalget av stikkprøver. Innspill fra møtene og skriftlige tilbakemeldinger er tatt inn i rapporten. Rapporten er deretter sendt til kommunen ved de enkelte byrådsavdelingene for høring. Høringsuttalelsene som Deloitte har mottatt er lagt ved rapporten.

1.5 Leserveiledning

I kapittel 2 utledes de revisjonskriteriene revisjonen har lagt til grunn for våre vurderinger og anbefalinger.

I kapittel 3 dekkes kommunens overordnede organisering, system og rutiner for kontraktsoppfølging. I dette kapitlet søker Deloitte å kartlegge de føringer som foreligger for byrådsavdelingene, og som skal sette premisset for arbeidet med kontraktsoppfølging i hele Bergen kommune. Fokuset er i hovedsak på Innkjøp konsern. Selve stikkprøven på oppfølging av kontrakt som gjelder Innkjøp konsern er omtalt i kapitlet som vedrører Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom.

I kapittel 4 til 10 gjennomgås hver byrådsavdeling sitt arbeid med oppfølging av kontrakter. Hvert kapittel er delt i tre delkapitler. I første delkapittel belyses byrådsavdelingens retningslinjer og rutiner for arbeidet med kontraktsoppfølging. I andre delkapittel gjennomgås resultatet av stikkprøveundersøkelsen for den respektive byrådsavdelingen. I siste kapittel gir Deloitte sin vurdering av arbeidet med kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen.

I kapittel 11 foreligger Deloitte overordnede vurdering av kvalitet og effektivitet i den samlede kontraktsoppfølgingen til Bergen kommune, samt anbefalte tiltak.

2. Revisjonskriterier

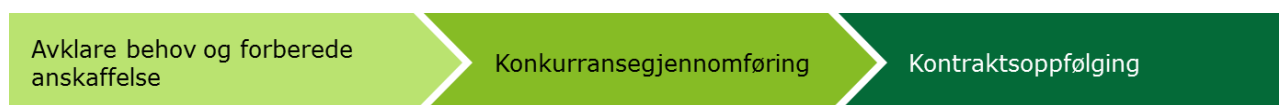
Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

2.1 Innledning

Direktoratet for fornying i staten har utarbeidet en Veileder for kontraktsoppfølging ved offentlige anskaffelser¹(2016) ('veileder') og en rekke verktøy for gjennomføring av kontraktsoppfølging.

I veilederen trekkes kontraktsoppfølging frem som en likeverdig del av anskaffelsesprosessen. Elementene i en anskaffelsesprosess er illustrert i figuren under.

Figur 1 Hovedelementene i en offentlig anskaffelse (Veileder)



I følge veilederen er kontraktsoppfølging:

(...) alle forhold og situasjoner som oppstår fra en kontrakt er signert, til kontrakten er avsluttet og partene ikke lenger har rettigheter og plikter etter kontrakten. Dette innebærer særlig å kontrollere og sørge for at leverandøren leverer det han skal, når han skal, og ellers oppfyller alle sine plikter. Men det innebærer også blant annet å implementere kontrakten i sin egen virksomhet, så man selv etterlever forpliktelsene overfor leverandøren. Kontraktsoppfølging handler også om å håndtere endrede situasjoner som man ikke så for seg da kontrakten ble inngått.²

2.2 Lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Kontraktsoppfølging handler også om å sikre etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974 (FOA) legger opp til at oppdragsgiveren i konkurransegrunnlaget eller kunngjøringen skal angi hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget jf. FOA § 8-4 (2) bokstav b og § 14-1 (3) bokstav b.

Når oppdragsgiveren har angitt kontraktsvilkår i konkurransegrunnlaget eller kunngjøringen, må disse i utgangspunktet brukes i kontrakten mellom oppdragsgiveren og den vinnende leverandøren. Noe annet kan være i strid med forhandlingsforbudet eller forbudet mot vesentlige endringer i konkurransegrunnlaget jf. FOA § 8-4 (4) og § 14-2 (1).

Reglene for hva som kan endres i en kontrakt inngått i en offentlig anskaffelse, er regulert i FOA § 11-2 (anskaffelser under EØS-terskelverdiene) og i FOA § 28-1 og § 28-2 (anskaffelser over EØS-terskelverdiene). For kontrakter under EØS-terskelverdi er utgangspunktet i FOA § 11-2 at oppdragsgiver fritt kan gjøre endringer i kontrakten så lenge disse ikke er vesentlige, det vil si at endringen ikke endrer kontraktens helhetlige natur og karakter. For kontrakter over EØS-terskelverdi er det spesifisert hvilke endringer oppdragsgiver ifølge FOA § 28-1 kan foreta uten å måtte gjennomføre ny konkurranse.

¹ Difi (2016) Veileder for kontraktsoppfølging ved offentlige anskaffelser.

https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/veileder_om_kontraktsoppfolgning-publ.versjon13.12.2016_0.pdf

² Difi (2016) Veileder for kontraktsoppfølging ved offentlige anskaffelser s.2

2.3 Byrådets plattform

Etter hvert valg utarbeider byrådet et dokument som skal tydeliggjøre byrådets politiske plattform for valgperioden. Den politiske plattformen kommuniserer blant annet hvilke fokusområder som er viktig i perioden og gir føringer for hvordan byrådsavdelingene og administrasjonen skal prioritere. Av nåværende byråds politiske plattform (2015-2019) fremgår det i kapittelet om ansvarlig økonomistyring at driften av Bergen kommune skal være så effektiv og økonomisk ansvarlig som mulig, og at ansvarlig økonomistyring skal være førende for alt byrådet gjør. Videre legges det føringer for hvordan Bergen kommune skal opptre som innkjøper. Det blir blant annet presisert at:

Byrådet ønsker å forbedre kommunens anbuds- og innkjøpskompetanse, og arbeide for bedre kvalitetskontroll og oppfølging av kontrakter.

2.4 Fullmakter i Bergen kommune – ansvar, myndighet og fordeling av oppgaver

All myndighet som er gitt etter lov og forskrift til kommunen er i prinsippet lagt til bystyret. For å få løst kommunens oppgaver er kommunen avhengig av delegering av myndighet fra bystyret til byrådet og videre til den enkelte byråd. Den enkelte byråd videredelegerer til kommunaldirektør som igjen delegerer myndighet til ledere for underliggende enheter. Beskrivelse av prinsippene for Bergen kommune sin fullmaktsstruktur er beskrevet på Allmenningen³ som er kommunes Intranett.

Formelle fullmakter kan være negativt eller positivt avgrenset. En negativ avgrensning innebærer at den som delegerer aktivt tar stilling til hvilken myndighet vedkommende selv vil beholde. Øvrig myndighetsutøvelse delegeres til underordnede organisasjonsledd. Negativ avgrensning er hovedmodellen til Bergen kommune.

Fagbyrådene har alle fagfullmakter som er hjemlet i lov eller forskrift, som er tillagt byrådet innenfor byrådets ansvarsområde og som ikke eksplisitt er lagt til byrådet som kollegium.

Byrådsleder og byråd for finans, innovasjon og eiendom har samtidig *konsernfullmakter* på en rekke områder, noe som innebærer at de er tillagt myndighet utover egen byrådsavdeling for å ivareta konsernopp gavene.

Kommunaldirektørene får sine fullmakter delegert fra sine respektive byråder. Det går frem av Bergen kommune sin beskrivelse at på områder hvor en står ovenfor styringsutfordringer vil det være aktuelt å gi mer uttømmende beskrivelser og presiseringer av hva som er kommunaldirektørs myndighet. Spesielt på konsernovergripende områder er det viktig å være tydelig på hvilken myndighet kommunaldirektør er tildelt.

Under beskrivelse av «Roller og ansvar - hvem gjør hva» på Allmenningen (under virksomhetsstyring og risikostyring) blir det presisert hvilke ansvar byrådsavdelinger med konsernansvar har. Det fremgår at for konsernomfattende fagområder og arbeidsprosesser har kommunaldirektør med aktuelt konsernansvar ansvar for å utvikle og holde ved like felles rutiner og systemer basert på en dokumentert risikovurdering, samt etterse at rutiner etterleves i hele kommunens virksomhet. Dette kan for eksempel gjøres ved hjelp av stikkprøvekontroller. Slike stikkprøver bør være basert på en risikoanalyse. Dersom det i konsernrutiner er satt krav til at det skal gjøres risikoanalyser lokalt, må slike analyser etterspørres og vurderes i forbindelse med etterkontroller.

Under Roller og ansvar for internkontroll på Allmenningen blir det presisert at det må etableres betryggende kontroll for de konsernomfattende fagområder. Det blir vist til byrådssak 1401/14 hvor ansvaret for internkontroll utdypes. Der fremgår det at *kommunaldirektør med aktuelt konsernansvar* har på delegert fullmakt:

- Myndighet til og ansvar for å utvikle og holde ved like felles, overordnede rutiner og systemer
- Myndighet til og ansvar for å etterse at felles, overordnede rutiner og systemer tas i bruk i hele kommunens virksomhet på en tilfredsstillende måte

³ Allmenningen – Fullmakter, delegasjon av myndighet 13.02.2018

- Myndighet til og ansvar for å gjennomføre etterkontroller på de aktuelle fagområdene i hele kommunens virksomhet, herunder stikkprøvekontroller.

Arbeidet skal være basert på en risikoanalyse.

Det blir også vist til at *kommunaldirektør for den enkelte byrådsavdeling* har myndighet og ansvar for

- å utvikle og holde ved like fagsystemer og rutiner for sine fagområder og arbeidsprosesser,
- Implementere instruksjoner og faglige standarder som skal gjelde for underliggende enheter
- Påse at aktuelle systemer benyttes i egen byrådsavdeling, at tilstrekkelig dokumentasjon foreligger. Dette gjelder både for konsernomfattende og sektorspesifikke områder og kan skje både som løpende egenkontroll og som etterkontroll.

Videre har *resultatenhetsledere* myndighet og ansvar for å ta i bruk aktuelle konsernomfattende rutiner og forestå løpende egenkontroll av enhetenes praksis.

Byrådssak 1170/14 omhandler byrådets fullmakter. I denne saken blir også myndighet vedrørende interkontroll både på konsernnivå og fag/tjenestenivå beskrevet. Det fremgår at byråder som er tillagt konsernovergripende ansvar for oppgaveløsning i kommunens organisasjon, må i sin myndighetsutøvelse ivareta tre ulike funksjoner:

- a) Etablere og videreutvikle systemer som sikrer en betryggende kontroll med det arbeid som utføres på det aktuelle oppgaveområdet på tvers av byrådsavdelinger
- b) Etablere overordnede kontrollordninger og gjennomføre opplegg som sikrer en systematisk oppfølging av kritisk oppgaveløsning i hele Bergen kommune
- c) Påse at det er et opplegg for gjennomføring av nødvendig egenkontroll med slik oppgaveløsning i alle resultatenheter som hører til egen byrådsavdeling.

Det blir videre presisert at å sørge for at slik egenkontroll er etablert og fungerer, vil være en oppgave som er felles for alle byråder. God egenkontroll er uttrykk for god styring.

Det blir understreket at det spesielle med konsernfullmakter er at en byråd får som mandat, på avgrensede områder å følge opp og føre tilsyn med oppgaveløsning som i det daglige ligger inn under en annen byråd. Det blir vist til at det følgelig er viktig for gjennomføring av et slikt kontrollarbeid at det foreligger et tydelig mandat. Det er først og fremst byrådsleder og finansbyråden som vil inneha denne type myndighet.

I kapittel 3 i denne rapporten vil de spesifikke fullmaktene for BFIE og Innkjøp konsern bli omtalt.

2.5 Vedtak og overordnede føringer i Bergen kommune for kontraktsoppfølging

2.5.1 Anskaffelsesstrategi

Bergen kommune har vedtatt flere anskaffelsesstrategier. For kontraktene og rutinene Deloitte har undersøkt er det i hovedsak anskaffelsesstrategien for perioden 2013-2016 som er relevant revisjonskriterium. Bergen kommunen vedtok ny anskaffelsesstrategi i mai 2017 (bystyresak 150/17 for perioden 2017-2020. Etter som anskaffelsesstrategiene er vedtatt av bystyret utgjør disse bindende føringer for byrådsavdelingenes anskaffelsesarbeid. Begge strategiene vil også bli referert til i kapittel 3 i rapporten.

Under vil vi fremheve noen sentrale punkt vedørende kontraktsoppfølging som fremkommer i strategiene.

I anskaffelsesstrategien for 2013-2016 trekkes det frem at kontraktsoppfølging er «viktig for å sikre en vellykket anskaffelse gjennom oppfølging av leveransen og de rettigheter og plikter som påhviler partene etter kontrakten» og er «tvisteforebyggende, og bidrar til effektiv ressursbruk både for oppdragsgiver og leverandør». Anskaffelsesstrategien trekker videre fram at «Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser» publisert av Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) «bør brukes aktivt i Bergen kommune».

I anskaffelsesstrategien for 2013-2016 står det videre at Innkjøp konsern er

(...) kommunens overordnede fagenhet innen offentlige anskaffelser og skal kunne dekke alle kompetanseområder innenfor de felt som i dag hører inn under «offentlige anskaffelser». Innkjøpsseksjonen skal sikre at det gjennom avdekking av risiko, politiske vedtak, rutiner og veiledningsmaterieell foreligger faglige standarder som alle enheter som gjennomfører anskaffelser for kommunen har plikt til å følge.

I anskaffelsesstrategien 2013-2016 er det fastsatt noen spesifikke mål knyttet til kontrakter og kontraktsoppfølging:

| Mål | Tiltak |
|---|---|
| Alle kontrakter skal følges opp regelmessig for å sikre at kontraktens verdipotensial realiseres i størst mulig grad – og at både kommunens og leverandørens kontraktsforpliktelser oppfylles | <ul style="list-style-type: none"> • Alle inngåtte kontrakter over EØS verdi skal ha utpekt avtaleforvalter. • Tydelig ansvars plassering og oppfølging ihht. til rutiner/krav utarbeidet av innkjøpsseksjonen |
| Arbeid med anskaffelser og oppfølging av kontrakter etableres som selvstendige kompetanseområder | <ul style="list-style-type: none"> • Alle inngåtte kontrakter over EØS verdi skal ha utpekt avtaleforvalter. |
| Alle rammeavtaler skal benyttes fullt – ingen lekkasjer til ikke avtaleleverandører | <ul style="list-style-type: none"> • Ny kompetanserolle – avtaleforvalter. • Alle avtaleforvaltere skal ha god kompetanse på kontraktsoppfølging gjennom tilpasset opplæring. • Hver Byrådsavdeling skal ha en oversikt over ansatte med kontraktfaglig kompetanse |
| Full oversikt over alle inngåtte kontrakter med omfang, verdi, utløpsdato, avtaleforvalter | <ul style="list-style-type: none"> • Alle kontrakter skal være registrert i kontraktadministrasjonsverktøyet |

I anskaffelsesstrategien for 2017-2020 blir det presisert at kommunen må organisere seg slik at de strategier som gjelder på anskaffelsesområdet håndteres innenfor alt anskaffelsesarbeid i kommunen, og ikke bare det som ligger innenfor ansvarsområdet til Innkjøp konsern. Det betyr at kommunens vedtatte strategier må etterleves og håndteres profesjonelt og enhetlig på tvers av avdelingsgrenser.

I anskaffelsesstrategien for 2017-2020 blir det vist til at kommunen visjon for anskaffelsesområdet fra 2007 «Profesjonelle innkjøp – bedre tjenester» fortsatt gjelder, og at profesjonelle innkjøp legger til grunn at anskaffelsesprosesser og kontraktsoppfølging skal være regelkonform, transparent og dokumentert, og at en derigjennom forebygger misligheter.

Anskaffelsesstrategiene vil også bli vist til under, knyttet til de ulike temaene.

2.6 Kontraksregister og roller

2.6.1 Kontraksregister

I anskaffelsesstrategi for 2013-2016 er det et mål om at det skal etableres full oversikt over alle inngåtte kontrakter med omfang, verdi, utløpsdato, avtaleforvalter. I strategien blir det vist til at et viktig tiltak for å få dette til er at det i 2013 vil bli innført et nytt kontraktadministrasjonsverktøy (KAV) som vil bli administrert av Innkjøpsseksjonen, men skal inneholde opplysninger om alle kontrakter i Bergen kommune.

Viktigheten av et kontraksregister blir også fremhevet av DIFI sin veileder. Der fremgår det at et kontraksregister vil være et nyttig verktøy for å oppnå oversikt og kontroll over kontraktsoppfølgingen. Et kontraksregister vil ifølge veilederen inneholde en systematisk oversikt over alle kontrakter og relevant nøkkelinformasjon om den enkelte kontrakt. I følge veilederen kan et kontraksregister være «et fysisk, systematisert kontraktarkiv, en oversikt i Excel-format eller basert på programvare for registrering av

kontrakter, eller det kan være en kombinasjon av flere av disse variantene». Elektroniske arkiv- og saksbehandlingssystem kan være et alternativ til rene kontraktsregister.

Oppdragsgiver bør, ifølge veilederen ha «klare rutiner for innlegging av kontrakter, nøkkelinformasjon og endringer i systemet. Så snart kontrakten er inngått, bør den legges inn i systemet med all nøkkelinformasjon av den som skal følge opp kontrakten og videre endringer og forlengelser i kontraktens levetid».

Ifølge veilederen bør oppdragsgiver ha etablerte rutiner og retningslinjer for god kontraktsoppfølging, på samme måte som en har rutiner og retningslinjer for innkjøp. For kontraktsregisteret sier veilederen at det er «essensielt at systemet er oppdatert til enhver tid, slik at det inneholder en komplett oversikt over løpende kontrakter hos oppdragsgiveren».

2.6.2 Roller

I Bergen kommune sin anskaffelsesstrategi (2013-2016) fremgår det at «Hver byrådsavdeling skal ha en oversikt over ansatte med anskaffelses/kontraktsfaglig kompetanse».

I følge DIFI er ansvaret for kontraktsoppfølging fordelt på følgende roller:

- **Kontraktseier** som har ansvar for å tilrettelegge (implementere) kontrakten/rammeavtalen i virksomheten, dvs. tilrettelegge med egnede rutiner og gjøre avtalen kjent i virksomheten.
- **Kontraktsforvalter** som har ansvaret for å følge opp kontrakten/rammeavtalen overfor leverandøren for å sikre smidig gjennomføring av avtalen og avdekke avvik i tide for å kunne rette disse.
- **Bestiller/Bruker** som bestiller/avroper på kontrakten/rammeavtalen og som mottar ytelsen og sørger for betaling. Bestiller/Bruker vil typisk også være fordelt på ulike personer/roller

I anskaffelsesstrategi (2017-2020) fremgår det at det overordnede ansvaret for å planlegge og gjennomføre systematisk kontraktsoppfølging ligger hos kontraktseier. Det er viktig at det defineres tydelig allerede i planleggingen av en anskaffelse hvem som skal ha denne rollen. Alle kommunens kontrakter skal også ha en definert kontraktsforvalter, som har ansvaret for den praktiske oppfølgingen av kontrakten i avtaleperioden.

2.7 Rutiner - sentrale aktiviteter i kontraktsoppfølgingen

Innkjøp konsern har utarbeidet noen felles rutiner som er gjort tilgjengelig på Allmenningen (kommunens intranett). I 2017 var det tilgjengelig en oppgaveløser for kontraktsoppfølging, en rutine for kontraktsoppfølging og en mal for kontraktsoppfølgingsplan. Rutinene var nært koblet til kontraktsoppfølgingsystemet KAV. Det fremgikk at oppgaveløserne «er utarbeidet for Innkjøp konsern, men vil også kunne være nyttig for andre enheter som eier og drifter egne kontrakter». Denne setningen ble tatt bort i mars 2018. I 2018 er også rutinen «Kontraktsoppfølging» fjernet, men Deloitte får opplyst at den fortsatt er gjeldende. Kontraktsoppfølgingsplan som tidligere lå som egen mal er nå justert og integrert i kontraktsoppfølgingsystemet (KAV), sammen med en milepælsplan (dette blir også omtalt i kapittel 3).

2.7.1 Oppstart av kontrakt

Det fremgår av Bergen kommune sine rutiner at når en konkurranse er ferdigstilt, skal det etableres en ny sak i Bksak (nå BK360) for kontraktsoppfølgingsfasen hvor alle aktiviteter knyttet til kontraktsoppfølgingen skal dokumenteres (jf. Oppgaveløser).

Deloitte har i alle stikkprøvene vi har gjennomgått sjekket om det er etablert eget saksnummer for kontraktsoppfølging. I forbindelse med tilbakemelding fra Innkjøp konsern i mai 2018 får Deloitte opplyser Innkjøp konsern at det at «det skal opprettes et eget BK-sak nummer for kontraktsoppfølgingen er en praksis og en anbefaling vi har benyttet ved Innkjøp konsern. Dette ble skrevet inn i rutinene for kontraktsoppfølging på Allmenningen som ble publisert første gang sent på høsten 2015. Tanken var ikke

at dette kravet/ denne anbefalingen skulle ha tilbakevirkende kraft. Innkjøp konsern har heller ikke gått aktivt ut i organisasjonen og formidlet at en egen sak for kontraktsoppfølging er et krav til kontraktsoppfølgingen hos alle byrådsavdelinger og enheter. Eksternt har vi hatt mest fokus på viktigheten av at kontraktsoppfølgingen faktisk dokumenteres i sak-arkivsystemet (ikke hvordan sakene er organisert). At dette med egen sak for kontraktsoppfølging benyttes som et kontrollpunkt for kontrakter som f.eks. er inngått i 2014, synes vi derfor ikke blir riktig.»

I oppgaveløseren blir det vist til at det kan være nyttig å gjennomføre et oppstartsmøte med leverandør for å etablere samhandlingsrutiner og gjennomgå sentrale kontraktsbestemmelser (jf. Oppgaveløser).

Deloitte har i alle stikkprøvene som er gjennomført registrert om det er gjennomført oppstartsmøte og om dette eventuelt er dokumentert. Deloitte får opplyst i forbindelse med en tilbakemelding fra Innkjøp konsern i mai 2018 at «Å ha et oppstartsmøte er altså ikke et krav i kommunens rutiner, og vi kan heller ikke se at Difi framstiller oppstartsmøte som obligatorisk i sin veileder. Nødvendigheten av oppstartsmøte vurderes fra kontrakt til kontrakt. Trolig gjennomfører vi nå færre oppstartsmøter enn tidligere fordi vi har innført elektronisk signering. Vi mener derfor at hvorvidt man har gjennomført oppstartsmøte ikke er et relevant kontrollpunkt. Men dersom det faktisk er gjennomført et slikt møte så er vi enige i at referat fra møtet bør dokumenteres i sak-arkivsystemet.»

Avtaleforvalter er ansvarlig for å etablere en kontraktsoppfølgingsplan for den aktuelle kontrakt. Det er utarbeidet en mal for dette (Kontraktsoppfølging). Det fremgår av dokumentet at kontraktsoppfølgingsplanen i utgangspunktet er utarbeidet for bruk sammen med KAV.

Ifølge DIFIs veileder må oppdragsgiver sette seg godt inn i kontraktsvilkårene og hva som skal leveres. Kontrakten vil som regel beskrive hvilke varer eller tjenester som skal leveres, krav og spesifikasjoner, hva som inngår i hovedleveransen og eventuelle tilleggstjenester, opsjoner, leveringstider og priser. Videre sier veilederen at man må kontrollere at det som leveres, er det samme som er beskrevet i kontrakten og at det derfor anbefales å ha på plass kontrollrutiner for å sikre dette.

2.7.2 Underveis

I kommunens rutiner blir det vist til at det bør gjennomføres minst to oppfølgingsmøter med leverandør hver år (jf. Oppgaveløser). Denne teksten er endret til «minst ett» møte i 2018. Nærmere bestemmelse om frekvens og innhold i møtene skal fastsettes i kontraktsoppfølgingsplanen. Det blir også spesifisert en rekke punkt som er aktuelle å gjennomgå på disse møtene slik som økonomi, kvalitet, miljø, samfunnsansvar, opsjoner (jf. Oppgaveløser).

Det blir presisert at all korrespondanse og referat fra møter med leverandør, samt endringer i kontrakt, skal registreres i saken som gjelder kontraktsoppfølging (BKsak/BK360) (jf. Oppgaveløser).

2.7.3 Avvik

Et avvik fra kontrakten ('kontraktsbrudd') er i DIFI sin veileder definert som at ytelsen «(...) ikke er i henhold til det som er fastsatt i kontrakten. Det kan for eksempel være at varene og tjenestene ikke oppfyller krav og spesifikasjoner, eller at de ikke leveres til det avtalte tidspunktet eller etter avtalt framdriftsplan».

I følge veilederen kommer viktigheten av å følge opp kontraktsbrudd av at slik oppfølging er viktig for å sikre at oppdragsgiver mottar en leveranse som er i henhold til kontrakten. Veilederen sier videre at

Leverandørens kontraktbrudd kan gi oppdragsgiveren rettigheter som skal bidra til at oppdragsgiveren likevel får de varene eller tjenestene som er avtalt, eventuelt får en økonomisk kompensasjon. Rettighetene kalles sanksjoner og omfatter gjerne retting/omlevering, dagbøter, prisavslag, erstatning, tilbakeholdsrett og andre sanksjoner.

Kontrakter kan sette krav til hvordan oppdragsgiver skal følge opp eventuelle avvik for å utløse disse rettighetene. Eksempelvis kan kontrakten fastsette en frist for reklamasjon. Oppdragsgiver må i tillegg til å vurdere om det foreligger kontraktsbrudd, vurdere om eventuelle sanksjoner bør påberopes. I følge veilederen vil et utgangspunkt for bruk av ulike sanksjoner være «(...) hva oppdragsgiveren ønsker å oppnå

med sanksjonen overfor leverandøren, sett i lys av forretningsmessige, strategiske og juridiske hensyn.» Veilederen sier vider at det juridiske grunnlaget for sanksjoner kan være usikkert, eksempelvis fordi det kan være tvil om forsinkelsen knytter seg til forhold hos leverandøren eller oppdragsgiveren. Det følger av dette at kontraktsoppfølging er avgjørende for å kunne benytte seg av de verktøyene som er tilgjengelige i kontrakten.

Kontraktsbrudd deles ifølge veilederen i hovedsak inn i to kategorier, forsinkelse og feil/mangler. Når oppdragsgiver mottar varen eller tjenesten utføres bør oppdragsgiver ifølge veilederen

(...) undersøke leveransen/ytelsen og vurdere den opp mot kontraktens krav. Undersøkelsen skjer gjerne av den personen, avdelingen eller enheten som skal ha varene eller tjenestene, gjerne omtalt som behovshaver, da det normalt vil være behovshaveren som best kjenner leveransen og de kravene som er satt til den. Gjennomgangen bør skje raskt, slik at leverandøren så raskt som mulig får vite om det foreligger feil og mangler (reklamasjon).

Oppfølging av avvik vil være avhengig av hva slags kontrakt og leveranse det er tale om. I følge veilederen vil det for enkeltleveranser normalt være tilstrekkelig å forholde seg til ett avtalt leveringstidspunkt, mens det for løpende leveranser normalt kreves mer omfattende oppfølging, gjerne etter et system eller en oppfølgingsplan.

2.7.4 Avslutning av kontrakt og vurdering av opsjon

I Bergen kommune sine rutiner fremgår det at kontraktsforvalter må varsle kontraktseier minst 6-8 måneder før kontrakten løper ut slik at det blir tilstrekkelig tid til å gjennomføre ny konkurranse. Dersom det foreligger opsjon bør dette vurderes 6-8 måneder før kontrakten løper ut slik at en ny konkurranse er et reel alternativ (jf. Oppgaveløser).

Om avslutning av kontrakten sier veilederen (DIFI) innledningsvis følgende:

Ved kontraktens opphør kreves det vanligvis ikke noen aktiv handling for å avslutte kontrakten, med mindre noe annet er regulert. Det er imidlertid ikke god kontraktoppfølging å lene seg tilbake og la kontrakten utløpe av seg selv, man kan da bli stående uten kontrakt for innkjøpsbehovene sine (...). Anskaffelsesreguleringens prosedyrer kan gjøre det tidkrevende å gjennomføre en anskaffelse, og i mellomtiden kan situasjonen være at man ikke lovlig kan gjøre nødvendige innkjøp. Det kan også vise seg vanskelig å framskaffe den nødvendige informasjonen til neste konkurransegjennomføring, hvilket kan bidra til ytterligere tidsbruk.

Tiden før avslutning av kontrakten er derfor en viktig fase for kontraktoppfølgingen. Dette gjelder også dersom man har anledning til – og velger – å si opp kontrakten før opphørstidspunktet.

DIFI sin veileder presiserer viktigheten av å være oppmerksom på frister for opsjon. Dersom man benytter opsjon etter fristen for dette er utgått, vil det ifølge veilederen være tale om en videreføring av kontrakten som kontrakten selv ikke hjemler. Dette kan bli ansett som en vesentlig endring av kontrakten og dermed en ulovlig direkte anskaffelse.

2.7.5 Evaluering

Difi sin veileder viser til at det å samle informasjon og eventuelt gjennomføre en evaluering av den gamle anskaffelsen og kontraktens forløp vil være nyttig som et videre verktøy i den framtidige strategiske innkjøpsvurderingen og ofte nødvendig for å gjennomføre neste anskaffelsesprosess.

I anskaffelsesstrategien (2013-2016) fremgår det at systematisk erfaringsinnhenting fra kontraktsoppfølgingen må inngå som en helt vesentlig del av planleggingen av en ny konkurranse. I den forbindelse blir det vist til at:

I tillegg til gode rutiner for aktiv tilbakemelding fra kjøpende enheter, bør det også gjennomføres brukerundersøkelser, der en kan få mest mulig «representative» tilbakemeldinger både på leverandøren

og de produkter/tjenester som inngår i kontrakten. Permanente anskaffelsesteam vil ha en særlig viktig rolle i oppfølgingsfasen.

Også i oppgaveløseren (på Allmenningen) blir det vist til at kontraktsforvalter må viderefremme erfaringer fra kontraktsperioden til innkjøper i den nye konkurransen. Dette kan formidles skriftlig eller i et møte.

Det blir også vist til at når en kontrakt er i ferd med å utløpe kan det være aktuelt å invitere til et møte mellom kommunen og leverandør for å oppsummere erfaringer.

2.7.6 Gevinstrealisering

I Bergen kommunen sin anskaffelsesstrategi (2013-2016) blir det også vist til at måling og oppfølging av forventet (og evt. budsjettert) økonomisk effekt må etableres som fast aktivitet i alle anskaffelser med kontraktsverdi over EØS-terskel. Om gevinstrealisering i inngåtte kontrakter sier strategien videre:

Dette betyr at det må fastlegges rutiner for tilbakemeldinger fra den organisasjonsenhet som har ansvar for implementering og oppfølging av kontrakten. Dette for å sikre at forsinkelser og/eller uforutsette hindringer som får økonomiske konsekvenser, meldes til økonomifunksjonen i forbindelse med tertialrapporteringen til bystyret. Om Innkjøpsseksjonen skal ha en aktiv og koordinerende rolle i denne tilbakerapporteringen må avklares nærmere med den sentrale økonomifunksjonen i kommunen. Uansett vil en slik tilbakemeldingsrutine være av stor verdi i forbedringsarbeidet på anskaffelsesområdet.

Strategien trekker frem at det i kommunen er utarbeidet en metode for «beregning av økonomisk effekt av anskaffelser med utgangspunkt i besparelesindikatorer». Videre slår strategien fast at «selv om metoden er relativt arbeidskrevende, er denne oppfølgingen nødvendig, både for å verifisere beregnede (og budsjetterte) økonomiske effekter av anskaffelser, samt i oppfølgingen av både implementering, drift og kontraktsoppfølging i større anskaffelser».

2.7.7 Etterkontroll

I anskaffelsesstrategien for 2013-2016 fremgår det at i tillegg til revisjon og kontrolloppgaver som gjennomføres i regi av Kontrollutvalget og av kommunen sin internkontrollenhet, har også innkjøpsseksjonen en kontroll og oppfølgingsfunksjon. Det går samtidig frem at «det er behov for nærmere avklaring av roller og ansvar knyttet til de ulike kontroll- og revisjonsoppgavene».

Ansvar for etterkontroll er også behandlet i fullmaktene for de ulike lederne (se kapittel 2.4).

2.7.8 Risikostyring

Risikostyring er etablert som et styringsprinsipp for Bergen kommune og er en del av kommunens samlede virksomhetsstyring (Jf. Allmenningen – Risikostyring). Det fremgår at dokumenterte risikoanalyser må minimum utarbeides for viktige arbeidsprosesser. Både arbeidet med utvikling av rutiner og oppfølging av rutinene skal være basert på risikoanalyser (jf omtale av fullmakter i kapittel 2.4).

Risikostyring som en del av kontraktsoppfølgingsarbeidet er også nærmere presisert for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår, se under.

2.8 Lønns- og arbeidsvilkår

2.8.1 Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Som ledd i arbeidet mot sosial dumping er det innført en forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (forskrift 8. februar 2008 nr. 112). Forskriften innebærer en plikt til å ta inn en klausul om de ansattes lønns- og arbeidsforhold i offentlige kontrakter. Denne forskriften er kontrollpliktig. Plikten til å ta inn en slik klausul gjelder for tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,1 mill. kr eks. mva. for statlige myndigheter og 1,75 mill. kr eks. mva. for andre oppdragsgivere.

I henhold til forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 5 skal offentlige oppdragsgivere ta inn en klausul om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, skal ha lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med kravene i forskriften.

For områder som er dekket av forskriften om allmenngjorte tariffavtaler, skal oppdragsgiveren stille krav om arbeids- og lønnsvilkår i samsvar med gjeldende forskrifter. På områder som ikke dekkes av forskrift om allmenngjorte tariffavtaler, skal oppdragsgiveren stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen.

Etter forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter skal det tas inn i kontrakten at leverandøren på forespørsel skal dokumentere lønns- og arbeidsvilkårene til ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten, og et sanksjonsregime som skal påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle klausulen om lønns- og arbeidsvilkår.

2.8.2 Byråds sak 1402/14 – Tiltak for å motvirke brudd på bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår

For å etterleve forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og for å motvirke brudd på bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår, har Bergen kommunen fattet vedtak og etablert rutiner for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Det er byråds sak 1402/14 datert 28. oktober 2014 som danner utgangspunktet for hvordan Bergen kommune skal følge opp lønns- og arbeidsvilkår.

Hvilke kontrakter er omfattet

Det er tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som er omfattet av vedtak og rutiner.

- For kontrakter som ikke er omfattet av allmenngjøring, skal kontraktens verdi overstige terskelverdien på 1 7500 000 kroner eks. moms. (terskelen i regelverket er oppjustert siden opprinnelig vedtak)
- For kontrakter som er omfattet av allmenngjøring skal kontraktens verdi overstige terskelverdien på kr 500.000 eksv mva.⁴

Allmenngjøringslovens formål er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. Loven gjelder fastsetting av lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere som utfører arbeid i annens tjeneste i Norge. En allmenngjort tariffavtale er en avtale om lønns- og arbeidsvilkår som gjelder for alle som utfører arbeid innen det spesifikke området, selv om man som arbeidstaker ikke er omfattet av avtalen

Ansvar for oppfølging av lønns og arbeidsvilkår – kontrollansvarlige enheter

I saksutredningen for byråds sak 1402/14 går det frem hvordan ansvaret skal plasseres for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i Bergen kommune

«Det å følge opp kontrollansvaret på en måte som reelt ivaretar dette ansvaret på en forsvarlig måte, stiller krav om både kapasitet og kompetanse. Byråden har vurdert om kontrollansvaret derfor bør sentraliseres og legges samlet til ett sted i kommunen, men har i denne omgang, valgt å anbefale en modell med delvis sentralisert kontrollansvar:

Noen kommunale enheter har årlig forholdsvis mange kontrakter som er underlagt kontroll- eller påseplikt. Oppfølging av kontroll- eller påseplikten er viktig del av den administrative oppfølgingen av de inngåtte kontraktene. Siden disse enhetene allerede har bygget opp kapasitet og kompetanse til å kunne følge opp kontrakter, vil de også ha gode forutsetninger for å etablere de rutiner og systemer som kreves for å gjennomføre de aktivitetene som kontrollansvaret innebærer. Disse virksomhetene bør derfor selv ha ansvaret for oppfølging av kontroll- eller påseplikten for sine egne kontrakter og gis status som «kontrollansvarlige enheter».

For disse enhetene flyttes kontrollansvaret fra den enkelte kontraktsansvarlige, jfr. de gjeldende retningslinjene, til den kontrollansvarlige enheten. *Gjennom å flytte ansvaret fra person til enhet,*

⁴ Den særskilte terskelverdien på 500 000,- for allmenngjort område ble avskaffet gjennom byrådsvedtak 27.04.17 (se punkt 4.1. i saksutredningen).

presiseres det at ansvaret for å følge opp bestemmelsene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, er et lederansvar.

For alle andre enheter i Bergen kommune vil det være mest hensiktsmessig å sentralisere kontrollansvaret til en avdeling, «den sentrale kontrollansvarlige enheten», som får ansvar for å ivareta denne plikten på vegne av «kontraktseier». Det legges til grunn at disse enhetene vil ha relativt færre kontrakter som omfattes av regelverket om lønns- og arbeidsvilkår eller allmengjøringsforskrift og at det derfor ikke er hensiktsmessig at verken hver enkelt av disse enhetene eller enhetenes byrådsavdelinger bygger opp kompetanse og kapasitet til å håndtere kontroll- eller påseplikten på egenhånd.

Det vil være naturlig at oppgaven som «den sentrale kontrollansvarlige enheten» legges til en del av Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap. Byråd for finans, eiendom og eierskap har i utgangspunktet fått delegert myndighet til å ta stilling til hvordan betryggende kontroll med kommunens virksomhet skal skje på dette området. I dette ligger også et ansvar for oppfølging av kommunens kontrollansvar vedr tiltak for å motvirke sosial dumping. Men også å avklare hvilke virksomheter som skal gis status som «kontrollansvarlig enhet» og hvilke som underlegges «den sentrale kontrollansvarlige enheten. Rutiner må etableres og følges opp, og nødvendige ressurser tilføres.»

Metodik

Det går frem av saksutredningen for byrådsak 1402/14 at Bergen kommune vil ta i bruk metodikken som Difi har utarbeidet for å følge opp kontrollen med lønns- og arbeidsvilkår som blant annet innebærer en kontroll- og oppfølgingsmetodikk i inntil tre trinn.

Det blir vist til at trinn en i metodikken forutsettes gjennomført av oppdragsgivers egne medarbeidere. Også trinn to og tre vi kunne gjennomføres av egne medarbeidere, men her vil det også bli etablert et tilbud om bistand fra en ekstern leverandør av revisjons- og granskningstjenester.

Trinn en

Første trinn i metodikken er å hente inn egenrapportering fra leverandørene og gjennomføre en risikovurdering. Egenrapportering med etterfølgende risikovurdering vil kunne gi et godt grunnlag for å vurdere hvor det bør iverksettes ytterligere kontrolltiltak. Rutinen vil også, sammen med de rutinene som skal etableres i h.h.t. tiltakspunkt b, innebære at de risikovurderinger som foretas, blir systematisert og dokumentert.

Det blir i Bergen kommunen sin «Rutine for egenrapportering av lønns- og arbeidsvilkår i tilknytning til inngåelse av kontrakt» vist til at ved kontrakter hvor utførelsen finner sted over en periode på er enn ett år skal leverandøren levere en ny egenrapportering hvert år. Kontraktsansvarlig har ansvar for å se til at dette blir gjort.

I egenrapporteringsskjemaet fra Difi som Bergen kommunen benytter og som sendes til leverandørene for utfylling, fremgår det at «Dersom dere har underleverandører, skal de også fylle ut samme skjema som skal sendes inn med denne rapporteringen.»

Innkjøp konsern opplyser imidlertid i mai 2018 til revisjonen at «Det er ikke et krav at underleverandører skal levere egenrapporteringsskjema. Vi registrerer at noen leverandører likevel leverer dette og da vurderes disse antakeligvis av kontraktforvalter. At enkelte leverandører og/eller etater har levert/etterspurt egenrapporteringsskjema for underleverandører, bør imidlertid ikke medføre at andre etater som har fulgt gjeldende rutine om at kun kontraktspart (hovedleverandør) leverer egenrapporteringsskjema, får kritikk for dette.»

Deloitte har likevel valgt å inkludere punktet om egenrapportering fra underleverandører i vår kontroll ettersom dette fremkommer som et krav av skjema som skal benyttes i Bergen kommune, og som er lagt ut på Allmenningen. I tillegg fremkommer det av Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 6 at oppdragsgiver skal i kontrakten kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår som nevnt i forskriftens § 5 er oppfylt.

Trinn to

Det neste trinnet omfatter gjennomgang av dokumentasjon der hvor egenrapporteringen med risikovurdering viser at det er behov for ytterligere kontroll. Denne gjennomgangen vil normalt bli utført i to faser: Første fase har et mer overordnet perspektiv på bedriften. I neste fase kontrolleres dokumentasjon fra et utvalg ansatte.

Normalt vil en etter trinn to ha fått de avklaringer som en trenger for å vurdere om leverandøren overholder eller bryter kontraktens bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår. I noen få saker vil det likevel kunne være behov for å gå videre.

Trinn tre

Det tredje trinnet i metodikken er stedlig kontroll. Slike kontroller kan, etter behov, være anmeldte eller uanmeldte kontroller. Retten til stedlig kontroll vil være forankret i kontraktsbestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår.

Stikkprøvekontroller

I Bergen kommune sin rutine «Kontroll med lønns og arbeidsvilkår hos våre leverandører» 09/2015 fremgår det at det regelmessig skal gjennomføre stikkprøvekontroller. Dette er særlig viktig i bransjer som er risikoutsatt. Ved stikkprøvekontroller skal det vurderes hvorvidt det er trinn 2 og/eller 3 som skal iverksettes. Slike kontroller kan gjøres i samarbeid med Innkjøpsseksjonen for å sikre likebehandling og riktig kompetanse. Stikkprøveutvalget kan enten gjøres tilfeldig eller strategisk.

Rutiner

I saksutredningen blir det presisert at det innføres et krav om at alle kontrollansvarlige enheter i Bergen kommune etablerer rutiner for gjennomføring av det kontrollansvaret som følger av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og av allmenngjøringsloven med forskrifter. Som grunnlag for innføring av lokale rutiner, fastsettes det sentralt retningslinjer for rutinene. Forslag til retningslinjer er tatt inn i vedlegg 4 til saken. Sentrale punkter i retningslinjene er:

- Ansvarsplassering – identifikasjon av kontrollansvarlig enhet.
- Det må etableres rutiner for akkumulering av informasjon som er relevant for kontroll med overholdelse av bestemmelsene i «Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter». Dette vil være data om de respektive kontraktene, om risikovurderinger som har blitt gjort i tilknytning til kontraktene, om de kontrolltiltak som har blitt gjennomført og om eventuelle avvik og sanksjonering av avvik.
- Det skal etableres en mulighet til å foreta en samlet risikovurdering i hver kontrollansvarlige enhet, på tvers av de enkelte prosjektene. Summen av informasjon og vurderinger fra flere ulike prosjekter kan da føre til at det identifiseres et behov for å gå en leverandør nærmere etter i sømmene. Daglig leder for den kontrollansvarlige enheten gjøres ansvarlig for at det etableres rutiner og systemer som gjør det mulig å foreta vurdering av leverandører på tvers av de enkelte prosjektene.
- Ethvert tilfelle av brudd på gjeldende lønns- og arbeidsvilkår som avdekkes, skal meldes inn til Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap, Innkjøpsseksjonen.

I saksutredningen blir det vist til at kommunen i denne omgang valgt kun å stille krav om hvilken informasjon som skal akkumuleres og ikke krav til hvordan dette skal gjøres. Så lenge det ikke er plan om en sentral overvåkning, bør hver enkelt kontrollansvarlig enhet få utforme dette på en måte som er mest mulig hensiktsmessig for sin egen virksomhet. Senere, når en har vunnet noe erfaring på dette området, kan det likevel bli aktuelt å fastsette en mal for den informasjonen som skal akkumuleres.

I vedlegget til byrådsaken «Retningslinjer for etablering av rutiner for alle kontrollansvarlige enheter» klargjøres retningslinjene som skal gjelde for enheter som har kontrollansvar knyttet til lønns- og arbeidsvilkår («kontrollansvarlig enhet»).

Begrensning i bruk av underleverandører

I saksutredningen for byrådsak 1402/14 blir også antall underleverandører regulert.

«Ved total- og generalentrepriser vil det første nivået med underleverandører typisk være fagspesifikke leverandører, slik som f.eks. maler-, rørlegger- eller elektrofirma. Disse vil da ha anledning til å knytte til seg ett nivå med leverandører under seg igjen.

For fagspesifikke oppdrag, slik som f.eks. rene malings-, rørlegger- eller elektrooppdrag, vil det derfor være hensiktsmessig å sette grensen etter hovedleverandørs underleverandører. Dette vil i realiteten gi disse leverandørene den samme muligheten til å trekke veksler på underleverandører som en løsning med to nivåer under entreprenøren gir i total- og generalentreprisekontrakter, hvor disse leverandørene selv utgjør det første nivået i underleverandørkjeden.

Byråden foreslår derfor at det, når hovedleverandør er en fagspesifikk virksomhet, bare tillates maksimalt ett nivå med underleverandører.»

Byrådets vedtak sak 1402/14

1. Kontraksbestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår i Bergen kommunenes kontrakter revideres i henhold til det som fremkommer i saksutredningens pkt. 8 a og sakens vedlegg 1.
2. De tiltak som er beskrevet i saksutredningen pkt. 8 b til 8 f, iverksettes snarest mulig. Dette gjelder følgende tiltak:
 - a. Etablering av rutiner for gjennomføring av kontrollansvaret.
 - b. Metodikk for å følge opp kontrollen med lønns- og arbeidsvilkår. Egen rapportering med risikovurdering skal alltid benyttes for kontrakter som omfattes av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter med verdi over NOK 500.000 eks mva som omfattes av allmengjøringsforskrift.
 - c. Opplæring i rutiner og regelverk om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.
 - d. Begrensning i bruk av underleverandører i bygge- og anleggskontrakter. I alle kontrakter om bygge- og anleggsarbeider for Bergen kommune skal det fremgå at det aksepteres maksimalt to nivåer med underleverandører under hovedleverandøren. Der hvor hovedleverandøren er en fagspesifikk virksomhet, skal det tillates maksimalt ett nivå med underleverandører. Kravet om maksimalt antall nivåer med underleverandører kan kun fravikes ved begrunnet skriftlig godkjenning fra kommunaldirektør.
 - e. Tiltak mot sosial dumping ved bruk av «nettolønn»: Byrådet forutsetter at også Bergen Vann KF iverksetter de tiltakene som er beskrevet i saksutredningen pkt. 8 a til 8 f.
3. Byråd for finans, eiendom og eierskap har ansvar for å avklare hvilke virksomheter som skal gis status som «kontrollansvarlig enhet» og hvilke som skal underlegges den sentrale kontrollansvarlige enheten.

2.9 Rutiner for dokumentasjon, offentlighet og innsyn i anskaffelsessaker

I oppgaveløseren for gjennomføring av anskaffelser i Bergen kommune er det gitt føringer for dokumentasjon, offentlighet og innsyn i anskaffelsessaker. Av disse fremgår det at alle handlinger i en anskaffelse skal være dokumenterte og etterprøvbare og at både konkurranse- og avtaledokumenter samt interne dokumenter som notater, referater fra møter, korrespondanse/e-poster, kontraktsoppfølging skal være journalført.

Videre sier Oppgaveløseren at når en konkurranse er ferdigstilt skal det etableres en ny sak i Bksak (nå Bk360) for kontraktsoppfølgingsfasen. Det skal opprettes krysskobling mellom anskaffelsessaken(e) og kontraktsoppfølgingsssaken(e), da journalforskriften sier at dokumenter som hører sammen skal knyttes sammen.

3. Kommunens organisering av kontraktsoppfølging

3.1 Innledning

Bergen kommune hadde i 2016 utbetalinger til om lag 6300 leverandører og hadde ifølge årsmeldingen for 2016 utgifter knyttet til kjøp av «varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon» og kjøp av «varer og tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon» på over 8,4 milliarder kroner⁵.

3.2 Organisering

Organiseringen av arbeidet med kontraktsoppfølging inngår som en del av arbeidet med anskaffelser i Bergen kommune, og inngår som en del av konsernopp gavene til Innkjøp konsern i BFIE. Det foreligger ikke en overordnet beskrivelse av ansvar, organisering og oppgaver til Innkjøp konsern, men ansvarsdeling og oppgaver fremgår av ulike fullmakter, kommunale vedtak, strategier og retningslinjer.

3.2.1 Innkjøp konsern - ansvar, rolle og oppgaver for kontraktsoppfølging

Fullmakter

I fullmaktene til Byråd for finans, innovasjon og eiendom⁶ (BFIE) framgår det at finansbyråden utøver på vegne av byrådet myndighet som regulerer oppgaveløsning på konsernnivå. I dette ligger både å utvikle systemer for god oppgaveløsning og oppfølging av hvordan de rutiner og regelverk som er etablert, etterleves i alle organisasjonsenheter i kommunen som omfattes av det enkelte regelverk. Det blir presisert at det er innenfor finansbyrådens myndighet å bestemme hvilke retningslinjer som skal gjelde for kommunens innkjøp med utgangspunkt i vedtatt innkjøpsstrategi. Det blir i fullmakten presisert at byrådet har ansvar for betryggende kontroll for oppgaveutførelsen og det blir vist til en oversikt over en rekke av finansbyrådens oppgaver. Innkjøp og kontraktsoppfølging blir ikke nevnt spesifikt i denne listen.

I fullmakter for kommunaldirektør for finans, innkjøp og eierskap, delegert fra byråd for finans innovasjon og eiendom per 14.08.17, fremgår det at kommunaldirektør har på de oppgaveområder hvor hun er tillagt et konsernansvar, instruksjonsrett overfor administrasjonen i andre byrådsavdelinger. I oversikt over hvilke områder kommunaldirektør er gitt myndighet er det blant annet oppgitt at «Kommunaldirektør fastsetter hvilke retningslinjer som skal gjelde for kommunens innkjøp med utgangspunkt i vedtatt innkjøpsstrategi». Det blir også presisert at «Kommunaldirektør har myndighet til å følge opp kommunens anskaffelser i alle deler av kommunens organisasjon for å påse av innkjøp skjer innenfor gjeldende retningslinjer og reglementer, og at arbeidet skjer under betryggende kontroll». Disse bestemmelsene er uendret fra fullmaktene ble vedtatt i 2015.

Fullmaktene for leder for Innkjøp konsern ble sist oppdatert 21.08.2017, men er i hovedsak de samme som ble vedtatt 23.10.15. Det som er lagt til er en spesifisering av krav som stilles til alle som tildeles myndighet.

I fullmaktene fremgår det at leder av Innkjøp konsern utøver myndighet på vegne av kommunaldirektør på alle områder innenfor byrådsavdelingens oppgaver på innkjøpsområdet, med noen unntak som er kommunaldirektørens enekompetanse. Ett av disse unntakene som er kommunaldirektørens

⁵ Bergen Kommune Årsmelding 2016, s. 132-133

⁶ FULLMAKTER FOR BYRÅD FOR FINANS, EIENDOM OG EIERSKAP

Endring pr. 1. oktober 2016. Vedtatt av byrådet i møtet 22. oktober 2015. Korrigert pr. 14. januar 2016 og endret pr. 29. september 2016 i sak 1316-16

kompetanseområde er å «Overvåke og fastsette spillereglene for samhandlingen mellom Innkjøpsseksjonen og byrådsavdelingene»

I følge fullmaktene er ansvar og myndighet som er lagt til Innkjøp konsern blant annet å være kommunens fagmiljø for anskaffelser. Enheten har ansvar for utvikling av kommunens anskaffelsesprosesser, og bistå byrådsavdelingene i deres innkjøpsarbeid. Enheten «skal på bred basis ha en oppfølging av arbeidet på dette oppgaveområdet i hele kommunens organisasjon.» Videre blir det presisert noen spesifikke ansvarsområder. Blant annet har leder av enheten en «generell myndighet til å etterse at Bergen kommune når anskaffelser finner sted, bruker metoder og løsninger som optimaliserer kommunens nytte av de ressurser som brukes i anskaffelsesarbeidet». Videre har leder «myndighet til å følge opp, overvåke og etterse at innkjøpsarbeidet i alle deler av kommunen skjer i henhold til lov, forskrift og lokalt optrukne linjer»

Årsoppdrag

Det ble ikke utarbeidet nærmere årsoppdrag for Innkjøp konsern med beskrivelse av mål og oppgaver for 2017. For 2018 er det utarbeidet et årsoppdrag. Det er satt flere mål for innkjøpsområdet og forventinger til at seksjonen har oppdatere risikovurderinger for sitt fagfelt. Under spesielle utfordringer for 2018 er det spesifisert blant annet at det skal foretas en ekstern gjennomgang av dagens organisering og ansvarsdeling innen kommunens anskaffelsesområde. Det blir også vist til at Innkjøp konsern sin gruppe «Kontraktsservice» skal gjøres tilgjengelig for kommunens enheter i løpet av året og videre at alle byrådsavdelinger med underliggende enheter skal ta i bruk felles elektronisk system for kontraktsoppfølging (KAV) innen 1.4.2018. Deloitte får opplyst at ny frist for dette er 1.5.2018.

Strategi

I anskaffelsesstrategien for 2017-2020 er det et overordnet mål (Mål 1) at kommunes anskaffelser skal organiseres effektivt, med avklarte roller og rett kompetanse. Deloitte merker seg at det under dette målet i strategien fremgår at «for å effektivisere anskaffelser og kontraktsoppfølging, skal det benyttes profesjonelle og tidsbesparende prosesser.» og videre at prosessene skal være dokumentert i samsvar med regelverk for offentlige anskaffelser og arkivering.

I strategien blir det presisert at Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom ved Innkjøp konsern har hovedansvar for overordnede prinsipper og rutiner når det gjelder anskaffelser. Det blir ikke nærmere beskrevet hvordan dette står i forhold til den enkeltes byrådsavdelings ansvar, men det blir vist til at flere enheter har ansvar for innkjøp og at det er betydelig potensiale for effektivisering gjennom økt samordning mellom Innkjøp konsern og andre enheter.

Nærmere beskrivelse

Innkjøp konsern sine hovedoppgaver/roller er ikke beskrevet i et overordnet dokument, men Deloitte får i intervju med Innkjøp konsern opplyst at enheten har tre hovedroller i arbeidet med kommunens kontraktsoppfølging:

1. Fagenhet for kommunen (Kontraktsservice)
2. Kontraktseier på utvalgte kontrakter
3. Kontrollansvar for at kontraktskrav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår blir etterlevd i kontrakter hvor Innkjøp konsern selv er kontraktseier (i), og kontrollansvar etter trinn 2 og 3 (Difis oppfølgingsmetodikk) for lønns- og arbeidsvilkår for de enheter som ikke har et selvstendig kontrollansvar (ii).

Som **fagenhet for kommunen** skal Innkjøp konsern sørge for utarbeidelse av felles system, rutiner, verktøy og maler for kontraktsoppfølging som Innkjøp konsern skal bruke, og som også gjøres tilgjengelig for resten av kommunen. I tillegg skal enheten være en faglig rådgiver for byrådsavdelingene når det gjelder kontraktsoppfølging. For å ivareta kommunalt overgripende oppgaver innenfor kontraktsoppfølging er det opprettet en egen oppfølgingsgruppe som heter Kontraktsservice. Gruppen består av fire medarbeidere som benytter deler av sin stilling til dette arbeidet.

Som ansvarlig for både kontraktsinngåelse og kontraktsoppfølging av utvalgte kontrakter, har Innkjøp konsern også rollen som **kontraktseier** for noen av de største kontraktene i kommunen. Dette gjelder typisk konsernovergripende kontrakter hvor det ikke er hensiktsmessig at en enkelt byrådsavdeling

forvalter en kontrakt. Slike kontrakter er ofte rammeavtaler hvor bestillinger skal foretas via kommunens e-handelssystem.

Innkjøp konsern har også en sentral rolle i kommunens **oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår**. Organiseringen av denne oppfølgingen er nærmere omtalt i kapittel 2.5.

3.2.2 Forholdet mellom Innkjøp konsern og de andre byrådsavdelingene

I anskaffelsesstrategien for 2013-2016 fremgår det at Innkjøp konsern har en intern kontroll- og oppfølgingsfunksjon innen anskaffelsesområdet. I strategien er det fastsatt at «det er behov for nærmere avklaring av roller og ansvar knyttet til de ulike kontroll- og revisjonsoppgavene». I fullmakten til kommunaldirektør fremgår det at kommunaldirektør er ansvarlig for å «Overvåke og fastsette spillereglene for samhandlingen mellom Innkjøpsseksjonen og byrådsavdelingene». Det er ikke utarbeidet en nærmere beskrivelse av denne rolle og ansvarsdelingen, eller spillereglene mellom Innkjøp konsern og de andre byrådsavdelingen utover det som fremgår over.

I følge Innkjøp konsern er organiseringen av kontraktsoppfølgingen i kommunen på revisjonstidspunktet ikke optimal for å sørge for en fullgod kontraktsoppfølging, og det er risiko for at kontraktene ikke blir fulgt opp slik de skal i henhold til Bergen kommune sine føringer og krav i regelverk. Det blir presisert i intervju med Innkjøp konsern at de enkelte byrådene og kommunaldirektørene er ansvarlige for å sikre at byrådsavdelingen og underliggende etater følger opp relevante kontrakter og følger egne og kommunens rutiner. Deloitte får videre opplyst i intervju at det ikke er pålagt for den enkelte byrådsavdeling å følge retningslinjene som Innkjøp konsern utarbeider (dersom det ikke er gjort egne politiske vedtak om dette), men de blir oppfordret til å følge disse gjennom opplæring/kurs og materiellet som blir formidlet på Allmenningen. Deloitte får opplyst av Innkjøp konsern at enheten ikke har et ansvar for å følge opp at de ulike byrådsavdelingene faktisk følger opp kommunens rutiner for kontraktsoppfølging. Dette ansvaret er lagt i linjen under hver byråd og kommunaldirektør. Dette blir bekreftet gjennom at det blant annet på Allmenningen frem til mars 2018 blir presisert at oppgaveløserne «er utarbeidet for Innkjøp konsern, men vil også kunne være nyttig for andre enheter som eier og drifter egne kontrakter». Deloitte får opplyst at denne teksten nå er slettet fra Allmenningen (mars 2018).

Hver byrådsavdeling har ansvar for underliggende seksjoner, etater/fagavdelinger, resultatenheter og virksomheter⁷ (dette vil bli referert til som «enheter» i rapporten). Byrådsavdelingenes oppbygning og organisering varierer som følge av at avdelingene har ansvar for å håndtere ulike tjenesteområder, og hver byrådsavdeling har fullmakt til å fastsette egen organisering. Innen noen tjenesteområder er omfanget av kontrakter stort, mens enkelte andre tjenesteområder nesten ikke har egne kontrakter som skal følges opp. Dette innebærer at avdelingene har etablert ulike strukturer for å håndtere forvaltning av kontrakter. Innkjøp konsern forventer at de ulike byrådsavdelingene gjennomfører følgende aktiviteter med hensyn til kontraktsforvaltning:

- Holder oversikt over kontraktene som er inngått i byrådsavdelingen. Når avdelingen har tatt i bruk kommunens kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) skal dette verktøyet brukes (det er satt en frist 1.5.2018 for å legge kontrakter inn i KAV).
- Fastsetter roller knyttet til kontraktsoppfølgingsarbeidet.
- Benytter maler og rutiner utarbeidet av Innkjøp konsern, eller utarbeider lokale systemer og rutiner for kontraktsoppfølging.
- Følger opp kontraktene i henhold til egne rutiner og kommuneovergripende rutiner.

Innkjøp konsern følger ikke opp og har derfor ikke oversikt over hvordan kontrakter blir fulgt opp i kommunen utover for de kontrakter enheten selv er kontraktseier eller for de områdene hvor enheten har kontrollansvar.

⁷ <https://www.bergen.kommune.no/politikk/slik-styres-bergen/7006/article-79692>

3.2.3 Internkontrollseksjonen

I Bergen kommunen er det etablert en egen seksjon for internkontroll som er plassert i Byrådsleders avdeling (BLED). Seksjonen var tidligere plassert i BFIE, men for å tydeliggjøre at seksjonen har et konsernovergripende ansvar ble det valgt å flytte enheten til BLED. Fullmakt for leder for seksjon for internkontroll med beskrivelse av ansvar og oppgaver er ikke oppdatert etter at seksjonen flyttet fra BFIE til BLED. På nettsidene til Bergen kommune fremgår det at seksjonen jobber med å legge til rette for internkontroll i kommunens konsernovergripende tjenester som økonomi, HR, HMS, anskaffelser, IKT og informasjonssikkerhet. Kontrollvirksomheten skjer etter gjennomførte risiko- og sårbarhetsanalyser i de enkelte byrådsavdelinger. Deloitte får opplyst at internkontrollseksjonen velger ut utvalgte områder for kontroll og utarbeider en metodikk for gjennomføring for de enkelte kontroller som byrådsavdelingene kan benytte selv i sitt arbeid med etterkontroller. Det er ikke gjennomført slike etterkontroller for kontraktsoppfølging på revisjonstidspunktet.

Internkontrollseksjonen gjennomfører årlig en internkontrollundersøkelse hvor det også inngår to spørsmål knyttet til kontraktsoppfølging som blir stilt til leder for enheter som gjennomfører anskaffelser:

- Min resultatenheter har etablert rutiner som sikrer at all dokumentasjon for gjennomførte anskaffelser (herunder protokoll, kontrakt mv) blir arkivert i kommunen sak- og arkivsystem.
- Min resultatenheter har etablert rutiner som sikrer oppfølging av de kontrakter som vi har ansvar for

Svarkategoriene er «Ja», «Nei», «Delvis/ikke aktuelt».

Resultat fra denne undersøkelsen vil bli referert til i kapittel 4-10 for den enkelte byrådsavdeling.

3.3 Strategi, mål og risikovurdering av kontraktsoppfølgingsarbeidet

I forbindelse med utarbeidelse av ny anskaffelsesstrategi for kommunen ble det i 2017 lagt fram en vurdering av status for oppnåelse av målene fastsatt i strategien for 2013-2016. For målene fastsatt under «kontrakter og oppfølging» har kommunen følgende vurderinger:

Tabell 2 Kommunens vurdering av måloppnåelse av anskaffelsesstrategi for 2013-2016

| Mål | Status |
|---|--|
| Alle kontrakter skal følges opp regelmessig for å sikre at kontraktens verdipotensial realiseres i størst mulig grad – og at både kommunens og leverandørens kontraktsforpliktelser oppfylles | <p>Rutiner for kontraktsoppfølging er oppdatert, og det er etablert system for etterkontroll av kontrakter.</p> <p>Innkjøp konsern har etablert et system der ansvaret for kontraktsoppfølgingen er definert gjennom at det opprettes en avtaleforvalter for hver kontrakt. System og verktøy for mer planmessig oppfølging av kontraktene er under stadig utvikling.</p> <p>Kommunen implementerer nå et elektronisk system for innkjøpsanalyse som vil være et viktig verktøy både for den regelmessige kontraktsoppfølgingen, og for etterkontroll av utvalgte avtaler/bransjer.</p> <p>En har i løpet av 2015/2016 fått noe erfaring med systematiske etterkontroller, men det gjenstår å ta dette virkemiddelet sammenholdt med innkjøpsanalyseverktøyet i utstrakt bruk.</p> |
| Arbeid med anskaffelser og oppfølging av kontrakter etableres som selvstendige kompetanseområder | <p>Ny kompetanserolle som avtaleforvalter er etablert. Innkjøp konsern har etablert Kontraktsservice, som på sikt skal være et kompetansesenter til nytte for alle som forvalter avtaler på vegne av kommunen.</p> <p>Det er behov for flere opplæringstiltak spisset mot avtaleforvaltere, også i kombinasjon med det nye innkjøpsanalyseverktøyet</p> |
| Alle rammeavtaler skal benyttes fullt – ingen lekkasjer til ikke avtaleleverandører | <p>Det er fortsatt lekkasje til ikke avtaleleverandører, selv om utviklingen for de områder som har vært fulgt tett har vært positiv. Nytt verktøy for innkjøpsanalyse effektiviserer oppfølgingsarbeid knyttet til avtalelekkasje.</p> |

Spesielt ved leverandørskifte som følge av ny avtaleinngåelse har man fulgt med på både nye og gamle leverandørens omsetning, og innskjerpet lojaliteten.

Det må fortsatt tas jevnlige stikkprøver og det er behov for betydelig innsats innen flere avtaleområder/ brukergrupper.

Full oversikt over alle inngåtte kontrakter med omfang, verdi, utløpsdato, avtaleforvalter

Kommunen har tatt i bruk kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) som er knyttet opp mot konkurransegjennomføringsverktøy. KAV gir i dag oversikt over alle sentralt inngåtte kontrakter og er tilgjengelig via Allmenningen.

Det gjenstår at alle kommunens kontrakter blir registrert i KAV. Det gjenstår videre å få på plass integrasjon mellom KAV og sak/arkiv system, slik at KAV blir et mer effektivt verktøy ved kontraktsoppfølging.

Kilde: Bergen Kommune, Byrådssak 150/17, 31.05.2017

Oversikten over viser at målene som er satt på kontraktsoppfølgingsområdet ikke var fullt ut oppnådd i 2017.

I anskaffelsesstrategien for 2017-2020, som ble vedtatt i perioden revisjonen har pågått, er det etablert seks mål for innkjøpsarbeidet i kommunen. Det blir også understreket at kommunen må organisere seg slik at de strategier som gjelder på anskaffelsesområdet håndteres innenfor alt anskaffelsesarbeid i kommunen, og ikke bare det som ligger innenfor ansvarsområdet til Innkjøp konsern. Dette betyr at kommunens vedtatte strategier må etterleves og håndteres profesjonelt og enhetlig på tvers av avdelingsgrenser. Det blir også presisert at ansvarsfordeling for kommunens anskaffelser skal være tydelig og avklart. Dette skal bidra til effektivt samarbeid mellom ulike enheter og sikre en best mulig utnyttelse av kommunens samlede innkjøpsfaglige kompetanse. I tillegg skal kommunen utad fremstå som enhetlig i sitt møte med leverandørmarkedet. I anskaffelsesstrategien blir det vist til at det er et behov for å ta en ekstern gjennomgang av dagens organisering og ansvarsdeling innen kommunens anskaffelsesområde.

I anskaffelsesstrategien har Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom ved Innkjøp konsern ansvar for å følge opp og rapportere status for implementering av anskaffelsesstrategien i den kommunale organisasjon. De ulike tiltakene skal følges opp ved at ansvar for ulike tiltak konkretiseres i en handlingsplan. Deloitte har fått forelagt en slik handlingsplan med oversikt over tiltak, frister og ansvarlig. Under det overordnede målet om at «Kommunen skal opptre profesjonelt og ryddig i møte med leverandørmarkedet» er det definert et tiltak som er å «Planlegge og gjennomføre kontraktsoppfølging». Aktivitetene som skal gjennomføres for å følge opp dette tiltaket er vist i tabellen under:

Mål 5: Kommunen skal opptre profesjonelt og ryddig i møte med leverandørmarkedet

| Tiltak (5.4) | Aktiviteter | Frist |
|--|---|--------------|
| Planlegge og gjennomføre kontraktsoppfølging | Oppdatere veileder for registrering av kontrakter i KAV | 2017 |
| | Utarbeide elektronisk kontraktsoppfølgingsplan med milepælsplan i Mercell | 31.3.2018 |
| | Utarbeide elektronisk anskaffelsesplan med milepælsplan i Mercell | 31.06.2018 |
| | Gjennomføre karlegging/kontroller av hvordan kontraktsoppfølging gjennomføres | 31.12.2018 |

Det skal fremlegges en statusrapport i løpet av vinteren 2018/2019 på arbeidet med strategien.

Årsoppdrag for 2016 inneholdt i liten grad konkret mål for Innkjøp konsern (utover de felles målene til Bergen kommune i styringskoret). Det ble ikke etablert årsoppdrag for 2017. I årsoppdrag for 2018 er målene i anskaffelsesstrategien gjengitt som mål for Innkjøp konsern. Det blir presisert at disse målene samt øvrige mål skal innarbeides i styringskoret og følges opp gjennom dette verktøyet. Det vil gjennomføres 3 statusmøter i løpet av 2018 med gjennomgang av blant annet styringskort og risikovurderinger og oppfølging av revisjoner/etterkontroller.

Målene er ikke lagt inn i styringskoret i Corporater i februar 2018. Heller ikke siste årsoppdrag eller siste anskaffelsesstrategi er lagt inn under styrende dokument (tidligere anskaffelsesstrategi og årsoppdrag for 2016 ligger i Corporater).

3.3.1 Risikovurdering

Innkjøp konsern har gjennomført og dokumentert risikoanalyser for årene 2015-2018 i Corporater.

Det ble gjennomført en risikoanalyse i 2016. I risikovurderingen ble følgende vurdert:

| Mål | Hendelser | Prioritering | Ansvar |
|--|---|--------------|------------------------------------|
| Kommunen skal ha en forsvarlig oppfølging av kontrakter. | Bergen kommune har ikke tilstrekkelig oversikt over innholdet i inngåtte kontrakter når det gjelder blant annet omfang, verdi, utløpsdato og avtaleforvalter | Rød | Resultatenhetesledere/innkjøpssjef |
| | Innkjøpsseksjonen gir kontraktsoppfølging for lav prioritet | Rød | Innkjøpssjef |
| | Bestiller i kommunen kjøper varer og tjenester fra ikke-avtaleleverandører på områder j der det er konsernovergripende rammeavtaler | Rød | Resultatenhetesledere/innkjøpssjef |
| | Kontraktseiere ved ulike avdelinger i kommune har ikke tilstrekkelig kompetanse eller informasjon for å gjennomføre en tilstrekkelig kontraktsoppfølging | Gul | Resultatenhetesledere/innkjøpssjef |
| | Innkjøpsseksjonen har ikke en systematisk kontraktsoppfølging for kontrakter som ikke er rammeavtaler | Gul | Resultatenhetesledere/innkjøpssjef |
| | Bestillere i kommunen kjøper varer og tjenester fra ikke-avtaleleverandører på områder det er konsernovergripende rammeavtaler, og det kjøpes andre varer/tjenester enn vi har avtale på andre og tjenester enn det vi har avtale på hos rammeleverandørene | Rød | Resultatenhetesledere/innkjøpssjef |
| Brukerne skal være fornøyde med Innkjøpsseksjonens tjenester | Informasjon på intranett, ekstranett og i kontraktsadministrasjonsverktøyet (KAV) er ikke korrekt og opdatert eller ikke hensiktsmessig utformet | Gul | Innkjøpssjef |

I risikoskjema i Corporater fremgår det ikke tiltak for å imøtekomme identifiserte risikoer. Ansvarlig for å følge opp risiko er satt til innkjøpssjef/resultatenhetsleder. Det er ikke satt i verk konkrete tiltak for å informere resultatenehetsledere om identifiserte risikoer og eventuelle tiltak som må settes i verk for å redusere disse risikoene.

Innkjøp konsern har også gjennomført risikovurderinger av innkjøpsarbeidet i 2017 og 2018. Deloitte får opplyst at ny risikoanalyse er mer samordnet med strategien, slik at de ulike styringsverktøyene spiller sammen.

I risikovurdering fra juni 2017 er det tatt utgangspunkt i anskaffelsesstrategi 2017-2020 og det er identifisert åtte hendelser som kan inntreffe og som utgjør en risiko for disse målene. Under har vi tatt ut de mål og hendelser som er spesifikt knyttet til kontraktsoppfølging.

| Mål | Hendelse | Prioritet | Risikoeier | Samarbeid |
|--|--|-----------|--------------|-----------|
| Kommunen anskaffelser skal organiseres effektivt med avklarte roller og rett kompetanse | At innkjøp konsern gir kontraktsoppfølging for lav prioritet | Rød | Innkjøpssjef | - |
| Kommunens anskaffelser skal organiseres effektivt med avklarte roller og rett kompetanse | At Bergen kommunen ikke har tilstrekkelig oversikt over inngåtte avtaler og betingelser satt til sine leverandører | Rød | Innkjøpssjef | - |

Det er ikke identifisert tiltak eller frister for disse risikoene i Corporater.

I mars 2018 ble det gjennomført en ny risikovurdering. I matrisen i Corporater fremgår ikke målene som risikovurderes, men det er identifisert en rekke hendelser som det er knyttet risiko til.

| Mål | Hendelse | Prioritet | Risikoeier | Samarbeid |
|-----|--|-----------|------------|-----------|
| | At Bergen kommune ikke følger opp egne og/eller leverandørs forpliktelser i kontraktsbestemmelsene | Rød | - | - |
| | At Bergen kommunen ikke har tilstrekkelig oversikt over inngåtte avtaler og betingelser satt til sine leverandører | Gul | - | - |

Det er ikke identifisert risikoeier, tiltak eller frister for disse risikoene i Corporater.

Deloitte merker seg at det i handlingsplan for anskaffelsesstrategien 2017-2020 er identifisert en rekke tiltak som skal gjennomføres med frister og ansvarlige for å nå målene i strategien (se også punkt 3.2).

Ved Innkjøp konsern har det også vært gjennomført ulike typer risikovurderinger av avtaleporteføljen i forbindelse med utarbeidelse av Plan for etterkontroll. Dette omfatter de avtaler som Innkjøp konsern har ansvar for (se punkt 3.5.2).

Deloitte er ikke informert om at det er utarbeidet sentrale rutiner eller retningslinjer for risikovurdering av kontraktsporteføljen (forutenom det som gjelder lønns- og arbeidsvilkår). Innkjøp konsern følger ikke opp hvorvidt det gjennomføres risikovurderinger av kontraktsoppfølgingsarbeidet i de enkelte byrådsavdelingene.

3.4 System for kontraktsoppfølging

I følge representanter fra Innkjøp konsern er det flere indikasjoner på at kontrakter ikke følges godt nok opp, hverken mht. pris, kvalitet eller leveranse til kommunen. Det fremgår også av anskaffelsesstrategien 2013-2016 at det har vist seg at kontraktsoppfølging og priskontroll har avdekket store avvik, og beløpene som har blitt tilbakebetalt utgjør en betydelig større verdi enn den ressursinnsatsen som settes inn for å gjennomføre kontroll.

På revisjonstidspunktet (frem til mars 2018) er det ikke mulig å få en oversikt over alle Bergen kommunen sine inngåtte kontrakter. Tidligere samlet Innkjøp konsern inn avtaledata fra alle byrådsavdelingene og publiserte en felles oversikt over kontrakter som var aktive i Bergen kommune. Denne prosedyren ble avvirket for noen år siden ettersom en skulle implementere et felles elektronisk verktøy for kontraktsadministrasjon (KAV). Bergen kommune har i flere år arbeidet med innføring av KAV. Behovet for et slikt system er presisert både i anskaffelsesstrategien for 2013-2016 og 2017-2020. Flere av byrådsavdelingene har i intervju med Deloitte også etterlyst et slikt felles system for kontraktsoppfølging. Først var det hovedsakelig de kommuneovergripende rammeavtalene som forvaltes av Innkjøp konsern som var registrert i KAV (2017). Men statistikk fra KAV per 09.03.18 viser at også følgende enheter har registrert avtaler i KAV:

- Etat for Utbygging
- Byrådsavdeling for helse og omsorg
- Etat for bygg og eiendom
- Bergen brannvesen

Deloitte får opplyst at kommunen har som målsetning at alle kontrakter skal være registrert i KAV innen 1.5.18 (opprinnelig frist 1.4.18). Deloitte får opplyst at det er satt i gang opplæring av personer i kommunen som skal benytte systemet. Det er også satt i gang en overføring av eksisterende avtaler. Innkjøp konsern anser implementering av KAV som et sentralt virkemiddel for å sikre bedre systematikk i kommunens kontraktsoppfølging.

Bergen kommune har siden 2010 benyttet et elektronisk verktøy for konkurransegjennomføring, KGV/Mercel. Når en anskaffelse er gjennomført i KGV har det frem til i dag vært behov for en aktiv handling for å registrere kontrakten i KAV (den overføres ikke automatisk). Innkjøp konsern har innført elektronisk signatur, og for å signere kontrakten må den først registreres i KAV. Når en anskaffelse gjennomføres i KGV/Mercell, overføres saken etter kontraktsignering til KAV. KAV har imidlertid ikke vært integrert med kommunen sitt sak- og arkivsystem, BKsak. Implementeringen av nytt sak- arkivsystem, BK 360, i Bergen kommune, er i slutfasen, og flere enhetene er nå i gang med å bruke dette. Deloitte får opplyst at fra 01.05.18 vil kommunen ha på plass full integrasjon mellom KGV, KAV og BK360 (automatisk overføring av data/dokumenter).

I KAV kan det etableres milepæler som skal følges opp av kontraktsforvalter, og systemet kan settes opp til å gi varslinger når frister inntreffer. Dette forutsetter at den enkelte selv legger inn relevante og riktige milepæler. Innkjøp har tatt i bruk denne funksjonen for avtalene som Innkjøp konsern selv forvalter.

3.5 Rutiner og retningslinjer

I anskaffelsesstrategien for 2013-2016 står det at Innkjøp konsern skal sikre at det foreligger faglige standarder som alle enheter som gjennomfører anskaffelser for kommunen har plikt til å følge. På kommunens intranett, Allmenningen, har Innkjøp konsern etablert et eget område for kontraktsoppfølging, hvor de har publisert noen utvalgte rutiner og oppgaveløsere for kontraktsoppfølging. Oppgaveløsere er operasjonaliseringer av overordnede rutinedokumenter som skal bistå brukere i å utføre tildelte oppgaver. Disse sidene er tilgjengelige for alle ansatte i Bergen kommune. I intervju får Deloitte opplyst at Innkjøp konsern har utarbeidet følgende sentrale rutiner:

- Mal for kontraktoppfølgingsplan (i KAV)
- Mal for milepælsplan (i KAV)
- Veileder for bruk av KAV. (Her er det beskrevet hvordan nye avtaler skal registreres, og hvordan en kan benytte verktøy for kontraktsoppfølging som foreligger i programvaren. Videre tar veilederen for seg hvordan en laster ned og benytter maler for kontraktsoppfølging.)
- Retningslinjer for ivaretagelse av kontroll- og påseplikten i Bergen kommunes tjeneste og bygg og anlegg kontrakter.
- Rutine for egenrapportering av lønns- og arbeidsvilkår med tilhørende skjema som leverandørene plikter å benytte der hvor dette er fastsatt i kontrakt.

I 2017 var det også en rutine som het Kontraktsoppfølging som var tilgjengelig på Allmenningen. Deloitte får opplyst at denne rutinen nå fjernet fra Allmenningen, men at den fortsatt er gjeldende og tilgjengelig i BKdok under styrende dokumenter. Innkjøp konsern mener det er mer hensiktsmessig å forholde seg til «oppgaveløsere» for personer i andre enheter som skal drive med kontraktsoppfølging.

Innkjøp konsern opplyser om at rutinene som gjelder for kontraktsoppfølging i stor grad har vært utarbeidet for bruk sammen med kommunens kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV). Før de andre byrådsavdelingene startet å benytte KAV har rutinene i hovedsak har vært benyttet av Innkjøp konsern for å følge opp egne rammeavtaler. Deloitte får opplyst av Innkjøp konsern at nå som andre enheter har begynt å benytte KAV vil det være aktuelt for flere å bruke rutinene. Foreløpig er det trolig veileder for registrering i / bruk av KAV som er blitt mest brukt av personer utenfor Innkjøp konsern.

3.5.1 Rutine for kontraktsoppfølging og kontraktoppfølgingsplan

På kommunens intranettside for kontraktsoppfølging har det frem til 2018 vært publisert «Rutine for kontraktsoppfølging» (veiledende prosedyre) og en mal for kontraktoppfølgingsplan.

I rutinen «Kontraktsoppfølging» er det blant annet angitt at avtaleansvarlig ved kontraktsinngåelse er ansvarlig for å registrere nye avtaler i KAV. Videre er det fastsatt at avtaleforvalter er ansvarlig for å informere om den nye avtalen på kommunens intranett, samt overfor de avdelinger, seksjoner og enheter som er mest berørt av den nye avtalen. I rutinen er det også fastsatt at avtaleforvalter er ansvarlig for å etablere en kontraktoppfølgingsplan for den aktuelle kontrakten. Planen skal godkjennes av kontraktseier og arkiveres i et eget BKsaksnummer for kontraktsoppfølging (etter hvert som avtalene registreres i KAV skal denne planen inngå som en del av registreringen i KAV). For hver kontrakt skal det utnevnes en kontraktsforvalter (avtaleforvalter) med ansvar for oppfølging av kontrakten. I følge rutinen skal avtaleforvalter følge opp avtalen i henhold til kontraktsoppfølgingsplanen. Avtaleforvalter har ansvar for å videreformidle erfaringer fra avtaleperioden til den som er ansvarlig for ny anskaffelse på samme behovsområde. I planens angivelse av aktuelle kontraktsoppfølgingsaktiviteter er det blant annet listet opp kontraktsoppfølgingsmøter, kontroll av at kontraktsvolum er iht. avtale, sjekk av avtalelekkasje, klima og miljø og lønns- og arbeidsvilkår.

Kontroll av utbetaling og lojalitet

Når det gjelder sjekk av utbetaling/faktura så er det, ifølge Innkjøp konsern, den som godkjenner betaling av faktura som er ansvarlig for å kontrollere at prisene er i samsvar med gjeldende vilkår. Det er ingen automatiske kontroller for kjøp som ikke er omfattet a E-handel og lignende, og kontroll er avhengig av at den som godkjenner sjekker at vilkårene er oppfylt.

Ved bruk av E-handel (alle store varekontrakter) er det imidlertid automatisk matching av pris til faktura. Innkjøp konsern viser til at det også utenfor e-handle finnes eksempel på at det gjennomføres automatiske kontroller. I tillegg gjennomfører kontraktsansvarlige priskontroller med jevne mellomrom. Priskontroller gjennomføres også mer planmessig ved hjelp av framlagt statistikk fra leverandører. I tillegg arbeides det med løsninger for tjenestekontraktområdet som skal muliggjøre bedre priskontroller gjennom Innkjøpsanalysesystemet KMD. Dette tenkes gjennomført i første omgang med innføring av artikkelnummer for å spesifisere tjenestene. På sikt er det også ønskelig å få på plass elektroniske bestillingsløsninger på tjenesteområdet.

Det er ikke utarbeidet overordnede retningslinjer eller rutiner for systematisk kontroll av lojalitet mot inngåtte rammeavtaler. Innkjøp konsern foretar kontroller av kommunens avtalelojalitet, men kun for kontrakter hvor Innkjøp konsern selv er kontraktsforvalter. Deloitte får opplyst i forbindelse med verifisering at det er utarbeidet en oppgaveløser på Allmenningen slik at avtaleforvaltere kan bestille tjenester fra Innkjøp konsern for å foreta kontroller av avtalelojalitet ved hjelp av verktøyet for innkjøpsanalyse. Deloitte får opplyst at enkelte andre enheter har bestilt kontroller i 2017/2018, og at Innkjøp konsern har i den samme perioden videreutviklet sin metodikk for å få mer presise analyseresultat.

3.5.2 Oppgaveløserne for kontraktsoppfølging

Oppgaveløserne er veiledninger for hvordan ulike prosesser knyttet til innkjøp skal gjennomføres. Det er utarbeidet oppgaveløserne på Allmenningen for følgende temaer under området «For deg som skal følge opp en kontrakt»:

- Hvordan starte oppfølgingen av en ny kontrakt
- Oppfølging i kontraktsperioden
- Oppgaver før kontrakten løper ut
- Kontroll med lønns- og arbeidsvilkår hos kommunens leverandører (blir gjennomgått i detalj i kapittel 3.6)

På Allmenningen står det at oppgaveløserne «er utarbeidet for Innkjøp konsern, men vil også kunne være nyttig for andre enheter som eier og drifter egne kontrakter». Deloitte har fått opplyst at denne setningen nå er fjernet (mars 2018).

Under «Hvordan starte oppfølging av en ny kontrakt» beskrives det hvem som skal følge opp, hvordan det skal dokumenteres og hvordan kontrakten skal etableres og informeres om. Ifølge oppgaveløseren skal enhver kontrakt ha en kontraktsforvalter og kontraktsforvalteren utpekes av kontraktseier. Kontraktseier kan være innkjøp konsern, en byrådsavdeling, en etat eller en resultatenheter. Oppgaveløseren sier videre at kontraktsforvalter har ansvaret for kontraktsoppfølgingen i hele kontraktsperioden. I følge oppgaveløseren skal all dokumentasjon knyttet til kontraktsoppfølgingen dokumenteres i en ny sak i BK360 (tidligere BKSak), inkludert all korrespondanse, endringer i kontrakten, referat fra møter med leverandørene og bakgrunnsinformasjon for møtene. Kontraktsforvalter er ifølge oppgaveløseren ansvarlig for å etablere en kontraktsoppfølgingsplan som skal følges i hele kontraktsperioden. Detaljinnholdet i oppfølgingsplanen vil variere ut fra hvilken avtale planen er knyttet til. Oppfølgingsplanen skal godkjennes av kontraktseier og vil fremover dokumenteres i KAV. Oppgaveløseren sier videre at en ny kontrakt kan medføre endringer i hvordan en oppgave løses, og at kontraktsforvalter derfor er ansvarlig for å sende ut informasjon om kontrakten til de som er berørt av avtalen. Informasjon om nye kontrakter skal også publiseres på kommunens intranett. Kontraktsforvalter skal også informere om endringer i avtalen og eventuell utløsning av opsjoner.

I kapittelet «Oppfølging i kontraktsperioden» beskrives det hvordan kontraktsoppfølgingen skal gjennomføres, hvordan endringer underveis i kontraktsperioden skal håndteres og hvilke oppfølgingspunkter som kan være aktuelt. Frem til i dag har det i oppgaveløseren blitt anbefalt å gjennomføre minst to oppfølgingsmøter med leverandøren i året. Dette er endret til minst ett oppfølgingsmøte i året i 2018. Frekvens og innhold i møtene skal fastsettes i kontraktsoppfølgingsplanen. I følge oppgaveløseren skal alle endringer i kontraktene dokumenteres i BK360 (tidligere BKSak) og endringsbilaget i kontraktene skal benyttes. Ved endringer skal det vurderes om det er et behov for å informere brukere av kontrakten om endringen. Oppgaveløseren trekker frem følgende punkter som ofte relevant for oppfølging av kontrakter:

- Økonomi
 - Pris og fakturakontroll
 - Prisreguleringsbestemmelser
 - Avtalelekkasjer (kjøp av produkter som ikke inngår i avtalen, og kjøp fra feil leverandør)
 - Kjøpsvolum iht. konkurranse
- Kvalitet
 - Sikre at krav til kvalitet blir fulgt i henhold til kontrakt
 - Avtalt servicegrad på leveringstid
 - Avtalt servicenivå (SLA)
 - Kvalitet på bestillingsrutiner (manuelle eller e-handel)
 - Brukertilfredshet/eventuelle klager og avvik
 - Utvikling av produkter og tjenester
- Miljø
 - Sikre at krav til miljø blir fulgt i henhold til kontrakten
- Samfunnsansvar
 - Lønns- og arbeidsvilkår
 - Sosialt ansvar
 - Lærlingeklausul
- Opsjoner
 - Opsjon på forlengelse av kontrakt
 - Andre opsjoner

Under «Oppgaver før kontrakten løper ut» gis det veiledning i å vurdere om det skal gjennomføres ny konkurranse eller om opsjon skal innløses, hvordan avslutningsmøte med leverandøren skal gjennomføres og hvordan kommunen skal sikre intern erfaringsoverføring. Ifølge oppgaveløseren har kontraktsforvalter ansvar for å holde oversikt over kontraktens lengde og eventuelle opsjoner, og skal varsle kontraktseier i god tid før kontrakten løper ut.

Dersom det foreligger opsjon om forlengelse skal kontraktsforvalter ifølge oppgaveløseren vurdere forlengelse minst 6-8 måneder før kontrakten løper ut, slik at konkurranse er et reelt alternativ. Videre står det i oppgaveløseren at «en beslutning om innløsning av opsjon på forlengelse av kontrakt bør fattes på grunnlag av hvordan avtalen har fungert for brukerne og for kommunen totalt sett, samt utvikling i markedet på det aktuelle området».

Dersom det skal opprettes ny konkurranse skal kontraktsforvalter ifølge oppgaveløseren «videreformidle erfaringer fra kontraktsperioden til innkjøper i den nye konkurransen». I oppgaveløseren fremgår det også at det kan være aktuelt å invitere til et møte mellom kommunen og leverandører for å oppsummere erfaringer når en kontrakt er i ferd med å utløpe. Tema i avslutningsmøtet kan være:

- Erfaringer fra forrige konkurranse.
- Erfaringer med implementering av kontrakten.
- Om kommunen har fått det forventede resultatet av kontrakten.
- Om leverandøren har fått det forventende resultatet av kontrakten.
- Hvordan kontraktsoppfølgingen har fungert.

Det er har ikke vært etablert skriftlige rutiner for hvordan måling av økonomiske effekter og evaluering av kontrakter skal gjennomføres i Bergen kommune. Deloitte opplyses om at slike prosesser i hovedsak har vært gjort uformelt i forbindelse med arbeid med ny utlysning av en kontrakt. I følge Innkjøp konsern bør slike evalueringer dokumenteres, men enheten opplyser at dette frem til i dag ikke har vært vanlig praksis. I forbindelse med verifisering får Deloitte opplyst at Innkjøp konsern har utarbeidet en mal for evaluering av gjennomførte anskaffelser. Denne heter «Erfaringsnotat for anskaffelsesprosessen» og er ifølge Innkjøp konsern nylig tatt i bruk ved Innkjøp konsern.

3.5.3 Ressurser og opplæring

Det er ikke etablert noen konsernovergripende oversikt over hvem som er kontraktsforvaltere i de ulike byrådsavdelingene. Det foreligger heller ikke en samlet oversikt over hvem som er kontraktseiere for

kommunens kontrakter. Tidligere var det etablert et forum med representanter fra kontrollansvarlige enheter som skulle ha fokus på oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Det viste seg at det var behov for et forum som kunne ta opp flere innkjøpsfaglige temaer og høsten 2017 ble «Innkjøpsfaglig forum» etablert som en erstatning. I det nye forumet skal det være en innkjøpsfaglig representant fra hver innkjøpsfaglig enhet. Det er ikke etablert et felles forum med opplæring eller lignede for *alle* kontraktsforvaltere i kommunen.

Innkjøp konsern holder også kurs i regelverket for ansatte i kommunen, regelmessige kurs i E-handel sammen med Lønns- og regnskapssenteret, at det gjennomføres opplæring i bruk av KGV og KAV- Deloitte får også opplyst at Innkjøp konsern regelmessig avholder frokostmøter med ulike aktuelle temaer.

3.6 Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår

I Byrådssak 1402/14 «Tiltak for å motvirke brudd på bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter med Bergen kommune» har kommunen etablert begrepet «kontrollansvarlig enhet». Kontrollansvarlig enhet er enheter i kommunen som er ansvarlig for å følge opp bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår for kommunens kontrakter. Om organisering sier vedtaket at det skal opprettes en «sentral kontrollansvarlig enhet» som skal ivareta påseplikten med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår på vegne av de enhetene i kommunen som ikke har kapasitet og kompetanse til å gjøre dette selv, og vedtaket legger gjennom dette opp til en «en modell med delvis sentralisert kontrollansvar». Denne organisering begrunnes i at de enhetene som over tid har bygget kapasitet og kompetanse til å følge opp kontrakter også har «gode forutsetninger for å etablere de rutiner og systemer som kreves for å gjennomføre de aktivitetene som kontrollansvaret innebærer.»

Innkjøp konsern er definert som «den sentrale kontrollansvarlige enhet» som skal påse at lønns- og arbeidsvilkår i kommunens kontrakter blir fulgt opp. Kontrollansvaret omfatter kontrakter i alle enheter i Bergen kommune, utenom følgende enheter som selv er definert som kontrollansvarlig:

- Etat for utbygging
- Etat for bygg og eiendom
- Etat for boligforvaltning
- Bymiljøetaten
- Vann- og avløpsetaten
- Bergen Vann KF
- Bergen og Omland Havnevesen

Deloitte merker seg at listen over enheter ikke er oppdatert i alle rutiner, og at alle enheter ikke er inkludert på alle lister slik som for eksempel Bergen og Omland Havnevesen. Deloitte får opplyst at revidering av dokumentene er forskjøvet noe da dette skal tas i sammenheng med andre revisjoner av kontrakter og dokumenter for innføring av seriositetskrav. Ulike beskrivelser av hvem som er omfattet skyldes endringer i organisatoriske forhold og at for eksempel Bergen og Omland Havnevesen er på vei til å bli etablert som eget foretak.

Deloitte får opplyst av Innkjøp konsern at utpeking av hvem som skulle være kontrollansvarlige enheter ble foretatt av kommunaldirektør for hver byrådsavdeling.

I intervju med noen av de kontrollansvarlige enheter blir det vist til at det er utfordrende å ivareta kontrollansvaret og sikre tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å gjennomføre nødvendige kontroller. Det blir blant annet vist til at kontrollansvarlig enhet har tilstrekkelig kompetanse til å gjøre en risikovurdering av leverandør og eventuelt avdekke risikoer underveis i prosjektet, men at når det kommer til å gjøre grundigere undersøkelser av leverandører kan dette kreve annen kompetanse enn det prosjektleder eller kontraktsforvalter nødvendigvis besitter (se for eksempel kapittel 4 og 8).

3.6.1 Rutiner for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår

Kommunens rett til å foreta kontroll med at leverandørene ivaretar krav til lønns- og arbeidsvilkår, er inntatt i standardkontraktene som er publisert på Allmenningen og som skal benyttes for alle kontrakter.

Innkjøp konsern har utarbeidet rutinen «Kontroll- og påseplikten i kommunens tjeneste- og bygg/anleggskontrakter». Rutinen er merket som ufravikelig prosedyre. I følge rutinen er det leder for kontrollansvarlig enhet som har ansvaret for at kontrollplikten ivaretas og overholdes, og at retningslinjene for kontroll og påseplikt følges. Det er i rutinene fastsatt hvilke kontrakter som skal omfattes av regimet for kontroll og lønns- og arbeidsvilkår. Retningslinjer er publisert på kommunens intranettside. Kontrollplikten innebærer ifølge rutinen blant annet:

1. Undersøkelser/kontroll ved mistanke om irregulære forhold.
2. Undersøkelser/kontroll basert på risikovurderinger.
3. Etablering av rutiner. De kontrollansvarlige enhetene må etablere rutiner som sikrer at følgende krav blir oppfylt:
 - a. At det foreligger en samlet oversikt for enheten over de kontrakter som omfattes av disse retningslinjene
 - b. At det blir foretatt undersøkelser/kontroll ved mistanke om irregulære forhold
 - c. At det jevnlig blir foretatt en risikovurdering av kontraktporteføljen
 - d. At risikovurderinger legges til grunn ved vurdering av hvilke virksomheter som skal kontrolleres og hvor hyppig de skal kontrolleres.
4. Registrering av informasjon om kontrakter og utøvelse av kontrollplikten.
 - a. Enhver kontrollansvarlig enhet i Bergen kommune skal etablere og fortløpende føre en oversikt over sentral informasjon som dokumenterer at enheten til enhver tid oppfylder den alminnelige kontrollplikten. Oversikten/registeret skal minst inneholde
 - i. Grunnleggende informasjon om alle kontrakter som omfattes av denne retningslinjen
 - ii. Datert sammendrag/konklusjon etter gjennomgang av leverandørens egenrapportering
 - iii. En kort beskrivelse av undersøkelser/kontroller som er gjennomført
 - iv. En kort beskrivelse av de vurderinger som har blitt gjort for å velge ut kontrakter til rutinemessig undersøkelse/kontroll
 - v. En kort beskrivelse av de undersøkelser/kontroller som har blitt utført på grunnlag av de rutinemessige vurderingene

Det er i kommunen etablert tre linjer med kontroll for kontrakter med krav om lønns og arbeidsvilkår. 1. trinn omfatter **egenrapportering med risikovurdering**. Leverandørene skal ifølge oppgaveløseren levere utfylt skjema for egenrapportering snarest, og senest innen en måned etter signering av kontrakt. Dersom kontrakten har varighet ut over ett år, skal egenrapporteringsskjema sendes ut årlig. Når egenrapporteringsskjema er mottatt av kommunen skal kontraktsansvarlig gjennomgå denne informasjonen og deretter fyller ut et skjema for risikovurdering av leverandøren. Ifølge oppgaveløseren kan trinn 1 gi tre mulige utfall:

- Kontroll avsluttes (alt ser bra ut)
- Går videre til trinn 2 eller 3 (ved behov for nærmere kontroll)
- Varsel om sanksjoner (manglende tilbakemelding).

2. trinn omfatter **dokumentinnsyn**. Kommunen skal da ifølge oppgaveløseren i første omgang be om innsyn i relevante dokumenter fra leverandøren. I andre omgang skal kommunen velge et utvalg av ansatte hos leverandøren og foreta nærmere undersøkelser av timelister, arbeidsavtaler, lønnslipper og lignende. Innkjøp konsern har utarbeidet et skjema som skal benyttes i denne typen kontroller. Trinn 2 kan ifølge oppgaveløseren gi tre mulige utfall:

- Kontroll avsluttes (alt ser bra ut)
- Går videre til trinn 3 (ved behov for nærmere kontroll)
- Varsel om sanksjoner (manglende tilbakemelding)

Ved identifisering av kritikkverdige forhold skal det ifølge oppgaveløseren vurderes om Arbeidstilsynet, Skatteetaten eller lignende bør varsles.

3. trinn omfatter **stedlig kontroll**. Ifølge oppgaveløseren kan en slik kontroll være forhåndsannmeldt eller uannmeldt. Etter endt kontroll skal det gis tilbakemelding til leverandøren og leverandøren kan få mulighet til å gi en redegjørelse. Avslutningsvis skal det utarbeides en rapport. Slik kontroll har i liten grad blitt gjennomført ifølge oversikter som Deloitte har mottatt med oversikt over rapportering fra kontrollansvarlige enheter (se under). I følge Innkjøp konsern har det vært enkelte stedlige kontroller knyttet til kontrakter som omfatter byggeplasser, men det er ikke dokumentert hvilke kontrakter dette gjelder. Innkjøp konsern opplyser i forbindelse med verifisering at Innkjøp konsern har gjennomført og gjennomfører flere stedlige kontroller på kontrakter de har ansvar for. Når det gjelder kontroller på byggeplasser, er de kjent med at det er gjennomført og dokumentert en kontroll, mens de ikke har sett dokumentasjon på øvrige de har hørt skal være gjennomført. Innkjøp konsern presiserer at dette ikke nødvendigvis betyr at dokumentasjon ikke foreligger.

Videre sier oppgaveløseren at det regelmessig skal gjennomføres stikkprøver, og at både trinn 2 og trinn 3 kan benyttes. Leverandører som skal kontrolleres gjennom stikkprøver kan velges tilfeldig eller strategisk. Ifølge oppgaveløseren betyr strategisk utvelgelse at leverandøren velges av gitte grunner som for eksempel mistanke om brudd, negative medieoppslag, konkrete tips eller lignende.

Det fremgår ikke av rutinen «Kontroll- og påseplikten i kommunens tjeneste- og bygg/anleggskontrakter» hvilken rolle Innkjøp konsern har med hensyn til utarbeidelse av rutiner eller oppfølging av de kontrollansvarlige enheter. Det blir presisert at det er de kontrollansvarlige enhetene som er ansvarlig for utarbeidelse av rutiner.

Innkjøp konsern opplyser i intervju at de enhetene i kommunen som har selvstendig kontrollansvar årlig skal melde inn alle kontrakter hvor det er krav om kontroll av lønns- og arbeidsvilkår til Innkjøp konsern slik at Innkjøp konsern har en fullstendig oversikt over disse kontraktene. I følge oppgaveløseren for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår skal disse enhetene også årlig oversende:

- Antall gjennomførte egenrapporteringer og risikovurderinger siste år, med navn på leverandørene.
- Antall stikkprøver siste år.
- Kopi av rapport etter utført kontroll for hver av leverandørene som er kontrollert i trinn 2 eller 3.
- Eventuelle andre relevante dokumenter.

Deloitte har spurt Innkjøp konsern om en oversikt over *rapportering fra kontrollansvarlige enheter* i henhold til kriteriene over. I oversikten Deloitte mottok høsten 2017 fremgår det 82 kontrakter, med 89 leverandører. Av disse er det stilt krav om lønns- og arbeidsvilkår for 86 leverandører. Egenrapportering med risikovurdering er levert for 77 kontrakter. Av disse er det gjennomført ytterligere kontroll enten som trinn 2 eller 3 i tre tilfeller, alle av Etat for Boligforvaltning. Det fremgår ikke av oversikten om det er kontroll i form av trinn 2 eller trinn 3 som er gjennomført. Det fremgår ikke av oversikten når kontraktene ble inngått, eller eventuell varighet, heller ikke verdi på kontrakten. Kontraktsansvarlig fremgår for 8 av kontraktene. Innkjøp konsern har ikke gjennomført noen kontroll av i hvilken grad listen over kontrakter er fullstendig.

Tabell 3 Oversikt over kontrakter fra kontrollansvarlige enheter registrert av Innkjøp konsern

| Kontrollansvarlig enhet | Kontrakter registrert av Innkjøp konsern |
|---------------------------|--|
| Etat for utbygging | 28 |
| Etat for bygg og eiendom | 23 |
| Etat for boligforvaltning | (5)* |
| Bymiljøetaten | 8 |
| Vann- og avløpsetaten | 7 |
| Bergen Vann KF | 5 |

| | |
|--------------------------------|---|
| Bergen og Omland Havnevesen | 0 |
| Innkjøp konsern | 7 |
| Innkjøp konsern for BHO og IKT | 3 |
| Ukjent enhet | 1 |

*Det fremgår ikke hvilke kontrakter det gjelder, men leverandører er oppgitt.

Deloitte får opplyst fra Innkjøp konsern at listen ikke er en uttømmende oversikt over antall kontrakter hos den enkelte enhet. I og med at Innkjøp konsern ikke har en controller-funksjon ovenfor disse enhetene har det heller ikke vært nødvendig å vite verdi eller varighet. Innkjøp konsern forventer at leder for den enkelte enhet som sitter med ansvaret – og som også sender inn tallene – har denne oversikten. Informasjon om hvem som er kontraktsansvarlig har enkelte enheter meldt inn på eget initiativ, men det har ikke vært etterspurt av Innkjøp konsern. Det er årsaken til at dette fremgår for noen og ikke for andre. Det blir også opplyst om at en eventuell kontroll etter trinn 2 og 3 skal dokumenteres og sendes til Innkjøp konsern.

Alle enheter *uten kontrollansvar* skal ifølge oppgaveløseren fortløpende oversende kopier av kontrakter, kopi av utfylt egenrapporteringsskjema med risikovurdering og andre relevante dokumenter til Innkjøp konsern. Deloitte har spurt Innkjøp konsern om en oversikt over rapportering fra enhetene uten kontrollansvar i henhold til disse kriteriene. I oversikten Deloitte mottok høsten 2017, fremgår det 20 kontrakter der skjema er mottatt i perioden oktober 2015 til mai 2017. Innkjøp konsern er selv oppgitt som kontraktseier for 13 av disse kontraktene. De resterende er meldt inn fra Idrettsservice (3 kontrakter), BSBI (1 kontrakt), IKT konsern (3 kontrakter). Det fremgår ikke kontraktsperiode for alle kontraktene. For flere av kontraktene er ikke risikovurderingsskjema mottatt av Innkjøp konsern. Det går heller ikke frem om identifiserte mangler i dokumentasjonen er fulgt opp overfor kontraktseier. Flere av kontraktene har fått en risikovurdering «rød». Det går ikke frem av skjemaet om disse er fulgt opp eller skal følges opp videre. Innkjøp konsern opplyser om at skjemaet ikke har funnet sin endelige form og det er ikke gjennomført noen kontroll av om listen er fullstendig.

Innkjøp konsern opplyser i forbindelse med verifisering at listen har vært en intern, manuell arbeidsliste hvor det som har blitt vurdert som nødvendig er lagt inn. Listen er ikke optimalisert og er såpass kort at det ikke har blitt prioritert å utvikle denne videre. Dette også i lys av overgang til nye elektroniske løsninger som vil gjøre manuell registrering unødvendig. Det er heller ikke ihht byråds sak eller rapporteringsrutiner nødvendig å oppgi kontraktsperiode. Det blir presisert at når det gjelder kontrakter Innkjøp konsern har ansvar for (som også innbefatter kontraktene fra IKT konsern), så er det ikke nødvendig med kontraktsperiode, da dette er informasjon som ligger i Mercell.

Innkjøp konsern opplyser om at de ikke kontrollerer om alle kontrakter blir meldt inn til Innkjøp konsern og mener at manglende innmelding fra byrådsavdelingene kan forekomme. Innkjøp konsern opplyser i forbindelse med verifisering at mangler i dokumentasjonen som er innsendt alltid blir fulgt opp, selv om det ikke framgår av filen at dette er gjort. Slik oppfølging skjer enten via avtaleforvalter eller direkte gjennom oppfølging av den som eventuelt er ansvarlig for slik oppfølging i byrådsavdelingen.

Innkjøp konsern opplyser at det gjennomføres behovsvurderte etterkontroller av oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i enheter hvor Innkjøp konsern er definert som kontrollansvarlig enhet.

Deloitte etterspurte oppdatert liste per februar 2018 for å få en oppdatert oversikt over rapportering fra kontrollansvarlige og ikke-kontrollansvarlige enheter, og fikk tilbakemelding fra Innkjøp konsern om at de ikke har mottatt rapportering fra alle enhetene innen fristen 15.2 og at det er purret på dette.

Prioriterte etterkontroller i 2018

For perioden 2018 har Innkjøp konsern prioritert etterkontroller innenfor følgende

| Innkjøpsområde | Tema for kontrollen | Arsak / forankring |
|-------------------------------------|--|--|
| Transporttjenester | Lønns- og arbeidsvilkår Avtalte sikkerhetsvilkår, miljø? | Risikobransje mhp. lønns- og arbeidsvilkår |
| Barneverntjenester | Lønns- og arbeidsvilkår Politiattester, språk? | Høy andel midlertidig ansatte + Sårbare brukere |
| Renholdstjenester | Lønns og arbeidsvilkår | Risikobransje mhp. Lønns- og arbeidsvilkår. Nye kontrakter i 2018 |
| Vikaravtaler | Lønns og arbeidsvilkår | Risikobransje |
| Kontrakt(er) vil bli utvalgt senere | Inkluderende kontrakter | Nye bestemmelser, optimalisere kontraktsvilkår? |
| Leketøy | Helse- og miljøskadelige stoffer i leketøy. Etisk produksjon | Det er stadige medieoppslag om funn av helse- og miljøskadelige stoffer i produkter rettet mot barn, til tross for at dette er godt regulert i lov og forskrift. |
| Kontrakter vil bli utvalgt senere | Fakturakontroll (kontroll av fakturaformat) for tjenester | Format er viktig for innkjøpsanalyse. Vi velger ut ca. 5 leverandører |
| Kontrakter vil bli utvalgt senere | Katalogkvalitet e-handel | Anskaffelsesstrategi/handlingsplan. Vi velger ut ca. 5 leverandører. |
| Kontrakter vil bli utvalgt senere | System for kontraktsoppfølging (kartlegging og kontroll) | Få kunnskap om status, optimalisere system |
| Kontrakter vil bli utvalgt senere | Avtalelojalitet | Anskaffelsesstrategi/handlingsplan. Vi velger ut ca. 10 leverandører. |

Listen er ambisiøs. Det er ikke usannsynlig at noen av kontrollene vil måtte skyves

3.6.2 Plan for etterkontroll

Innkjøp konsern utarbeidet for første gang en plan for etterkontroll for perioden 2015-2016. Disse etterkontrollene gjelder kontrakter som Innkjøp konsern selv har ansvar for. Det er videre utarbeidet en plan for etterkontroll for tidsrommet 2016 – 2017. Vedlagt planen er en risikoanalyse gjennomført av Innkjøp konsern (samme risikovurdering som lå ved plan for etterkontroller i 2015-2016). I 2017 ble det gjennomført etterkontroller knyttet til utvalgte tema.

- Leverandørkjedekontroll – dokumentasjonsgjennomgang på rammeavtaler for møbler
- Lønns og arbeidsvilkår – stedlig kontroll hos største leverandør av pedagogisk vikaravtale
- Lærlinger - dokumentasjonsgjennomgang av middagsavtale
- Inkluderende kontrakt – stedlig kontroll på, middagsavtalen
- Avtale lekkasje og avtaledekning – arbeidstøy, maleravtale, matvarer
- Priskontroller – 17 leverandører på e-handel, fakturering hos helsevikarer

Det er også utarbeidet en plan for etterkontroll for 2018.

Deloitte har etterspurt risikoanalyse som ligger til grunn for planen og har fått opplyst at tema/kontroller som er

valgt ut er basert på risikovurderinger og prioriteringer i møter der Kontraktsservice og leder for Innkjøp konsern har deltatt. Kriteriene som ligger til grunn for valg av kontroller er ifølge leder for Innkjøp konsern:

- ønske om å undersøke nye områder (transporttjenester, barneverntjenester, leketøy),
- gjøre kontroll av en helt ny type kontraktskrav som er definert av Bergen kommune (inkluderende kontrakter)
- fortsatt ha fokus på risikobransjer – arbeidslivskriminalitet (renholdstjenester, vikaravtaler),
- fortsatt ha fokus på generelle risikotema i kontrakter, jf. anskaffelsesstrategien (fakturering, avtalelojalitet)
- fokus på katalogkvalitet i e-handel, da gode kataloger er en kritisk suksessfaktor for at e-handel faktisk benyttes. Bruk av e-handel minsker risiko for bl.a. brudd på rammeavtaler og feilfakturering.
- I tillegg vil vi kartlegge internt hvordan kontrakter blir fulgt opp i praksis med det formål å finne beste praksiser / lage felles system (System for kontraktsoppfølging)

Det fremgår av planen at listen er ambisiøs og at det ikke er usannsynlig at noen av kontrollene vil skyves til 2019.

3.7 Vurdering

Innkjøp konsern er i ferd med å etablere et konsernovergripende kontraktsoppfølgingsystem (KAV) som skal være implementert innen mai 2018 for hele Bergen kommune. Dette har vært et pågående arbeid siden 2013. I forbindelse med implementering av dette systemet utarbeides det også rutiner og veiledning for kontraktsoppfølging knyttet til KAV. Det er for tidlig å gjøre en vurdering av dette systemet med tilhørende rutiner siden dette ikke er fullt ut implementert, og denne revisjonen er derfor i stor grad basert på hvordan kontraktsoppfølging har blitt gjennomført før dette systemet er etablert. Deloitte mener likevel at innføring av KAV legger til rette for en mer enhetlig og systematisk kontraktsoppfølging i Bergen kommune, i samsvar med både Difi sine retningslinjer og Bergen kommune sine egne mål og føringer for anskaffelsesområdet.

Deloitte mener at kommunen frem til i dag ikke har hatt tilstrekkelig oversikt over kommunens kontraktsportefølje eller et tilfredsstillende system for oppfølging av kontrakter. Kommunen har i liten grad etablert felles rutiner og enhetlig praksis, og det har heller ikke vært tilstrekkelig overordnet oppfølging av at kommunens kontraktsoppfølging skjer innenfor gjeldende retningslinjer og reglement, og at arbeidet er gjenstand for betryggende kontroll.

Deloitte mener at selv om implementering av KAV med tilhørende rutiner kan medvirke til en mer systematisk konsernomfattende kontraktsoppfølging er det likevel behov for å påpeke noen strukturelle forhold som Deloitte mener må klargjøres ytterligere, for å sikre tilfredsstillende implementering og oppfølging av system og rutiner for kontraktsoppfølgingsarbeidet. Dette gjelder i all hovedsak forhold knyttet til hvordan konsernovergripende ansvar skal forstås og praktiseres i kommunen.

BFIE har *konsernansvar* innen innkjøpsområdet, herunder det som gjelder kontraktsoppfølging. I følge Bergen kommune sine beskrivelser av hva som inngår i en konsernfullmakt (se Allmenningen samt byråds sak 1401/14 og 1170/14) er det særlig følgende forhold som vektlegges; myndighet og ansvar for å utvikle og holde ved like felles, overordnede rutiner og systemer, myndighet og ansvar for å etterse at felles, overordnede rutiner og systemer ta i bruk i hele kommunens virksomhet på en tilfredsstillende måte, og myndighet og ansvar for å gjennomføre etterkontroller på de aktuelle fagområdene i hele kommunens virksomhet, herunder stikkprøvekontroller. Arbeidet skal bygge på en risikoanalyse (se også kapittel 2.4).

Fullmaktene for byråd for BFIE, kommunaldirektør og leder for Innkjøp konsern har lagt fast siden 2015, med mindre justeringer sist i 2017. De vedtatte fullmaktene, og beskrivelse av konsernansvaret i disse, er ikke like tydelig formulert som beskrevet over, men det går frem av fullmaktene både at kommunaldirektør fastsetter hvilke retningslinjer som skal gjelde for kommunes innkjøp med utgangspunkt i vedtatt innkjøpsstrategi og at kommunaldirektør har myndighet til å følge opp kommunens anskaffelser i alle deler av kommunens organisasjonen for å påse at innkjøp skjer innenfor gjeldende retningslinjer og reglementer, og at arbeidet skjer under betryggende kontroll. Videre fremgår det av fullmakten til leder for Innkjøp konsern at «Seksjonen skal på bred basis ha en oppfølging av arbeidet på dette oppgaveområdet i hele kommunens organisasjon» og «Leder for Innkjøpsseksjonen har en generell myndighet til å følge opp, overvåke og etterse at innkjøpsarbeidet i alle deler av kommunen skjer i henhold til lov, forskrift og lokalt optrukne retningslinjer».

Det er Deloitte vurdering at formuleringene i fullmaktene for Innkjøp konsern og herunder kontraktsoppfølging ikke er tilstrekkelig presise i henhold til å gi tydelige føringer for hvordan konsernansvaret skal ivaretas. Det er Deloitte vurdering at dette også medfører at den faktiske arbeidsdelingen mellom Innkjøp konsern og de andre byrådsavdelingene fremstår som noe uklar, særlig knyttet til det som gjelder å sikre betryggende kontroll på tvers av byrådsavdelingene for konsernoppgaver slik som kontraktsoppfølging.

- Frem til i dag har Innkjøp konsern ikke etablert rutiner som i tilstrekkelig grad har som bidratt til enhetlig kontraktsoppfølging på tvers av byrådsavdelingene. Dette er etter Deloitte vurdering ikke i samsvar med konsernansvaret eller anskaffelsesstrategiene. Rutinene som har vært publisert har i stor grad vært knyttet til KAV, et system som ikke har vært fullt ut implementert og som har i større grad har vært tilpasset Innkjøp konsern sine egne kontrakter. Frem til mars 2018 sto det også på nettsidene at rutinene i hovedsak gjaldt for Innkjøp konsern sine egne kontrakter. Deloitte mener at tidligere praksis ikke har vært tilfredsstillende, men at innføring av det konsernovergripende KAV med tilhørende rutiner og veiledere kan legge til rette for en mer enhetlig

felles praksis i Bergen kommune. Også Innkjøp konsern presiserer i sin tilbakemelding i forbindelse med verifisering at rutiner på Allmenningen som har vært tilpasset KAV, nå vil passe bedre også for kontraktsforvaltere i andre enheter. Det blir samtidig vist til at andre enheter har andre kontraktstyper, som kan kreve andre rutiner og at det vil opprettes en malgruppe, med en ansvarlig person for maler per enhet, slik at en sikrer at malene i KAV blir kvalitetssikret. Deloitte mener at rutinene som Innkjøp konsern nå har gjort tilgjengelig på Allmenningen i stor grad følger Difi sine retningslinjer, og dekker flere sentrale sider ved kontraktsoppfølgingen. Det bør likevel gjøres en vurdering av hvordan disse rutinene blir tatt i bruk når KAV er fullt ut implementert for å sikre at de ulike kontraktsoppfølgingselementene blir tilstrekkelig fulgt opp og dokumentert (som for eksempel kvalitet, økonomi, miljø, samfunnsansvar, opsjoner, evaluering m.m.)

- I anskaffelsesstrategien for 2013-2016 fremgår det at Innkjøp konsern har en intern kontroll- og oppfølgingsfunksjon innen anskaffelsesområdet. I strategien er det fastsatt at «det er behov for nærmere avklaring av roller og ansvar knyttet til de ulike kontroll- og revisjonsoppgavene». Deloitte er ikke kjent med at det har vært gjennomført en slik avklaring. Det er Deloitte sin vurdering at Innkjøp konsern i liten grad har praktisert en kontrollrolle og fulgt opp at kontraktsoppfølging som konsernovergripende område har blitt gjennomført i henhold til overordnede retningslinjer og gjenstand for betryggende kontroll på tvers av byrådsavdelingene. Innkjøp konsern har gjennomført etterkontroller knyttet til kontrakter de selv har ansvar for, men har ikke gjort noen kartlegging eller etterkontroller knyttet til hvordan dette ivaretas av andre byrådsavdelinger. Deloitte mener at dette ikke er i samsvar med konsernansvaret. Innkjøp konsern understreker i sin tilbakemelding til Deloitte i forbindelse med verifisering at Innkjøp konsern ikke har fullmakter som dekker gjennomføring av slike etterkontroller av andre byrådsavdelinger. Deloitte mener at både prinsippene knyttet til konsernovergripende ansvar og de faktiske fullmaktene til Innkjøp konsern innebærer at enheten har myndighet og ansvar for å påse at kontraktsoppfølging gjennomføres i henhold til overordnede retningslinjer. Med dette mener ikke Deloitte at Innkjøp konsern nødvendigvis skal gjennomføre enkeltvis kontroller av spesifikke kontrakter, men at konsernansvaret omfatter et ansvar for å etterse at byrådsavdelinger og resultatenheter med vesentlige kontrakter har etablert rutiner og praksiser for kontraktsoppfølging som er i samsvar med overordnede retningslinjer. Deloitte mener at det vil være viktig at Innkjøp konsern, som en del av sitt konsernomfattende ansvar, gjennomfører oppfølging av at KAV med tilhørende rutiner blir implementert og tatt i bruk i enhetene. Deloitte mener at dette ikke skal erstatte ansvaret hver enkelt byrådsavdeling har for etterkontroller i sine enheter eller Internkontrollseksjonens arbeid med å tilrettelegge for slike etterkontroller. Deloitte mener det vil være hensiktsmessig at dette arbeidet samordnes.
- Innkjøp konsern har gjennomført egne **risikovurderinger** knyttet til kontraktsoppfølging, og det er de siste årene avdekket flere risikoer på dette området. Deloitte mener at det ikke har vært etablert tilstrekkelig med ansvar, tiltak og frister for å følge opp disse risikoene. Innkjøp konsern har også i liten grad inkludert risikovurderinger av andre byrådsavdelingers kontraktsoppfølgingsarbeid i sin analyse. Deloitte mener at dersom risikovurderingene skal legges til grunn for utvikling av felles rutiner på tvers av byrådsavdelinger, er det viktig at det også gjøres en kartlegging av hvordan kontraktsoppfølging gjennomføres i de ulike byrådsavdelingene og risikoer knyttet til dette. Deloitte mener at dette er en del av konsernansvaret. Slike risikovurderinger bør legges til grunn både for hvilke rutiner som bør utvikles og for hvilke områder Innkjøp konsern bør gjennomføre oppfølging og kontroll innenfor.

Deloitte mener at uklarheter i de strukturelle ansvarsforholdene knyttet til konsernovergripende ansvar har blitt forsterket ved at det i for liten grad har vært etablert tydelige rolle- og oppgavebeskrivelser for Innkjøp konsern. Det har ikke vært etablert tilstrekkelige årsoppdrag for Innkjøp konsern før 2018 med tydelige mål og oppgaver. Det har vært etablert anskaffelsesstrategier som har vært Innkjøp konsern sitt overordnede styrende dokument, men det er Deloitte sin vurdering at disse ikke har blitt tilstrekkelig operasjonalisert og integrert i Innkjøp konsern sitt arbeid. Deloitte mener det er positivt at det for ny anskaffelsesstrategi (vedtatt i mai 2017) er utarbeidet en handlingsplan og at målene i strategien er reflektert i årsoppdrag for 2018. Deloitte mener samtidig at målene for Innkjøp konsern, årsoppdrag og anskaffelsesstrategi bør fremgå av styringssystemet Corporater.

Når det gjelder ansvar og oppgaver knyttet til oppfølging av konsernovergripende oppgaver har også Internkontrollseksjonen en viktig rolle. Deloitte vil derfor påpeke at det ikke foreligger oppdatert fullmakt for leder for Internkontrollseksjonen etter at denne enheten ble flyttet fra BFIE til BLED. Deloitte mener at det er viktig å få på plass en beskrivelse av ansvar og oppgaver for denne seksjonen som en del av arbeidet med å få tydeliggjort ansvarsforholdene knyttet til konsernovergripende oppgaver og oppfølging av disse. Det er positivt at kontraktsoppfølging er en del av den årlige internkontrollundersøkelsen. Svar fra denne undersøkelsen bør benyttes som grunnlag for overordnede risikovurderinger og oppfølging. Deloitte stiller samtidig spørsmål ved bruk av svarkategorier som gjør det vanskelig å tyde svarene på en god måte. Svarkategorien «delvis/ikke aktuelt» gir etter vår mening ikke et entydig svar.

For oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår er det etablert en tydelig arbeidsdeling og rutine, med definerte oppgaver både for Innkjøp konsern og andre enheter. Deloitte mener likevel at rutineene ikke er tilstrekkelig implementert. Deloitte mener at rapporteringen fra resultatene til Innkjøp konsern ikke har vært fullstendig (noe som også bekreftes senere i rapporten), at rapporteringen ikke har blitt tilstrekkelig systematisert og at det ikke har blitt iverksatt tilstrekkelig med tiltak for å sikre at både kontrollansvarlige og ikke—kontrollansvarlige enheter følger opp sitt ansvar og rapporterer til Innkjøp konsern i henhold til etablerte rutiner. Deloitte mener at arbeidsdelingen og rutinen bør evalueres ettersom flere av de kontrollansvarlige enhetene ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp ansvaret knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og noen peker også på at det kan være utfordrende å gjennomføre kontrollansvaret i samsvar med rutineene (se for eksempel både kapittel 4.2.6 og 8.3.2)). Det er spesielt viktig å undersøke og gjøre en vurdering av om det blir gjennomført tilstrekkelig med kontroller enten på nivå 2 (dokumentkontroll) og/eller 3 (stedlig kontroll), ettersom dette krever både kompetanse og ressurser.

I anskaffelsesstrategien fremgår det at det er behov for å ta en ekstern gjennomgang av dagens organisering og ansvarsdeling innen kommunens anskaffelsesområde. Deloitte mener at en slik gjennomgang bør omfatte hele prosessen, også kontraktsoppfølging, ettersom dette er identifisert som et risikoområde og et konsernovergripende område som krever god samhandling mellom Innkjøp konsern og byrådsavdelingene.

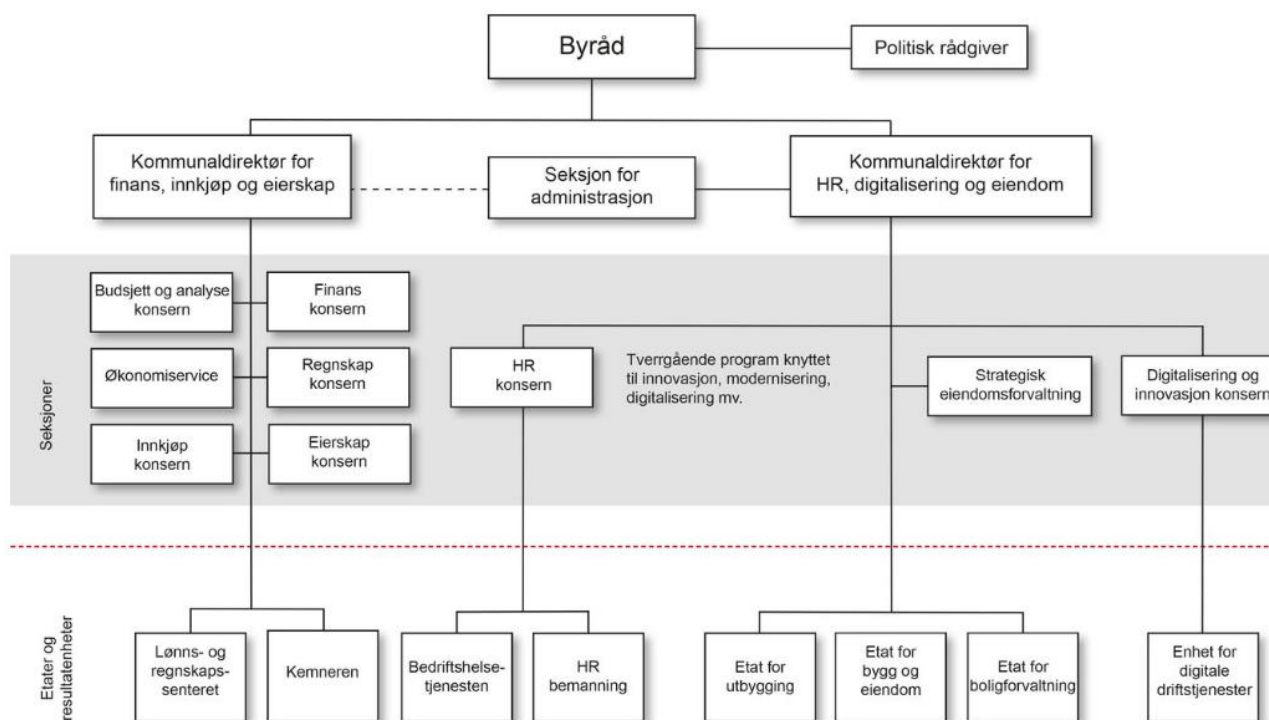
Se også samlet konklusjon og anbefalinger i kapittel 11.

4. Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE)

4.1 Innledning

Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE) er en av de største byrådsavdelingene når det gjelder anskaffelser, og avdelingen anskaffer et vidt spekter av tjenester og varer. Av informasjonen Deloitte har mottatt er det identifisert over 600 kontrakter i 2017 som er aktive eller som har blitt avsluttet i 2014 eller senere. Kontraktene avdelingen forvalter fordeler seg blant annet på IKT-tjenester, entreprenorkontrakter for utbygging, vedlikeholdstjenester og kommuneovergripende rammeavtaler både for varekjøp og tjenestekjøp. Organisasjonskartet under viser hvilke enheter som ligger til denne byrådsavdelingen.

Figur 2 Organisasjonskart BFIE



Kilde: www.bergen.kommune.no, Datert 24.01.2017

4.2 Byrådsavdelingens oppfølging av kontrakter

4.2.1 Ansvar og oppgaver

I BFIE er ansvaret for kontraktsoppfølging lagt til den enkelte enhet, med utgangspunkt i hvilken enhet som eier kontraktene. Eierskap følger av hvem som har signert kontrakten. Enhetene med størst omfang av kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen er:

- Etat for utbygging (EFU)
- Etat for bygg og eiendom (EBE)
- Digitalisering og innovasjon konsern
- Innkjøp konsern

Innkjøp konsern, som organisatorisk er plassert i denne byrådsavdelingen, er kommunens fagenhet innenfor anskaffelsesområdet og innehar en konsernfunksjon. Innkjøp konsern er eier og forvalter av en rekke kommuneovergripende avtaler. På samme måte som for andre byrådsavdelinger er Innkjøp konsern en støttefunksjon for byrådsavdelingens øvrige enheter. Byrådsavdelingen oppfatter at Innkjøp opptrer tydelig i sin rolle og er en god støttespiller for byrådsavdelingen for øvrig. For beskrivelse av Innkjøp konsern sin rolle se kapittel 3.

Deloitte får opplyst om at de største enhetene i byrådsavdelingen har egne personer som arbeider med innkjøp og kontraktsforvaltning.

4.2.2 Oppdatert oversikt over kontraktsporteføljen

Byrådsavdelingen har ikke en samlet oversikt over kontraktsporteføljen i byrådsavdelingen og underliggende enheter. Byrådsavdelingen og tilhørende enheter er i ferd med å registrere sine kontrakter i KAV. Byrådsavdelingen opplyser om at avdelingen langt på vei vil ha lagt sine kontrakter inn i KAV innen mai 2018. Det blir blant annet vist til at implementering av KAV er kommet godt i gang både i Etat for boligforvaltning (EBF) og Etat for utbygging (EFU). For EBF blir alle nye avtaler implementert fortløpende og det pågår en prosess hvor alle aktive kontrakter etterregistreres. Denne prosessen ventes sluttført innen utgangen av mai 2018. For EFU får Deloitte opplyst at de startet å benytte KAV høsten 2017. Det er kun rammeavtaler som er lagt inn så lang (april 2018), men alle av EFUs løpende rådgivnings- og entreprisekontrakter skal det legges inn informasjon om innen 1. mai. Dette gjøres i tett samarbeid med Innkjøp Konsern. KAV vil gi en oppdatert oversikt over kontraktsporteføljen også på et overordnet nivå i byrådsavdelingen. Det blir vist til at det er forventninger til at KAV vil være et viktig verktøy for å sikre en god og systematisk oppfølging av kontraktene i byrådsavdelingen.

4.2.3 Formaliserte rutiner og retningslinjer for kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen

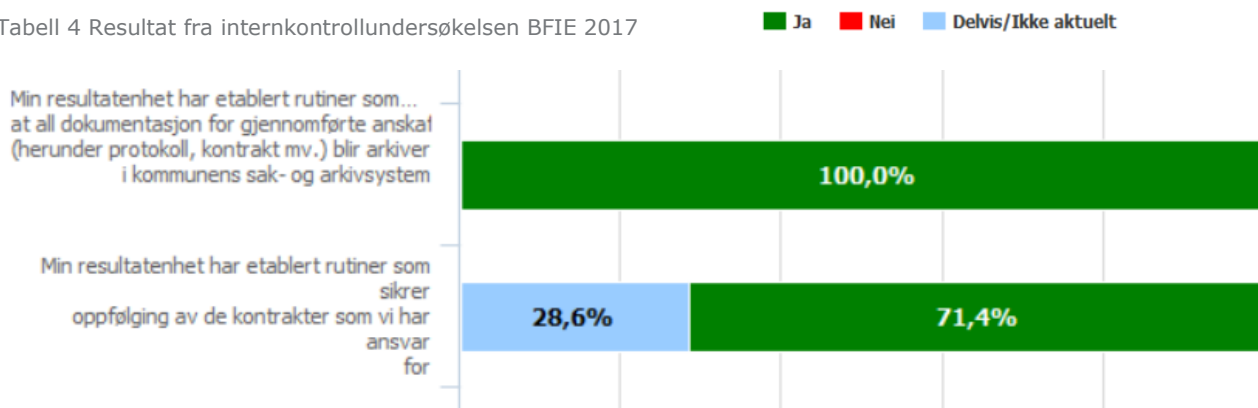
Byrådsavdelingen har ikke utarbeidet overordnede rutiner, eller gitt føringer, for kontraktsoppfølging og for hvordan dette arbeidet skal utføres i de enkelte enhetene. Kontraktsoppfølging er ikke et tema i oppdragsbrevene for etatene som gjennomfører de største anskaffelsene, med unntak av for Innkjøp konsern. Også to av etatene viser til at det ikke er rutine for å informere byrådsavdelingen om hvilke kontrakter som inngås, men at dersom det oppstår noe hvor det er behov for å involvere byrådsavdelingen sentralt så blir dette gjort.

Det er byrådsavdelingen sin oppfatning at Innkjøp konsern er gitt mandat og myndighet til å operasjonalisere kommunens anskaffelsesstrategi, og dermed utarbeide retningslinjer og rutiner for kontraktsoppfølging som øvrige enheter i kommunen skal bruke i sitt arbeid. Ettersom ansvaret for kontraktsoppfølgingen er delegert til de enkelte som eier kontraktene, forventer byrådsavdelingen at de enhetene som har vesentlige kontrakter å følge opp, har på plass egne rutiner for kontraktsoppfølging. Byrådsavdelingen har ikke oversikt over hvilke rutiner som blir benyttet i underliggende enheter

Byrådsavdelingen har ikke en samlet oversikt over hvem som innehar ulike roller knyttet til kontraktsoppfølging slik som kontraktseier, kontraktsforvalter og kontrollansvarlig enhet. Representanter for byrådsavdelingen opplyser i intervju at det er stor variasjon i de underliggende enhetene når det gjelder antall kontrakter og behovet for kontraktsoppfølging, og at det derfor er vanskelig å etablere en felles tilnærming til kontraktsoppfølging for hele byrådsavdelingen. Byrådsavdelingen har ikke en oversikt over ansatte med kontraktsfaglig kompetanse og det er ikke gjennomført opplæring knyttet til kontraktsoppfølging i regi av byrådsavdelingen.

I internkontrollundersøkelsen som årlig sendes ut til alle resultatenhetsledere i Bergen kommune er også kontraktsoppfølging et tema. Resultatenhetslederne i BFIE som gjennomfører egne anskaffelseskonkurranser (syv ledere) svarer følgende vedrørende kontraktsoppfølging:

Tabell 4 Resultat fra internkontrollundersøkelsen BFIE 2017



Figuren over viser at det er to ledere som svarer delvis/ikke aktuelt på påstanden om at resultatenheter har etablert rutiner som sikrer oppfølging av de kontrakter som de har ansvar for.

4.2.4 Risikovurderinger

Det er ikke gjennomført en overordnet risikovurdering av kontraktsporføljen til byrådsavdelingen. Deloitte får opplyst at byrådsavdelingen har identifisert oppfølging av kontrakter som et risikoområde, blant annet innen bygg og anlegg. Deloitte har ikke blitt opplyst om at det er iverksatt spesifikke tiltak for å redusere identifisert risiko fra byrådsavdelingen. Byrådsavdelingen mener på generelt grunnlag at det er en risiko for at utløpsdatoer, opsjonsdatoer og lignende overses i kontraktoppfølgingen. Oppfølging av dette er et område byrådsavdelingen opplyser at de kan bli bedre på. Det foreligger ikke risikovurderinger i Corporater (mars 2018) samlet for byrådsavdelingen eller samlet for hver av kommunaldirektørene. Det foreligger heller ikke oppdaterte risikovurderinger for alle etatene (for eksempel Etat for utbygging eller Etat for bygg og eiendom). Deloitte får opplyst at byrådsavdelingen oppdaterer risikovurderingene våren 2018 både i de enkelte enhetene og på kommunaldirektørens nivå. Dette vil være skriftlige, dokumenterbare risikovurderinger. Fremgangsmåten er at enhetene først gjennomfører sine risikovurderinger som deretter vil bli lagt til grunn for kommunaldirektørens risikobilde. Deloitte får opplyst at alle etater er bedt om å gjennomføre en oppdatert risikovurdering og rapportere om dette til sin kommunaldirektør. Der kontraktoppfølging identifiseres som risikoområde, skal det følges opp i styringsdialogen.

4.2.5 Oppfølging og kontroll av kontraktoppfølgingsarbeidet

I tillegg til byrådsavdelingen selv, kan både Innkjøp konsern og Internkontrollenheten gjennomføre etterkontroller. Det er ifølge representanter fra byrådsavdelingen igangsatt etterkontroller i byrådsavdelingene på flere områder (som for eksempel innen ansettelse) i regi av Seksjon for internkontroll og byrådsavdelingene. Rene etterkontroller av kontraktoppfølging er så langt ikke gjennomført som del av dette arbeidet, men kontraktoppfølging kan inngå som tema i andre etterkontroller. Byrådsavdelingen har heller ikke i egen regi gjennomført etterkontroller knyttet til kontraktoppfølging, ut over de kontroller som Innkjøp konsern gjennomfører.

4.2.6 Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår

I Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eierskap er det flere enheter som er definert som kontrollansvarlig enhet i henhold til vedtak om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår og er derfor selv ansvarlig for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår i sine kontrakter. Dette gjelder:

- Etat for bygg og eiendom (EBE)
- Etat for utbygging (EFU)
- Etat for boligforvaltning (EBF)

Dette innebærer at de årlig skal melde inn alle kontrakter hvor det er krav om kontroll av lønns- og arbeidsvilkår til Innkjøp konsern slik at Innkjøp konsern har en fullstendig oversikt over disse kontraktene. I følge oppgaveløseren for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår skal disse enhetene også årlig oversende:

- Antall gjennomførte egenrapporteringer og risikovurderinger siste år, med navn på leverandørene.
- Antall stikkprøver siste år.
- Kopi av rapport etter utført kontroll for hver av leverandørene som er kontrollert i trinn 2 eller 3 (se kap. 3)
- Eventuelle andre relevante dokumenter.

I oversikten fra Innkjøp konsern er det registrert følgende kontrakter fra disse enhetene (høst 2017):

Tabell 5 Oversikt over kontrakter registrert av Innkjøp konsern (2017)

| Kontrollansvarlig enhet | Antall kontrakter/leverandører | Egenrapportering og risikovurdering | Kontroll trinn 2 eller 3 | 2 Kommentarer |
|---------------------------|---|--|--|--|
| Etat for utbygging | 28 kontrakter og 31 leverandører er registrert. Det er kontraktskrav til lønns- og arbeidsvilkår i alle kontrakter. | For fem av leverandørene er det ikke sendt inn egenrapporteringsskjema med risikovurdering. | Det er ikke gjennomført kontroll trinn 2 eller 3 for noen av leverandørene. | |
| Etat for boligforvaltning | 5 leverandører er meldt inn, med krav til lønns og arbeidsvilkår i alle kontrakter. | For fire av leverandørene er det ikke sendt inn egenrapporteringsskjema med risikovurdering. | Det fremgår at det er gjennomført kontroll på trinn 2/3 for tre av leverandørene, men det fremgår ikke hvilke kontroller som er gjennomført (om det er trinn 2 eller 3). | |
| Etat for bygg og eiendom | 23 kontrakter og 23 leverandører er meldt inn. For alle er det kontraktskrav om lønns og arbeidsvilkår. | Egenrapporteringsskjema med risikovurdering er sendt inn for alle kontrakter | Det er ikke gjennomført kontroll trinn 2 eller 3 for noen av kontraktene | |
| Innkjøp konsern | 10 kontrakter og 10 leverandører er registret i oversikten. For 8 av kontraktene er det oppgitt at det er kontraktskrav til lønns og arbeidsvilkår. | For 8 av kontraktene er det registrert egenrapporteringsskjema med risikovurdering. | Det fremgår ikke av skjema om det er gjennomført kontroll trinn 2 eller 3 for noen av kontraktene. | Deloitte merker seg at Innkjøp konsern har gjennomført etterkontroller som ikke er ført opp i skjemaet, for eksempel av vikartjenester |

To av de kontrollansvarlige enhetene som Deloitte har snakket med gir begge uttrykk for at oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår ikke har vært tilstrekkelig systematisk fulgt opp i samsvar med de rutiner som har forelagt fra Innkjøp konsern. EFU viser til at etaten over lengre tid har vært kjent med kravene til oppfølging av lønns- og arbeidsvilkårene i kontraktene, og hvor ressurskrevende dette er. I forbindelse med en reorganisering i 2017 ble det også tydelig at oppfølgingen av lønns og arbeidsvilkår ikke var tilstrekkelig. Fra og med 1.1.2018 har etaten derfor dedikert en ressurs til Kontrakt & Anskaffelser (K&A) i

etaten, som skal bistå med oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår sammen med prosjektlederne. Som et resultat av dette er det nå startet et arbeid for å få på plass tilstrekkelig med dokumentasjon for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene. EFU viser også til at de sammen med EBE, og på vegne av Storbymnettverket, er i gang med anskaffelse av elektronisk mannskapsovervåkning (utviklet og allerede innført i Oslo Kommune). Det opplyses om at dette vil være et stort og viktig bidrag til å løse utfordringene med oppfølging av lønns- og arbeidsvilkårene i bransjen. Dette vil overlape med en stor del av kontraktsoppfølgingen når det er implementert, og i mellomtiden vil dette bli ivaretatt i henhold til den nye organisering av K&A i etaten.




Også EBF er kjent med at etaten ikke har hatt en tilstrekkelig systematisk tilnærming til oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i henhold til Innkjøp konsern sine rutiner. Det blir vist til at dette er en relativt ressurskrevende jobb for prosjektlederne å følge opp. Selv om en får hentet inn dokumentasjon, kan det være krevende å avgjøre om denne er tilstrekkelig. Også i denne etaten er det nylig ansatt en ekstra person som vil støtte prosjektlederne med hensyn til innkjøp og kontraktsoppfølging.

Begge etater viser også til at de har forventninger til at innføring av KAV vil bidra til at oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår bli systematisert og at verktøyet vil bidra til at kontraktsoppfølging vil bli gjennomført i samsvar med etablerte rutiner.


De andre enhetene i byrådsavdelingen (for utenom Innkjøp konsern, EBF, EFU, EBE) er ikke kontrollansvarlige, og i disse tilfellene er enhetenes ansvar for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår knyttet til innhenting av egenrapporteringsskjema og gjennomføring av risikovurdering, og videreformidle dette til Innkjøp konsern. Det sentrale kontrollansvaret i henhold til byrådssak 1402/14 er lagt til Innkjøp konsern. Dvs. at eventuell ytterligere kontroller (trinn 2 og/eller 3) skal gjennomføres av Innkjøp konsern. I excelskjema fra Innkjøp konsern med oversikt over mottatte egenrapporteringsskjema og risikovurdering høsten 2017 er det kun to kontrakter fra IKT konsern som er registrert fra BFIE for utenom noen kontrakter fra Innkjøp konsern. Det er ikke gjennomført en overordnet kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår blir fulgt opp av enhetene. Innkjøp konsern opplyser i forbindelse med verifisering at listen har vært en intern, manuell arbeidsliste hvor det som har blitt vurdert som nødvendig er lagt inn. Listen er ikke optimalisert og er såpass kort at det har ikke vært prioritert å utvikle denne videre. Dette også i lys av overgang til KAV som vil gjøre manuell registrering unødvendig.

4.2.7 Oppsummering av byrådsavdelingens kontraktsoppfølging

Tabellen under viser en oppsummering av utvalgte områder undersøkt i revisjonen som er beskrevet over. Oppsummeringen er ment for å synliggjøre hva som har vært etablert praksis i byrådsavdelingen. Formålet er å lettere få oversikt over hva som har vært etablert praksis på tvers av alle byrådsavdelingene, på overordnet nivå (ikke for hver enkelt resultatenheter). Vi har benyttet følgende symbol:

| | |
|---|-----------------------------|
|  | Etablert/gjennomført |
|  | Delvis etablert/gjennomført |
|  | Ikke etablert/gjennomført |
| | Ikke relevant |

Tabell 6 Oversikt over områder i BFIE

| Har byrådsavdelingen: | Kommentar |
|--|---|
| Oppdatert oversikt over kontraktsporteføljen til byrådsavdelingen, med informasjon om ansvarlig, tidsperiode, verdi m.m. |  Det foreligger ikke en samlet oversikt for BFIE i mars 2018. Avdelingen er i ferd med å legge kontrakter inn i KAV og dette skal gi en slik oversikt. |

| | | |
|---|-----------------------|--|
| Formaliserte egne føringer, rutiner eller retningslinjer for kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen | <input type="radio"/> | Ikke etablert egne system og rutiner for byrådsavdelingen. Forholder seg til Innkjøp konsern sine rutiner og at den enkelte enhet utarbeider egne rutiner for sine kontrakter. Det vil også følge nye rutiner av KAV når dette er fullt ut implementert. |
| Rutiner for å sikre at alle kontraktseiere gjennomfører systematisk kontraktsoppfølging | <input type="radio"/> | Ikke gjennomført kontroller eller lignede for BFIE for å følge opp kontraktsoppfølging. Identifisert som risikoområde. |
| Gjennomført dokumentert risikovurdering av kontraktsoppfølgingsarbeidet/kontraktsporteføljen | <input type="radio"/> | Området er identifisert som et risikoområde, men foreligger ikke dokumentert overordnet risikovurdering. Både byrådsavdelingen og tilhørende enheter skal gjennomføre risikovurdering våren 2018. |
| Rutiner for etterkontroll av kontraktsoppfølgingsarbeidet (utover lønns- og arbeidsvilkår) | <input type="radio"/> | Ikke gjennomført etterkontroller sentralt fra byrådsavdelingen overfor enhetene med ansvar for kontraktsoppfølging. |
| Rutiner for måling og evaluering av kontrakter som skal avsluttes | <input type="radio"/> | Ikke noen egne rutiner utover eventuelle sentrale rutiner og rutiner i den enkelte enhet. |
| Oppfølging av rutine for lønns- og arbeidsvilkår | <input type="radio"/> | Det er ikke gjort en oppfølging av at kravene til dette etterleves på tvers av enhetene. Rapportering til Innkjøp konsern tyder på at det blir rapportert, men at rapportering ikke er fullstendig. Det blir vist til at dette blir bedre ivare tatt fremover og at innføring av KAV vil sikre at arbeidet gjennomføres i henhold til overordnede rutiner. |

4.3 Test av et utvalg kontrakter

4.3.1 Utvalgte kontrakter

Deloitte har med utgangspunkt i tilgjengelige oversikter over kontrakter undersøkt avdelingens kontraktsoppfølging for tre kontrakter. Det ble for denne avdelingen gjort et utvalg på tre kontrakter (mens det ble valgt to kontrakter fra de andre avdelingen) ettersom Innkjøp konsern organisatorisk er plassert i denne byrådsavdelingen.

Følgende kontrakter er gjennomgått for byrådsavdelingen:

Tabell 7 Utvalgte kontrakter BFIE

| | NOR 028-2014 Generelle vikartjenester | Storetveit barnehage | Sandviksveien 95 Utvendige arbeidere |
|--|---|-----------------------------|---|
| Kontraktseier | Innkjøp konsern | Etat for utbygging | Etat for boligforvaltning |
| Kontraksverdi | Ca. MNOK 3 pr. år | Ca. MNOK 24,6 | Ca. MNOK 15,5 |
| Kontraksperiode | 2 års varighet med oppstart 1.7.2014, men opsjon på forlengelse i ytterligere 2 år. | Juli 2016 - pågående | 24.04.2014 – Juni 2015 |
| Kontraktstype | Rammeavtale (Kommuneovergripende) | Investering/Totalentreprise | Investering/Totalentreprise |
| Krav til klausul vedrørende lønns- og arbeidsvilkår | Ja | Ja | Ja |
| Kontrollansvarlig enhet | Ja | Ja | Ja |

4.3.2 Kommentarer til stikkprøvene

NOR 028-2014 Generelle vikartjenester

Kontrakten er en rammeavtale for tjenestekjøp som kan benyttes av hele kommunen, samt andre kommuner som inngår i innkjøpssamarbeidet. Bergen kommune er en del av. Kontrakten forvaltes av Innkjøp konsern.

I BKSak foreligger det, i tillegg til kontrakt, møtereferat, brev, e-poster, m.v. knyttet til kontraktsoppfølging.

Det er ikke opprettet eget BKSaknummer for kontraktsoppfølging.

Det er i tilknytning til kontrakten avholdt oppstartsmøte med leverandøren. Det er ikke ført referat fra dette møtet. Innkjøp konsern kommenterer at i rutinene på Allmenningen står det at «Det kan være nyttig å gjennomføre et oppstartsmøte...», og at dette derfor ikke er obligatorisk.

Kontraktsoppfølgingsplan ble arkivert i BKSak i mai 2017, men ble ifølge byrådsavdelingen opprettet tidligere. I oppfølgingsplanen er det huket av for spesifikke oppfølgingspunkter som skal følges opp gjennom kontraktsperioden og hyppighet for disse aktivitetene er beskrevet. For denne kontrakten er det oppgitt at det blant annet skal gjennomføres:

- Årlige oppfølgingsmøter
- Halvårlig kontroll av kontraktsvolum
- Halvårlig sjekk av avtalelekkasje
- Fortløpende kontroll av lønns- og arbeidsvilkår

Det er gjennomført ett kontraktsoppfølgingsmøte i 2015 som er dokumentert i BKSak hvor temaene markedsfordeling, faktura og kontroll ble gjennomgått. Deloitte kan ikke se at det er gjennomført andre kontraktsoppfølgingsmøter i løpet av perioden som er dokumentert i BKSak (innen utgangen av 2017) i henhold til kontraktsoppfølgingsplanen. Det er i oktober 2015 gjort en fakturakontroll hvor det ble avdekket at det urettmessig er tatt betalt for fakturagebyr og dette bes tilbakebetalt. Innkjøp konsern opplyser om at som en følge av risikovurderingen har det de siste årene vært en tett oppfølging av tolv avtaleleverandører for å få spesifiserte fakturaer.

Byrådsavdelingen informerer om at det har oppstått avvik på kontrakten og viser til ulike numre i BKSak hvor avvikene er dokumentert. Avvikene gjelder betaling/fakturering. Avvikene har ikke resultert i sanksjoner. Det har ikke vært rapportert om kvalitetsavvik i tilknytning til vikarleveransene.

Kontrakten inneholder minimumskrav til kompetanse og stillingskategori for vikarene som leveres på avtalene. Deloitte får opplyst at dersom kravene ikke innfris, vil dette fanges opp gjennom eventuelle avviksmeldinger. Byrådsavdelingen opplyser at det ikke vil være relevant med ytterligere løpende kvalitetsoppfølging for denne kontrakten.

Kontrakten inneholder bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår for leverandørens personell. Byrådsavdelingen har ikke innhentet årlig egenmelding om lønns- og arbeidsvilkår fra leverandøren og det foreligger heller ikke en risikovurdering av kontrakten. Innkjøp konsern viser til at kontrakten er fra tidlig i 2014 og byråds sak 1402/14 ble inngått senere på året. Egenrapportering ble heller ikke hentet inn ved innløsning av opsjon.

Opsjonen på kontrakten er innløst slik at kontrakten har en varighet til 30.06.2018. Opsjonen ble innløst i samsvar med fristen som er fastsatt i kontrakten. Det er ikke dokumentert en evaluering av kontraktsforholdet før opsjon ble innløst.

Innkjøp konsern har gjennomført en etterkontroll av denne leverandøren i 2016 hvor krav til lønns- og arbeidsvilkår ble undersøkt. Etterkontrollen ble gjennomført etter trinn 2 (dokumentasjonsgjennomgang), med gjennomgang av arbeidsavtaler, oppdragsavtaler, timelister og lønnslister. Det ble kun funnet mindre mangler. Informasjonen er oppsummert i egen rapport.

Oppsummering

Kontraktsoppfølgingen har ikke blitt systematisk og tidsriktig dokumentert i perioden og i samsvar med utarbeidet kontraktsoppfølgingsplan. Det er gjennomført etterkontroll av kontrakten.

Deloitte får opplyst at Innkjøp konsern gjennomfører jevnlige analyser av avtalelojalitet og viser til at det i liten grad forekommer kjøp av generelle vikartjenester utenfor rammeavtalen.

Storetveit barnehage

Kontrakt er arkivert i BKSak. I BKSak er også referat fra oppstartsmøte dokumentert.

Kontraktsoppfølging er ikke registrert på eget saksnummer i BKSak.

Det foreligger ikke en kontraktsoppfølgingsplan, men byggherremøtene hver 14 dag er organisert omkring 22 faste oppfølgingspunkter. I BKSak er det arkivert referat fra byggherremøter fra og med 25.1.2017 frem til og med 10.5.2017 (oppdateringer i samme dokument). Det foreligger ikke referat i BKSak etter dette (per mars 2018).

Oppsummering

Kommunens sentrale retningslinjer for kontraktsoppfølging er i liten grad er benyttet, men det er foretatt kontraktsoppfølging gjennom regelmessige byggemøter med leverandør. Ikke tilstrekkelig arkivering i BKSak. Ikke tilstrekkelig innhenting av egenmeldingsskjema og tilhørende risikovurdering.

I forbindelse med verifisering ble det opplyst om at møtene gjennomføres regelmessig, og er besluttede møter. Det blir vist til at dokumentasjon på møtene er ikke korrekt arkivert i systemene, og foreligger på e-poster.

Deloitte får opplyst at etaten siden 2016 har benyttet eget prosjektoppfølgingsystem i gjennomføringen av prosjektene, og viser til at BKSak ikke dekker dette behovet. I EFU sitt prosjektoppfølgingsystem (KSEFU) er det i alle prosjektene benyttet WEB-hotell som sikrer eksterne tilganger til å delta i prosjektene. Det igjen betyr at for eksempel referater fra oppfølgingsmøter osv. skal lagres i Web-hotellet. Det er ingen rutine for overføring av dokument til BKSak. Etaten gir uttrykk for kan være nyttig med en avklaring av hvor prosjektdokumentasjon skal lagres.

Det er ikke gjennomført en dokumentert risikovurdering i tilknytning til oppfølging av kontrakten.

Byrådsavdelingen opplyser om at krav til miljø og kvalitet følges opp gjennom byggemøtene. Deloitte merker seg at både miljø og kvalitet er faste punkt i byggherrereferatene som Deloitte har gjennomgått dokumentert i BKSak frem til midten av 2017.

Når det gjelder oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår er det høsten 2017 ikke registrert egenmeldingsskjema fra hovedleverandør i BKSak, men det er to egenmeldingsskjemaer fra to andre leverandører. Det foreligger risikovurdering knyttet til den ene leverandøren. Det fremgår av byggherrereferat at det også var ventet egenmeldingsskjema fra flere underleverandører uten at dette er mottatt. I forbindelse med verifisering (april 2018) får Deloitte opplyst at EFU over lengre tid har vært kjent med kravene til oppfølging av lønns- og arbeidsvilkårene i kontraktene, og at dette ikke har blitt tilstrekkelig fulgt opp. Som en følge av at de fra og med 1.1.2018 fikk en dedikert ressurs som skal arbeide med oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår sammen med prosjektlederne er det også gjort et arbeid for å bedre dokumentasjonen knyttet til oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i dette prosjektet.

Storetveit barnehage er et prosjekt som ikke er ferdigstilt, og skal etter planen være ferdig 30. juni 2018. Deloitte får opplyst at sluttdokumentasjon, avslutning av kontraktene og evaluering vil bli utført i etterkant av dette. Det blir vist til at dokumentering av evaluering av prosjekter generelt er noe både denne etaten og andre enheter kan bli bedre på. Det blir vist til at slike evalueringer vil være viktig når leverandører skal vurderes i nye anskaffelser og at dersom evalueringene ikke dokumenteres tilstrekkelig kan det vanskeliggjøre læring fra ett prosjekt til et annet og/eller på tvers av enheter.

Sandviksveien 95 Utvendige arbeider

Kontrakten er dokumentert i BKSak. Deloitte har på forespørsel fått tilsendt dokumentasjon knyttet til kontraktsoppfølging. Denne dokumentasjonen er ikke arkivert i BKSak.

EBF viser til at prosjektdokumentasjonen slik som referat fra byggherremøter samt ulike varsler / tilsvare er arkivert i eget prosjektarkiv. Kravene til arkivering oppleves derfor å være oppfylt selv om dokumentasjonen ikke foreligger i BKSak.

Det er ikke utarbeidet en kontraktsoppfølgingsplan. Oppfølgingsansvarlig etat opplyser om at plan for kontraktsoppfølging er en del av totalentreprisekontrakten og kravene til periodiske byggherremøter. I tillegg vises det til standardplan for prosjektgjennomføring som også omfatter entreprenøroppfølging, samt at det for kontrakten er utarbeidet en framdriftsplan for oppfølging av milepæler m.v,

Det er i tilknytning til kontrakten gjennomført dokumenterte oppstartsmøter og oppfølgingsmøter med entreprenør.

Deloitte har ikke mottatt dokumentasjon på risikovurdering. Deloitte får opplyst at når det gjelder risikovurdering i forhold til kontrakt blir det vist til at dette er en sentral del både i forprosjekt og ved evaluering i anskaffelsesprosessen. Således omfatter disse vurderingene sentrale punkter knyttet til risiko, herunder leverandørens soliditet, marginer, reserver og realistisk fremdrift som er sentrale risikoelementer i denne type prosjekter.

Byrådsavdelingen har dokumentert avviksoppfølging som er foretatt i tilknytning til kontrakten.

Krav knyttet til miljø og kvalitet er fulgt opp gjennom dokumenterte byggemøter, men disse er ikke arkivert i BKSak.

Kontrakten inneholder bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår for leverandørens personell. Etterlevelse av disse bestemmelsene er fulgt opp på byggherremøtene ved at sosial dumping er et fast punkt på møteagendaen. Deloitte får opplyst at kontrakten ble inngått vår 2014, før kommunens rutiner om innhenting av egenmelding og risikovurdering ble vedtatt (høsten 2014). Det er ikke hentet inn egenmeldingsskjema og gjennomført tilhørende risikovurdering i etterkant av at rutinene ble innført.

Det er etter ferdigstilling av prosjektet gjennomført dokumentert kontraktsevaluering. Etaten har benyttet DIFI sin mal for kontraktsoppfølging. I tillegg opplyser etaten om at det er gjennomført evaluering av brukskvaliteten etter ISO 9241, noe EBF/BBB har hatt rutinefestet siste 15 år.

4.3.3 Oppsummering stikkprøver

Tabellen under viser en sammenstilling av utvalgte kriterier undersøkt i stikkprøvekontrollene. Stikkprøvekontrollen er basert på dokumentasjon i BKSak og eventuelt tilsendt dokumentasjon fra byrådsavdelingen. Betydningen av symbolene er forklart i kapittel 1.4.3 Tabellen er ment å gi en oversikt over hvor stikkprøvene har identifisert mangler basert på teksten som beskriver hver stikkprøve over.

Oppsummering

Kommunens sentrale retningslinjer for kontraktsoppfølging er i liten grad benyttet, men at det er foretatt kontraktsoppfølging gjennom regelmessige møter med leverandør.

Oppfølgingen er i liten grad dokumentert i BKSak i samsvar med kommunens rutiner.

Tabell 8 Oppsummering stikkprøver BFIE

| | NOR 028-2014 Generelle vikartjenester | Storetveit barnehage | Sandviksveien 95 Utvendige arbeider |
|---|---------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| Er kontrakten er dokumentert i BKSak? | <input checked="" type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> |
| Er det opprettet eget BKSak nummer hvor dokumentasjon for kontraktsoppfølging blir arkivert? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er det utarbeidet kontraktsoppfølgingsplan i henhold til rutinene utarbeidet av Innkjøp konsern og er planen fulgt opp? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Foreligger det dokumentasjon som viser faste oppfølgingspunkter utenom en kontraktsoppfølgingsplan? | | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er det gjennomført oppstartsmøte og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er det gjennomført oppfølgingsmøter og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er eventuelle krav til miljø fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er eventuelle krav til kvalitet fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er eventuelle krav til lønns- og arbeidsvilkår fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er eventuelle krav som omhandler økonomiske betingelser fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Har eventuelle endringer blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Har eventuelle avvik blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input checked="" type="radio"/> | | <input type="radio"/> |
| Har eventuelle sanksjoner blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | | | |
| Er eventuell mulighet for opsjon innløst til rett tid og er dette dokumentert i BKSak? | <input checked="" type="radio"/> | | |
| Er det gjennomført dokumentert kontraktsevaluering etter endt kontraktsperiode og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | | <input type="radio"/> |
| Foreligger det andre dokumenterte evalueringer av kontrakten i løpet av perioden og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

4.4 Vurdering

Deloitte vurderer at BFIE i for liten grad har hatt oversikt over det samlede omfanget av kontrakter som faller inn under avdelingen, hvordan disse kontraktene forvaltes og følges opp, og har derfor også hatt for liten innsikt i den risiko som eventuelt finnes i tilknytning til disse kontraktene.

Undersøkelsen viser også at byrådsavdelingen i liten grad har hatt innsikt i hva som gjennomføres av kontraktsoppfølging i de underliggende enhetene. Det er heller ikke gjort dokumenterte risikovurderinger av kontraktsoppfølgingsarbeidet eller kontraktsporteføljen til byrådsavdelingen.

Det kommer frem at byrådsavdelingen forventer at de enkelte resultatenheter gjennomfører en kontraktsoppfølging i henhold til de system og rutiner som Innkjøp konsern legger ut på Allmenningen eller etter egne utarbeidede rutiner. Deloitte mener at det ikke er tilfredsstillende at det ikke blir fulgt opp at disse rutinene blir fulgt. Det er Deloitte sin vurdering at manglende oppfølging og etterkontroll medfører en risiko for at byrådsavdelingen ikke sikrer tilstrekkelig kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølgingen og ikke fanger opp eventuell manglende kontraktsoppfølging i enhetene. Deloitte vil i denne forbindelse også vise til byrådsak 1401/14 hvor det fremgår at kommunaldirektør skal påse at aktuelle systemer benyttes i egen byrådsavdeling, at tilstrekkelig dokumentasjon foreligger. Dette gjelder både for konsernomfattende og sektorspesifikke områder og kan skje både som løpende egenkontroll og som etterkontroll.

Stikkprøvekontrollen viser flere mangler knyttet til kontraktsoppfølging på enhetsnivå. Dette gjelder blant annet:

- Manglende dokumentering av kontraktsoppfølging i BKSak (nå BK360)
- Manglende kontraktsoppfølgingsplaner i henhold til Innkjøp konsern sine rutiner
- Manglende gjennomføring av kontraktsoppfølgingsaktiviteter i henhold til retningslinjer og egen kontraktsoppfølgingsplan
- Manglende oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i henhold til retningslinjer (Deloitte vil også understreke at selv om kontrakter er inngått før rutinen ble etablert i Bergen kommune, bør den følges opp overfor leverandør for eksempel i forbindelse med inngåelse av opsjon eller lignende.)
- Manglende dokumentert kontraktsevaluering etter endt kontraktsperiode

Det er Deloitte sin vurdering at manglende systematisk tilnærming til og struktur for gjennomføring av kontraktsoppfølging, medfører en risiko for at byrådsavdelingen ikke sikrer tilstrekkelig kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølgingen, og ikke fanger opp eventuell manglende kontraktsoppfølging i enhetene. Uten systematisk kontraktsoppfølging, som sikrer at partene ivaretar sine rettigheter og plikter i henhold til inngått kontrakt, mener Deloitte at det fare for at det forekommer brudd på anskaffelsesregelverket og at leveransene ikke er i henhold til de krav som er satt i kontrakten.

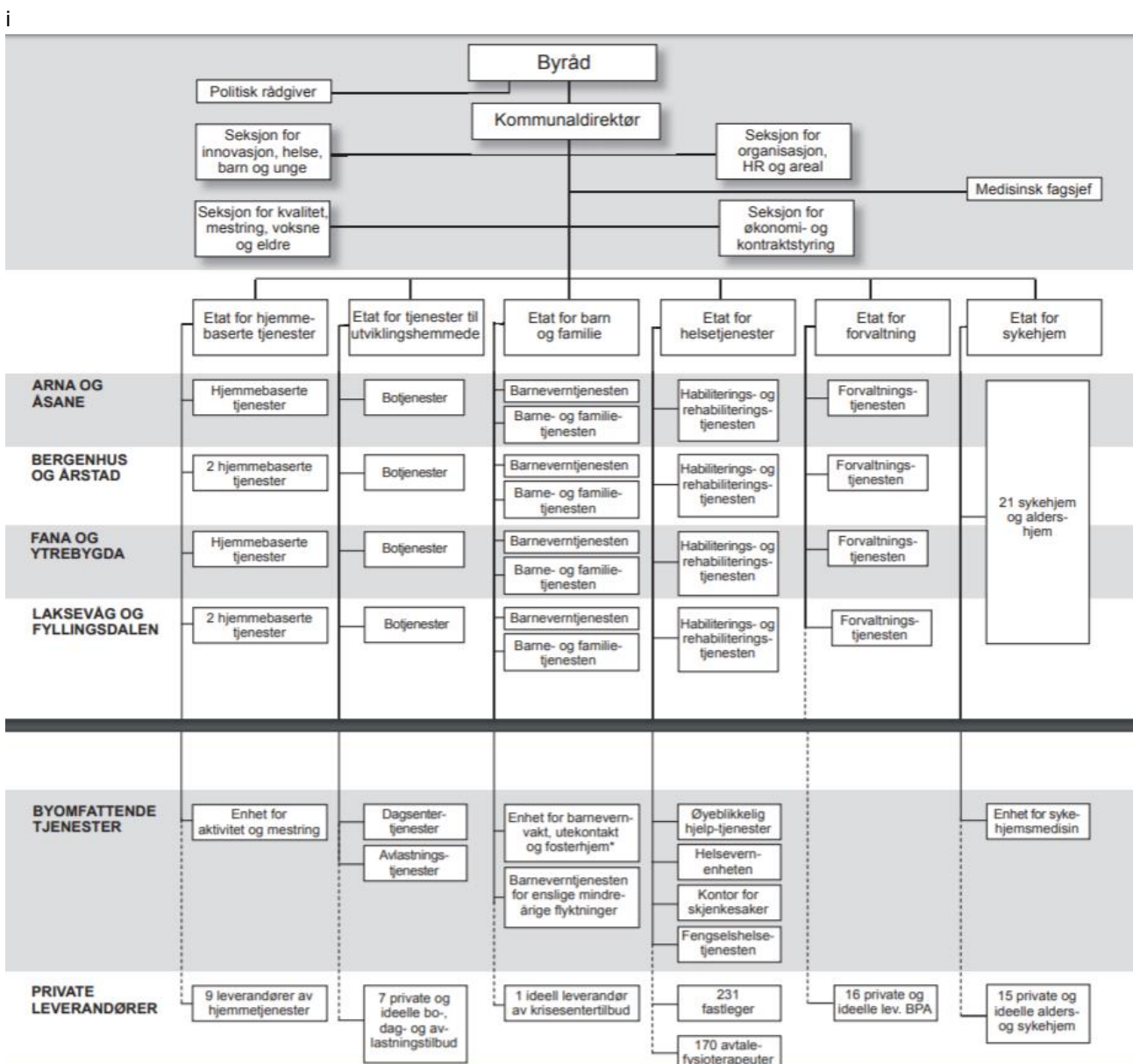
Innkjøp konsern er i ferd med å implementere KAV med tilhørende rutiner, som skal omfatte alle byrådsavdelinger i Bergen kommune. BFIE med tilhørende enheter er i gang med å registrere kontrakter i KAV og har forventninger til at dette vil medvirke positivt til at en både får tilstrekkelig oversikt over kontrakter i byrådsavdelingen, og at rutiner for kontraktsoppfølging følges opp, herunder krav til lønns- og arbeidsvilkår. Det er for tidlig å gjøre en vurdering av hvordan KAV vil fungere i praksis. Deloitte vil understreke at selv om registrering av kontrakter i KAV vil bidra til bedre oversikt over kontrakter og hvilke kontraktsoppfølgingsaktiviteter som gjennomføres i enhetene, må det også gjøres et betydelig arbeid for å sikre at rutinene som etableres følges opp i det løpende kontraktsoppfølgingsarbeidet. Det bør gjøres en risikovurdering av kontraktsoppfølgingsarbeidet slik at eventuelle risikoer kan følges opp gjennom etterkontroller (enten av Innkjøp konsern eller byrådsavdelingen) og det må etableres rutiner for stikkprøvekontroller. Deloitte mener også det er viktig å sikre at det er en enhetlig forståelse av hvor og hvordan kontraktsoppfølgingsarbeidet skal dokumenteres og arkiveres.

5. Byrådsavdeling for helse og omsorg (BHO)

5.1 Innledning

Byrådsavdeling for helse og omsorg forvalter en rekke større avtaler. Byrådsavdelingen skiller seg fra øvrige avdelinger blant annet ved at de har inngått avtaler med private ideelle organisasjoner med løpende varighet og to års oppsigelse. Avtalene avdelingen forvalter fordeler seg blant annet på avtaler om drift av alders- og sykehjem og avtaler for brukerstyrt personlig assistanse. I informasjon Deloitte har mottatt er det identifisert 35 aktive kontrakter (2017). Organisasjonskartet under viser hvilke enheter som ligger til denne byrådsavdelingen i 2018.

Figur 3 Organisasjonskart BHO



Kilde: www.bergen.kommune.no

5.2 Byrådsavdelingens oppfølging av kontrakter

5.2.1 Ansvar og oppgaver

I følge intervju delegeres ikke kontraktsforvalterrollen lengre ned enn på etatsnivå, øverst på myndighetsnivå 2. I følge representanter for byrådsavdelingen har alle etatene dedikerte personer som skal arbeide med kontraktsoppfølging. Som følge av etatenes begrensede administrative ressurser vil oppgaven ofte tilfalle etatsdirektør eller nestleder, men i noen tilfeller har etaten en annen person med dedikert ansvar for oppfølgingen. For større kontrakter kan oppfølging deles opp i kontrakts- og driftsmessig oppfølging, fordelt på ulike personer og ofte ulike nivåer i byrådsavdelingen. Det finnes ikke en oppdatert oversikt over *hvem* som har de ulike rollene knyttet til oppfølging. Hovedsakelig signeres alle kontrakter av kommunaldirektør, men mindre kontrakter kan signeres i henhold til den økonomiske fullmaktsstrukturen i kommunen.

5.2.2 Oppdatert oversikt over kontraktporteføljen

Byrådsavdelingen har høsten 2017 en oversikt over kontrakter som ble utarbeidet i 2013, som ikke er ajourført med endringer de siste årene. Det blir opplyst om at flere av avtalene i avdelingen er langsiktige med 2 års oppsigelsestid. Byrådsavdelingen har fått tilgang til kontraktoppfølgingsystemet (KAV) og er i ferd med å registrere kontrakter i systemet. Et slikt system har lenge vært ønsket i avdelingen for å få en god oversikt over kontraktene. Målet er at alle kontrakter skal være registrert i KAV innen 1. mai.

5.2.3 Formaliserte rutiner og retningslinjer for kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen

Byrådsavdelingen har utarbeidet egne rutiner for kontraktsoppfølging som også er førende for underliggende etater. Rutinedokumentet Deloitte har fått oversendt er datert april 2017 og det blir vist til rutinene utarbeidet av Innkjøp konsern og eksisterende rutiner og praksis som har vært på plass i byrådsavdelingen i lengre tid.

Det fremgår av rutinen at kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen skal gjennomføres i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser, betingelser i den enkelte kontrakten, samt kommunens konsernovergripende retningslinjer. I rutinedokumentet beskrives det krav til kontraktsoppfølgingen både ved inngåelse av kontrakt, underveis i kontraktperioden og ved kontraktens slutt. Det foreligger også kontraktsoppfølgingsmaler som skal brukes i oppfølgingsmøter med leverandørene som er tilpasset til etatene med ansvar for oppfølging av avdelingens kontrakter. Deloitte får opplyst at kontraktsoppfølgingen i hovedsak dokumenteres ved at de ansvarlige i etatene fyller ut kontraktsoppfølgingsmalene. Etatene har ved tidligere anledninger også gjennomført intervju med leverandørene i kontraktsoppfølgingen.

Byrådsavdelingen har i utgangspunktet en runde med kontraktsoppfølging i året. Byrådsavdelingen sentralt støtter etatene i arbeidet med kontraktsoppfølging og deltar anslagsvis i omtrent halvparten av alle oppfølgingsmøter som gjennomføres. Byrådsavdelingen forsøker å delta der de vet at det er spesielle tema som bør følges opp og ellers der hvor etatene har indikert at de ønsker bistand. Det har kommet flere signaler om at etatene synes det er vanskelig å vite hvordan oppfølgingen skal gjennomføres og hvilket omfang av oppfølging som kreves. Det er derfor identifisert et behov for å legge til rette for mer erfaringsoverføring mellom etatene knyttet til oppfølgingsarbeidet. Kontraktsoppfølging er på agendaen i ledermøter både før og etter årets kontraktsoppfølging i avdelingen. I følge byrådsavdelingen, har avdelingen og etatene tidligere ikke hatt tilstrekkelige prosesser for å oppsummere og reflektere over resultatene av kontraktsoppfølgingen og det har ikke blitt utarbeidet en samlet oppsummering for alle leverandører som har blitt fulgt opp. Dette har det blitt mer fokus på nå i 2018 (se kapittel 5.1.5 under).

I kontraktsoppfølgingsrutinen er det definert hva som skal skje ved kontraktperiodens slutt. Det fremgår at det ved kontraktperiodens slutt skal vurderes av avtaleforvalter om det skal gjennomføres møte med leverandøren for å utveksle erfaringer. Avtaleforvalter har også ansvar for å videreformidle erfaringer fra avtaleperioden til ansvarlig innkjøper i en eventuell ny konkurranse. I intervju opplyses Deloitte om at byrådsavdelingen ikke har utarbeidet rutiner eller retningslinjer for å systematisk evaluere kontrakter etter endt kontraktperiode, og en eventuell evaluering er situasjonsavhengig. I kontrakter som har opsjon foretar avdelingen alltid en uformell vurdering av leveransen før opsjon utløses. I tilfeller hvor avdelingen

er usikker på om det skal gjennomføres ny utlysning etter endt kontrakt foretas en grundigere evaluering av kontrakten og leveransene som er mottatt.

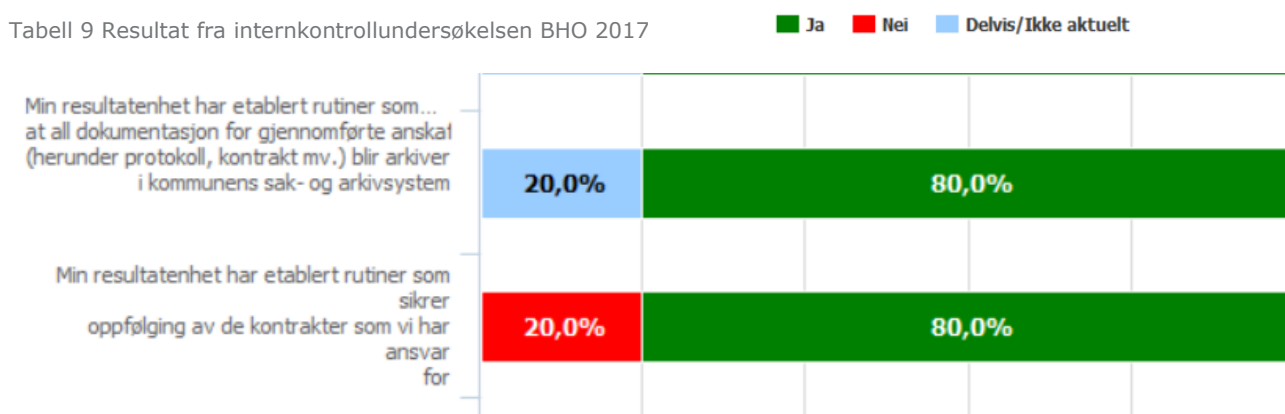
Byrådsavdelingen opplever at det er krevende å lage gevinstrealiseringsplaner for komplekse tjenesteavtaler. I effektiviseringsprogrammet (Smart Omsorg) er gevinstrealisering et viktig punkt. Byrådsavdelingen baserer seg på rammeverket som er tilgjengelig på www.samveis.no for å sikre gevinster gjennom tjenesteinnovasjon. Byrådsavdelingen har gjennomført anskaffelse av elektroniske låser og i dette prosjektet skal det gjennomføres en pilot i Åsane hvor det skal gjøres en nullpunktsanalyse som skal brukes som grunnlag for å vurdere gevinstrealisering.

Byrådsavdelingen opplever at de har et godt samarbeid med Innkjøp konsern. Samhandlingen er størst når det kommer til selve anskaffelsesprosessen og det som gjelder oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Rammeverket for kontraktsoppfølging er relativt nytt og derfor ikke kommet like langt. Byrådsavdelingen opplever at Innkjøp konsern har jobbet systematisk med ulike områder, og at kontraktsoppfølging nå står for tur.

Kommunaldirektøren i byrådsavdelingen har signert samarbeidsavtale med kommunaldirektør i Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom angående anskaffelsesområdet. Innkjøp konsern er gitt fullmakt til å lede anskaffelsesprosessen på vegne av byrådsavdelingen i avtalte anskaffelser og til å signere kontrakt, men etter endt anskaffelse føres avtalen tilbake til Byrådsavdeling for helse og omsorg. Byrådsavdelingen er likevel involvert i disse prosessene, bl.a. som leder av anskaffelsesteamet, med faglig bistand osv. Samarbeidsavtalen er en måte å kompensere for fullmaktstrukturene som ellers er etablert i kommunen. Uten samarbeidsavtalen er Innkjøp konsern sin mulighet til å gå inn i byrådsavdelingene nokså begrenset og vil ha en mer veiledende karakter. Byrådsavdelingen opplever ingen terskel for å ta kontakt med Innkjøp konsern, og Innkjøp konsern er meget hjelpelige.

I internkontrollundersøkelsen som årlig sendes ut til alle resultatenhetsledere i Bergen kommune er også kontraktsoppfølging et tema. Resultatenhetslederne i BHO som svarer at de gjennomfører egne anskaffelseskonkurranser (fem ledere) svarer følgende vedrørende kontraktsoppfølging:

Tabell 9 Resultat fra internkontrollundersøkelsen BHO 2017



Byrådsavdelingen opplyser om at de har en rutine for å følge opp alle «nei» i internkontrollundersøkelsen og er kjent med hvilken enhet som her har svart «nei». I dette tilfellet får Deloitte opplyst at leder for denne enheten har svart nei fordi det ikke var inngått lokale kontrakter, og ei heller kontrakter som enheten skulle ha ansvar for oppfølgingen av.

Byrådsavdelingen er som nevnt startet å registrere alle kontrakter i KAV. Det neste steget er å få klarlagt om de rutiner som følger med KAV for eksempel for kontraktsoppfølgingsplan, milepælsplan m.m. vil være til nytte for oppfølging av kontraktene i BHO. Dette er ikke tilstrekkelig utredet p.t. og det vil bli gjort en vurdering av dette når kontraktene er registrert. Uansett vil BHO benytte seg av sine egne rutiner frem til en slik avklaring er gjort. Det blir understreket at det vil kreve en del kompetanse i etatene for å benytte seg av KAV og de muligheter som ligger der. Dette krever at lederne på alle nivå engasjerer seg, og det er ikke tilstrekkelig at det kun informeres om dette til medarbeidere som arbeider med kontraktsoppfølging.

Det må være tilstrekkelig ledelsesforankring i dette arbeidet og det blir vist til at det kan stilles spørsmål ved om dette er gjort i tilstrekkelig grad i forbindelse med innføring av KAV.

5.2.4 Risikovurderinger

Byrådsavdelingen gjennomførte i 2015 en risikovurdering av sine tjenesteleverandører sammen med Innkjøp konsern for å vurdere behov for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Det er gjennomført etterkontroll basert på denne risikovurderingen (se også under punkt 5.1.6).

Det er ikke gjennomført andre skriftlige risikovurderinger knyttet til byrådsavdelingens kontraktsoppfølging. Byrådsavdelingen vurderer generelt at det er størst risiko knyttet til de kommersielle aktørene, og særlig bruk av utenlandsk arbeidskraft. Seksjon for økonomi- og kontraktstyring utarbeider årlig en virksomhetsplan. I forbindelse med utarbeidelse av planen foretas det en prioritering og vurdering av kontraktporteføljen. Blant annet inkluderes oppfølging av alle kontrakter med opsjoner i gjeldende år i virksomhetsplanen. Det kan være utfordrende å ha full oversikt over alle opsjoner i avdelingens kontrakter, men dette vil bli systematisert gjennom full implementering KAV.

5.2.5 Oppfølging og kontroll av kontraktsoppfølgingsarbeidet

I oppdragsnotatene til hver etat inngår også et eget oppdrag som gjelder kontraktsoppfølging hvor det går frem hvilke typer kontrakter den enkelte etat har ansvar for å følge opp. Det er lagt inn link til rutinen som skal følges i kontraktsoppfølgingen. Det blir presisert hva som skal vektlegges i kontraktsoppfølgingen slik som for eksempel kvaliteten på leveransen, overholdelse av lovkrav og avtalt kapasitet. Det blir presisert at det skal holdes oversikt over alvorlige avvik og at disse skal meldes til byrådsavdelingen. Videre fremgår det at gjennomført drifts- og kontraktsoppfølging skal oppsummeres i et notat til kommunaldirektøren innen 1. desember 2018. Byrådsavdelingen viser til at det har vært et krav om å oppsummere kontraktsoppfølgingen tidligere også, men at dette nok er tydeliggjort i siste oppdragsbrev. Det fremgår at etatene også må rapportere på oppdragene i styringsdialogen (2 ganger i året) og det blir understreket at «det vil bli stilt skjerpede krav til årsrapporteringen sammenlignet med tidligere år. Bakgrunnen er tilbakemeldinger gitt i forbindelse med nylig gjennomførte forvaltningsrevisjoner».

Byrådsavdelingen deltar også i flere av kontraktsoppfølgingsmøtene og sikrer at alle kontraktsoppfølgingsmøter blir gjennomført og rapportert. Dersom det avdekkes avvik i kontraktsoppfølgingsmøtene blir det satt i gang økt frekvens av kontraktsoppfølgingsmøter og krav om at leverandør setter i verk tiltak. Dersom dette ikke skjer, får etaten støtte av byrådsavdelingen (nivå1) og i ytterste konsekvens blir det vurdert om kontrakten må sies opp.

Økonomioppfølging av kontraktene sikres gjennom økonomirutinene som er etablert i kommunen, og byrådsavdelingen opplever at attestasjonsrutinene for inngående fakturaer fungerer godt. For en rekke kontrakter i avdelingen utbetales det årlige vederlag som i sin helhet håndteres av Seksjon for økonomi- og kontraktstyring. Seksjon for økonomi- og kontraktstyring i byrådsavdelingen indeksjusterer priser og distribuerer oversikt over nye priser til etatene. Seksjonen vurderer at det er lav risiko for at det utbetales feil beløp til leverandørene.

Deloitte får opplyst at byrådsavdelingen tidvis foretar egne kontroller for å vurdere avtalelojalitet mot rammeavtaler. Seksjon for økonomi- og kontraktstyring har en dedikert internkontrollressurs som utfører disse analysene. Avdelingen har identifisert en reduksjon i kjøp utenfor rammeavtaler. Mye av dette kan skyldes en vesentlig reduksjon i bruk av vikarer som følge av effektivisering og nedbemanning. Det har også vært en del oppfølging av de største etatene når det gjelder avtalelojalitet. Byrådsavdelingen tar kontrakt med Innkjøp konsern dersom det identifiseres områder som burde vært dekket av kommunale rammeavtaler.

I følge byrådsavdelingen skal all driftsoppfølging og eventuelle tiltak som settes inn ved eventuelle avvik dokumenteres i BKSak (nå Bk360). Normalt blir ikke byrådsavdelingen informert dersom etatene iverksetter tiltak. I helsefaglige spørsmål er det på byrådsavdelingsnivå ikke kompetanse til å følge opp eventuelle leveranseavvik. Dersom det er kontraktmessige utfordringer melder etatene dette til byrådsavdelingen og avdelingen vil som kontraktseier foreta oppfølging mot motpart for utbedring.

Byrådsavdelingen opplever at kontraktene inneholder tilstrekkelige bestemmelser til å håndtere ulike situasjoner som oppstår. I nyere tid har avdelingen opplevd ett tilfelle der leverandøren etter forhandlinger skrev under en avslutningsavtale og ett tilfelle der kontrakten ble hevet. Avtalen som ble hevet gjaldt helsevikarer som er et avtaleområde som eies av Innkjøp konsern og det var Innkjøp konsern som fulgte opp hevingsprosessen.

5.2.6 Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår

I Byrådsavdeling for helse og omsorg er det ingen enheter som er definert som kontrollansvarlig enhet i henhold til vedtak om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Dette innebærer at byrådsavdelingens ansvar for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår er knyttet til innhenting av egenrapporteringsskjema og risikovurdering og videreformidle dette til Innkjøp konsern. Kontrollansvaret i henhold til byråds sak 1402/14 er lagt til Innkjøp konsern. Dvs. at eventuelle ytterligere kontroller skal gjennomføres av Innkjøp konsern. Byrådsavdelingen har likevel valgt å beholde spørsmål knyttet til lønns- og arbeidsvilkår i sine oppfølgingsskjema for å sikre god oppfølging av temaet.




I oversikten over egenrapportering og risikovurdering for ikke-kontrollansvarlige enheter fra Innkjøp konsern (høst 2017) er det ikke registrert kontrakter fra BHO og byrådsavdelingen hadde ikke hentet inn egenmeldingsskjema og risikovurdering i kontraktene i 2017. Byrådsavdelingen er i ferd med å hente inn disse skjemaene nå og gjennomføre tilhørende risikovurderinger. De har valgt å starte med å hente inn egenmeldingsskjema og gjøre risikovurderinger fra de viktigste kontraktene først.

På bakgrunn av en overordnet risikovurdering gjennomført i 2015 sammen med Innkjøp konsern ble det iverksatt kontrollaktiviteter mot en leverandør. Byrådsavdelingen opplyser at Innkjøp konsern tilnærmet hadde en hel stilling dedikert til denne saken i trekvart år. I følge representantene fra byrådsavdelingen eksemplifiserer dette hvor ressurskrevende det er å gjennomføre grundig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører. Byrådsavdelingen understreker at uten tilstrekkelig med ressurser til dette arbeidet vil en ikke klare å gjennomføre grundige nok undersøkelser ettersom leverandør gjerne stiller med jurister og spesialister. Selv om byrådsavdelingen selv stiller med ressurser i kontrollarbeidet er en helt avhengig av å få tilstrekkelig med støtte fra Innkjøp konsern.

Basert på nevnte risikovurdering fra 2015 ønsket byrådsavdelingen også å kontrollere flere andre leverandører, men for å gjennomføre dette er avdelingen avhengig av at Innkjøp konsern velger å prioritere ressurser til å gjennomføre kontrollene. Det er et pågående arbeid med å kontrollere ytterligere to leverandører hvor det er identifisert risiko og byrådsavdelingen har flere leverandører som de ønsker å få undersøkt så snart det er ressurser tilgjengelig for dette.








5.2.7 Oppsummering av byrådsavdelingens kontraktsoppfølging

Tabellen under viser en oppsummering av utvalgte områder undersøkt i revisjonen som er beskrevet over. Oppsummeringen er ment for å synliggjøre hva som har vært etablert praksis i byrådsavdelingen. Formålet er å lettere få oversikt over hva som har vært etablert praksis på tvers av alle byrådsavdelingene, på overordnet nivå (ikke for hver enkelt resultatenheter). Vi har benyttet følgende symbol:

| | |
|---|-----------------------------|
|  | Etablert/gjennomført |
|  | Delvis etablert/gjennomført |
|  | Ikke etablert/gjennomført |
| | Ikke relevant |

Tabell 10 Oversikt over områder BHO

| Har byrådsavdelingen: | Kommentar |
|-----------------------|-----------|
|-----------------------|-----------|

| | | |
|---|---|---|
| Oppdatert oversikt over kontraktporteføljen til byrådsavdeling, med informasjon om ansvarlig, tidsperiode, verdi m.m. |  | Har en oversikt som ikke er oppdatert oversikt på revisjonstidspunkt, men har startet systematisering av avtaler i KAV |
| Formaliserte <i>egne</i> føringer, rutiner eller retningslinjer for kontraktoppfølging i byrådsavdelingen |  | Har etablert egne rutiner for kontraktoppfølging tilpasset BHO sine behov og som etatene er pålagt å følge opp. |
| Rutiner for å sikre at alle kontraktseiere gjennomfører systematisk kontraktoppfølging |  | Byrådsavdelingen deltar på en del av oppfølgingen som kontraktseiere gjennomfører. Kontraktseiere rapporterer fra oppfølgingen til byrådsavdelingen både gjennom et oppsummeringsnotat. Det er satt egne krav til dette i oppdragsnotat og styringsdialog. |
| Gjennomført dokumentert risikovurdering av kontraktoppfølgingsarbeidet/kontraktporteføljen |  | Det er gjennomført risikovurdering i 2015, men det er ikke foretatt en nyere risikovurdering av kontraktporteføljen. |
| Rutiner for etterkontroll av kontraktoppfølgingsarbeidet (utover lønns- og arbeidsvilkår) |  | Det er ikke etablert et regime for etterkontroller av kontrakter utover det som gjennomføres knyttet til lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig er byrådsavdelingen gjerne tilstede i oppfølgingsmøter og det blir skrevet en oppsummering fra etatene om gjennomført oppfølging. Dette reduserer behovet for etterkontroll i form av stikkprøver. |
| Rutiner for måling og evaluering av kontrakter som skal avsluttes |  | Det fremgår av rutinen som BHO har etablert at det skal gjennomføres oppsummeringer underveis og at det erfaringsutveksling ved avslutning av kontrakt. Men dette er ikke tilstrekkelig systematisert og dokumentert. |
| Oppfølging av rutine for lønns- og arbeidsvilkår |  | Det er ikke rapportert inn kontrakter til Innkjøp konsern (jf oversikt høst 2017), og ikke hentet inn egenmeldingsskjema og gjort risikovurderinger i 2017 for alle kontrakter. Men tema inngår i oppfølgingsmal. |

5.3 Test av et utvalg kontrakter

5.3.1 Utvalgte kontrakter

Deloitte har med utgangspunkt i tilgjengelige oversikter over kontrakter undersøkt kontraktoppfølgingen for følgende to kontrakter:

Tabell 11 Utvalgte kontrakter BHO

| Navn | Haraldsplass Barnevern-Garnes | Adventskirkens Sykehjem, Nordås |
|------------------------|--|--|
| Kontraktseier | Kommunaldirektør BHO. Kontraktsforvalter: Etat for barn og familie | Kommunaldirektør BHO. Kontraktsforvalter: Etat for alders- og sykehjem |
| Kontraksverdi | Ca MNOK 8 per år | Ca MNOK 16 per år, samt at kommunen dekker kapitalutgifter til bygningsmasse og husleie i forbindelse med separat husleieavtale. |
| Kontraksperiode | Fra 1.5.2015 og i 3 år med opsjon for oppdragsgiver til å forlenge kontrakten inntill ytterligere 1 år, totalt maksimalt 4 år. | Fra 9.6.2006 og løpende med oppsigelsesadgang for begge parter med minst 2 års forutgående varsel. Ett års skriftlig varsel for kommunen |

| | | |
|--|--------------|---|
| | | dersom uakseptable endringer i målsettinger/vedtekter fra leverandørens side eller dersom partene ikke blir enige om budsjett/priser ved justering. |
| Kontraktstype | Driftsavtale | Driftsavtale |
| Krav til klausul vedrørende lønns- og arbeidsvilkår | Ja | Ja |
| Kontrollansvarlig enhet | Nei | Nei |

5.3.2 Kommentarer til stikkprøvene

Haraldsplass Barnevern-Garnes

I tillegg til kontrakten, er det i BKSak dokumentasjon fra oppfølgingsmøter som illustrerer oppfølgingsarbeidet gjort i forbindelse med kontrakten, samt prisjusteringer.

Byrådsavdelingen opplyser at det ikke er utarbeidet kontraktsoppfølgingsplan spesifikt for denne kontrakten. Men det er utarbeidet en generell mal for hva som skal følges opp i oppfølgingsmøtene.

Det er gjennomført oppstartsmøte, men det er ikke dokumentert referat fra dette møtet. Deloitte har fått oversendt invitasjon/agenda i tilknytning til oppstartsmøtet. Det har vært avholdt oppfølgingsmøte med leverandør i samsvar med kontrakten (både for 2016 og 2017). Referat fra disse møtene hvor mal for kontraktsoppfølging er benyttet foreligger i BKSak.

Det blir fra byrådsavdelingen opplyst at det ikke har oppstått endringer eller avvik i kontraktsforholdet.

Byrådsavdelingen opplyser om at det i tilknytning til kontrakten er foretatt oppfølging av kvalitet gjennom blant annet oppfølgingsmøtene. Ifølge byrådsavdelingen er bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår fulgt opp gjennom egenmelding fra leverandøren samt som et agendapunkt i oppfølgingsmøtene. Innhentet egenmelding er dokumentert i BKSak for 2016. Deloitte merker seg at egenmeldingsskjema for 2017 var tema i oppfølgingsmøte i 2017, men at dette ikke foreligger i BKSak. Det er ikke gjennomført en dokumentert risikovurdering av kontrakten.

Det ble gjennomført prisregulering av kontraktsleveransene med virkning fra 01.01.2017.

Opsjon er innløst for kontrakten.

Adventskirkens Sykehjem, Nordås

Signert kontrakt foreligger i BKSak. I 2016 ble det opprettet en ny sak hvor all oppfølging som utføres av Etat for alders- og sykehjem dokumenteres.

For oppfølging før dette har Deloitte mottatt dokumentasjon fra kontraktoppfølgingsmøte fra 2010. Mal for kontraktsoppfølging er brukt slik at alle oppfølgingspunktene i malen er besvart. Deloitte får opplyst at det er mulig å finne dokumentasjon fra enda lengre tilbake i tid også. Deloitte får opplyst at denne dokumentasjonen foreligger på ulike BKSak nummer.

Det foreligger ikke dokumentasjon fra eventuelt oppstartsmøte for kontrakten, men dette fant eventuelt sted i 2006.

Det er ikke utarbeidet kontraktsoppfølgingsplan for kontrakten, men byrådsavdelingen har benyttet utarbeidet oppfølgingskjema i forbindelse med driftsoppfølgingsmøtene.

Det blir fra byrådsavdelingen opplyst at det ikke har oppstått endringer eller avvik i kontraktsforholdet.

Oppsummering

Stikkprøvekontrollen viser at det er gjennomført systematisk oppfølging av kontrakten i henhold til BHO sine rutiner.

Oppsummering

Stikkprøvekontrollen viser at det er gjennomført systematisk kontraktsoppfølging i henhold til BHO sine rutiner.

Ifølge byrådsavdelingen er innfrielse av kvalitetskrav fulgt opp og det vises i den forbindelse til referat fra oppfølgingsmøtene.

Byrådsavdelingen opplyser at det ikke er innhentet egenmeldingsskjema i henhold til kommunens rutiner vedrørende oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår og at dette skyldes at risikoen for brudd på disse bestemmelsene er vurdert som lav for denne kontrakten. Om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår viser byrådsavdelingen til referat fra oppfølgingsmøtene, hvor dette temaet utgjør et eget punkt i referatene. Det er ikke gjennomført en dokumentert risikovurdering i tilknytning til kontrakten.

5.3.3 Oppsummering stikkprøver

Tabellen under viser en sammenstilling av utvalgte kriterier undersøkt i stikkprøvekontrollene. Stikkprøvekontrollen er basert på dokumentasjon i BKSak og eventuelt ettersendt dokumentasjon fra byrådsavdelingen. Betydningen av symbolene er forklart i kapittel 1.4.3 Tabellen er ment å gi en oversikt over hvor stikkprøvene har identifisert utfordringsområder.

Tabell 12 Oppsummering stikkprøver BHO

| | Haraldsplass Barnevern-Garnes | Adventskirkens Sykehjem, Nordås |
|--|----------------------------------|------------------------------------|
| Er kontrakten dokumentert i BKSak? | ● | ● |
| Er det opprettet eget BKSak nummer hvor kontraktsoppfølging dokumenteres? | ● | ◐ |
| Er det utarbeidet kontraktsoppfølgingsplan i henhold til rutinene utarbeidet av Innkjøp konsern? | ○ | ○ |
| Foreligger det dokumentasjon som viser faste oppfølgingspunkter utenom en kontraktsoppfølgingsplan? | ● | ● |
| Er det gjennomført oppstartsmøte og er dette dokumentert i BKSak? | ◐ | |
| Er det gjennomført oppfølgingsmøter og er dette dokumentert i BKSak? | ● | ● |
| Er eventuelle krav til miljø fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | | |
| Er eventuelle krav til kvalitet fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | ● | ● |
| Er eventuelle krav til lønns- og arbeidsvilkår fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | ◐ | ◐ |
| Er eventuelle krav som omhandler økonomiske betingelser fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | ● | ● |
| Har eventuelle endringer blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | | |
| Har eventuelle avvik blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | | |
| Har eventuelle sanksjoner blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | | |
| Er eventuell mulighet for opsjon innløst til rett tid og er dette dokumentert i BKSak? | ● | |
| Er det gjennomført kontraktsevaluering etter endt kontraktsperiode og er dette dokumentert i BKSak? | | |
| Foreligger det andre evalueringer av kontrakten i løpet av perioden og er dette dokumentert i BKSak? | ○ | ○ |

5.4 Vurdering

BHO har ikke hatt en overordnet oversikt over alle kontraktene som faller inn under avdelingen med tilhørende informasjon om ansvar og milepæler, ettersom oversikten ikke har vært jevnlig oppdatert siden 2013. Deloitte merker seg at byrådsavdelingen er i gang med å registrere alle kontrakter i KAV og slik vil få en oversikt over alle inngått kontrakter.

Undersøkelsen viser at byrådsavdelingen har gitt føringer for underliggende etater for hvordan arbeidet med kontraktsoppfølging skal gjennomføres, og byrådsavdelingen deltar selv i kontraktsoppfølgingen sammen med etatene. Det er også satt krav til rapportering og oppsummering fra oppfølgingsarbeidet slik at byrådsavdelingen følger opp at kontraktene blir fulgt opp av etatene.

Det ble gjort risikovurderinger av kontraktsoppfølgingsarbeidet til byrådsavdelingen i 2015, men det er ikke gjort tilsvarende vurdering etter dette og det gjøres ikke en systematisk og dokumentert risikovurdering av kontraktsporteføljen.

Stikkprøvekontrollen som Deloitte har gjennomført viser at selv om det er gjennomført systematisk kontraktsoppfølging er det identifisert følgende mangler:

- Manglende oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i henhold til både regelverk og Bergen kommunen sine rutiner (årlig egenmeldingsskjema og risikovurdering).
- Manglende systematikk og formalisering av måling og evaluering av kontrakter

Det er Deloitte sin vurdering at byrådsavdelingen har etablert viktige rutiner for kontraktsoppfølging som tydeliggjør hvordan denne byrådsavdelingen med tilhørende enheter skal følge opp kontrakter og kontraktsoppfølgingsarbeidet. Deloitte mener det er positivt at arbeidet med å legge inn kontrakter i KAV er i gang, og vil understreke viktigheten av å avklare hvilke rutiner som skal legges til grunn for oppfølging av kontrakter i KAV og hvordan dette kan samordnes med byrådsavdelingens egne rutiner.

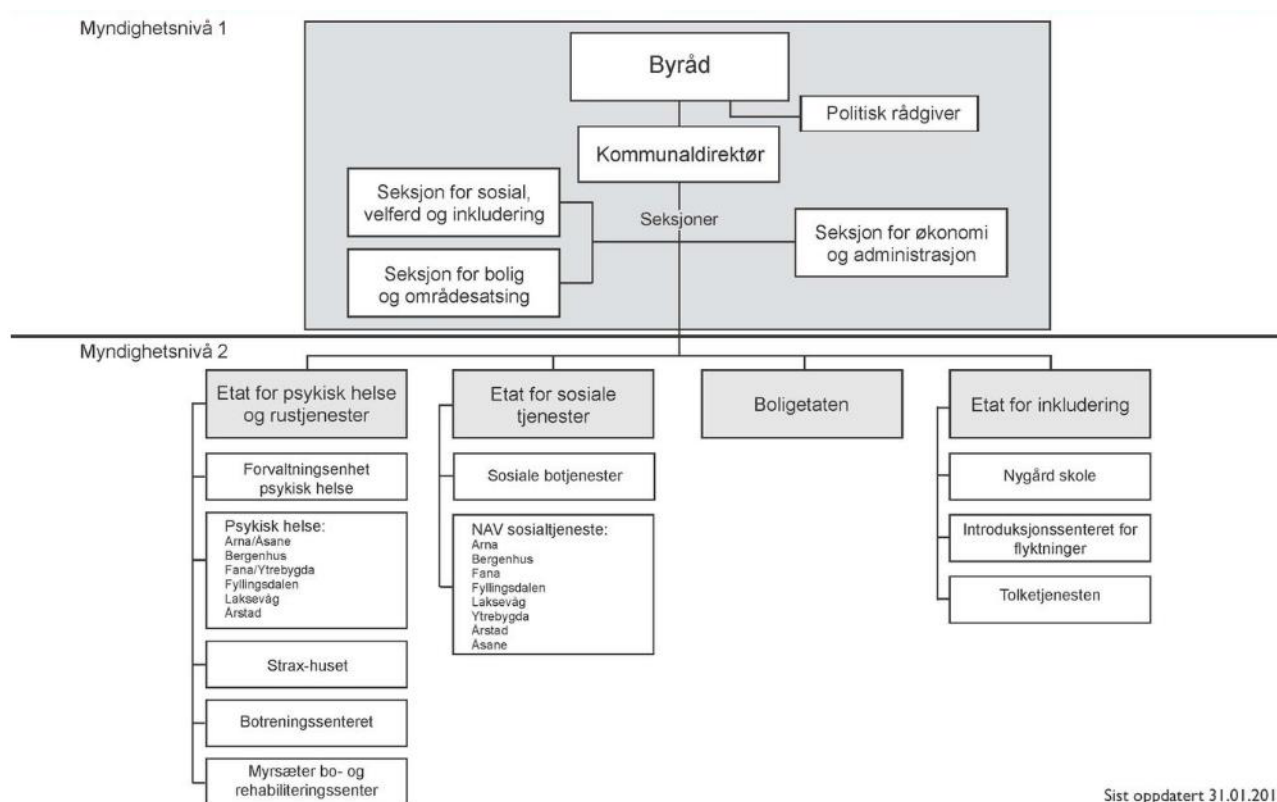
6. Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering (BSBI)

6.1 Innledning

Av informasjonen Deloitte har mottatt (2017) er det identifisert 52 aktive kontrakter som forvaltes av Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering, og tilhørende enheter (myndighetsnivå 1 og 2). Kontraktene avdelingen forvalter fordeler seg blant annet på tjenester innen rus og psykisk helse, boligjenester og vakt hold.

Organisasjonskartet under viser hvilke enheter som inngår i byrådsavdelingen.

Figur 4 Organisasjonskart BSBI



Kilde: www.bergen.kommune.no, Datert 31.01.2017

6.2 Byrådsavdelingens oppfølging av kontrakter

6.2.1 Ansvar og oppgaver

I byrådsavdelingen inngås det kontrakter på begge myndighetsnivå (én og to). Deloitte får opplyst at kontraktene som inngås på nivå én i hovedsak vil være større, mer komplekse og ha en strategisk karakter, eller være innenfor viktige politiske områder.

Ansvar for kontraktsoppfølging er basert på kontraktseierskapet, og oppfølgingen skal derfor gjennomføres av de enkelte enhetene i byrådsavdelingen. Deloitte får opplyst at kontraktseierskap følger av hvem som har signert kontrakten. Deloitte får opplyst at normalt vil en rådgiver i en av seksjonene (på

nivå 1) stå som ansvarlig for den tjenestefaglige del (tjenestene som leveres) av kontraktsoppfølgingen, men den operative oppfølgingen skjer i hovedsak ute i etatene som bruker kontraktene.

I kontraktene vil det som regel være oppgitt en kontaktperson fra avdelingen, og i praksis vil det være etablert forbindelse mellom fagrådgiver på nivå 1 og fagrådgiver på nivå 2 som sikrer gode rutiner for oppfølging enten ved samarbeid mellom nivå og/eller at nivå 2 ivaretar oppfølgingen selvstendig

Myndighetsnivå 1 har ikke utarbeidet en oversikt over ansatte på nivå 1 med kontraktsfaglig kompetanse, men byrådsavdelingen opplyser at de har god oversikt over ansatte som arbeider med anskaffelser og kontrakter og over kompetansen de besitter. Myndighetsnivå 1 forutsetter at nivå 2 innenfor sine fullmakter selv holder nødvendig oversikt over ansatte sin kompetanse. Byrådsavdelingen har til tross for at den mener å ha god oversikt over kompetansen på nivå 1, etterspurt en Agresso HR kompetansemodul for å legge inn og dokumentere formell utdanning, kurs og sertifikater/sertifiseringer.

6.2.2 Oppdatert oversikt over kontraktporteføljen

BSBI hadde i 2017 en oversikt over hvilke kontrakter som var inngått for myndighetsnivå 1 i byrådsavdelingen. Oversikten inneholder informasjon om hvem som er kontraktsansvarlig og avtaleforvalter, og hvem som er ansvarlig for faglig tjenesteinnhold og hvem som er ansvarlig for anskaffelsesfaglig innhold i kontraktene. Oversikten var ikke oppdatert ved første gangs oversendelse til Deloitte og Deloitte får opplyst at oversikten oppdateres periodisk ved behov, og at det var naturlig at den ble oppdatert i forbindelse med gjennomføring av denne revisjonen.

Deloitte får opplyst at etatene og andre resultatenheter i byrådsavdelingen innenfor sine delegerede fullmakter og oppdrag selv skal holde oversikt over kontraktene de eier og forvalter. Deloitte får opplyst at myndighetsnivå 1 forutsetter at nivå 2 selvstendig holder oversikter over, og følger opp, kontrakter som faller innenfor delegerede fullmakter og oppdragsnotater. Det er ikke utarbeidet en samlet oversikt over ansvar og oppgaver knyttet til kontraktsoppfølging på myndighetsnivå 2.

Oversikten over kontrakter på nivå 1 inneholder data som BSBI vurderer som tilstrekkelig for kontraktsoppfølgingen på nivå 1, men avdelingen poengterer likevel at et elektronisk kontraktsoppfølgingssystem vil kunne bedre kvaliteten ved kontraktsoppfølgingen. Byrådsavdelingen har ikke hatt et system for å administrere kontraktporteføljen, men har lenge etterspurt BFIE og Innkjøp konsern om et verktøy som gir støtte til å administrere kontrakter på en mer effektiv og kvalitetssikker måte. Byrådsavdelingen er kjent med at KAV nå er etablert, men Deloitte får opplyst at tidspunkt for overføring av byrådsavdelingens kontrakter til KAV ikke er avgjort (per mars 2018).

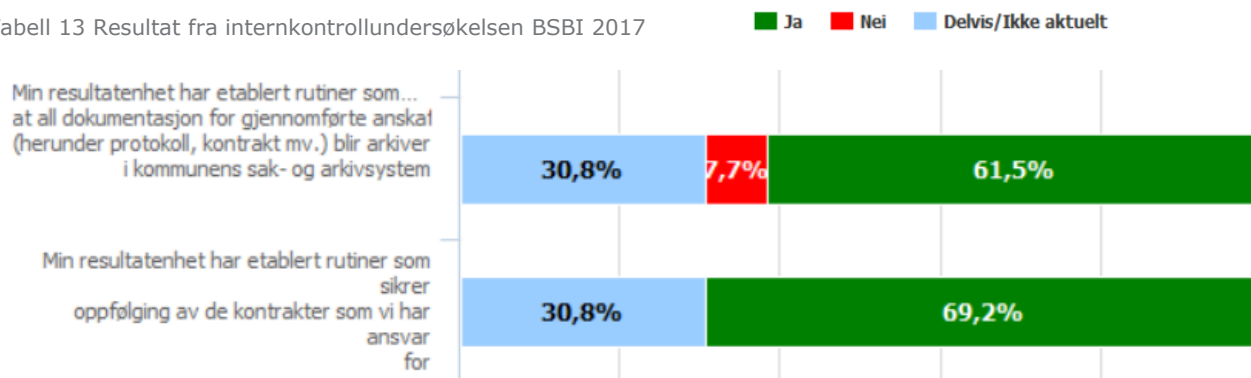
6.2.3 Formaliserte rutiner og retningslinjer for kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen

Byrådsavdelingen har ikke etablert egne overordnede rutiner og retningslinjer for kontraktsoppfølging. Byrådsavdelingen har ikke sett behov for egne rutiner utover de rutiner som er utarbeidet av Innkjøp konsern. Byrådsavdelingen har ikke gitt egne føringer for kontraktsoppfølging til myndighetsnivå 2 (utover det som følger av delegerede fullmakter, årsoppdrag og/eller enkeltoppdrag). Deloitte får opplyst at kommunaldirektøren på generelt grunnlag har informert myndighetsnivå 2 om at kommunaldirektøren forutsetter at vedtatte instruksjer, reglement og rutiner følges. Der hvor en rutine eventuelt er utarbeidet og gjort tilgjengelig fra konsernet, men formelt ikke er vedtatt så kan det erfaringsmessig variere i hvilken grad enhetene både på nivå 1 og 2 anvender rutinene. Deloitte får opplyst at byrådsavdelingen generelt sett benytter standardkontraktene og rutinene som Innkjøp konsern har gjort tilgjengelig på Allmenningen for å gjennomføre anskaffelsesprosesser og for å forvalte kontrakter som inngås, og at Innkjøp konsern er en god støttespiller når byrådsavdelingene har behov for rådgivning og/eller støtte.

Byrådsavdelingen forutsetter at alle innkjøpere og kontraktsansvarlige i byrådsavdelingen kjenner til at det finnes informasjon, skjemaer og regelverk som er publisert på Allmenningen. Ifølge representanter for byrådsavdelingen er det ikke mottatt avviksmeldinger eller lignende fra etatene angående kontraktsetterlevelse og en er ikke kjent med situasjoner der kontrakter er blitt sagt opp eller gjenstand for andre sanksjoner innenfor byrådsavdelingens ansvarsområde.

I internkontrollundersøkelsen som årlig sendes ut til alle resultatenhetsledere i Bergen kommune er også kontraktsoppfølging et tema. Resultatenhetslederne i BSBI som gjennomfører egne anskaffelseskonkurranser (13 ledere) svarer følgende vedrørende kontraktsoppfølging:

Tabell 13 Resultat fra internkontrollundersøkelsen BSBI 2017



I resultatenhetsledernes kommentarene til dette temaet i undersøkelsen gir en av enhetene uttrykk for at enheten kunne hatt bedre og tydeligere dokumenterte rutiner for kontraktsoppfølging.

6.2.4 Risikovurderinger

Byrådsavdelingen har ikke gjennomført en overordnet risikovurdering av avdelingens kontraktsportefølje eller kontraktsoppfølgingsarbeid. Byrådsavdelingen har begynt å jobbe med risikovurderinger, og har blant annet gjennomført risikovurdering av korrupsjon og inntektssikring.

6.2.5 Oppfølging og kontroll av kontraktsoppfølgingsarbeidet

Deloitte får opplyst at det er den enkelte enhet i byrådsavdelingen som selv er ansvarlig for å følge opp sine kontrakter. Byrådsavdelingen har ikke rutiner for å følge opp hvordan kontraktseiere og avtaleforvaltere følger opp kontraktene. Det er heller ikke foretatt etterkontroll av hvordan kontraktsoppfølging gjennomføres i de ulike enhetene underlagt avdelingen, herunder oppfølging av blant annet økonomi, kvalitet, miljø, lønns- og arbeidsvilkår, evaluering av kontrakter eller gevinstrealisering.

Deloitte får opplyst at kommunaldirektør i byrådsavdelingen har gitt uttrykk for at det skal arbeides med å etablere rutiner for etterkontroll i avdelingen. Nivå 1 skal kunne utføre etterkontroll av enheter på nivå 2, mens enheter på nivå 2 skal kunne gjennomføre etterkontroll av sine underliggende resultatenheter. Deloitte har fått opplyst at det foreløpig ikke er gjennomført etterkontroll av kontraktsoppfølging i avdelingen.

Byrådsavdelingen er av den oppfatning at Innkjøp konsern burde utføre en større del av kontrollarbeidet, da de har et kompetansemiljø som jobber med dette til daglig.

Deloitte får opplyst at byrådsavdelingen årlig gjennomfører analyser for å vurdere lojalitet til kommunens rammeavtaler. Seksjon for økonomi og administrasjon utarbeider årlig en oversikt over prisjusteringer knyttet til kontraktene seksjonen forvalter som gjøres tilgjengelig for underliggende etater dersom dette er kontrakter som brukes av flere.

6.2.6 Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår

I byrådsavdelingen er det ingen enheter som er definert som kontrollansvarlig enhet i henhold til vedtak om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Dette innebærer at byrådsavdelingens ansvar for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår er knyttet til innhenting av egenrapporteringsskjema og risikovurdering og

videreformidle dette til Innkjøp konsern. Kontrollansvaret i henhold til byråds sak 1402/14 er lagt til Innkjøp konsern. Dvs. at eventuelle ytterligere kontroller skal gjennomføres av Innkjøp konsern.




Deloitte får opplyst av byrådsavdelingen at kommunens retningslinjer skal følges når det gjelder oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Oppfølgingen skal skje av den enkelte resultat enhet som inngår kontraktene. Alle avdelingens innkjøpere og kontraktsansvarlige skal kjenne til nødvendige retningslinjer som ligger på Allmenningen og aktuelt regelverk på området. Det blir opplyst at Innkjøp konsern oppleves som aktive når det kommer til oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår og har holdt kurs for avdelingen om dette temaet.

Deloitte får opplyst at egenmelding vedrørende lønns- og arbeidsvilkår som mottas ved inngåelse av nye kontrakter og tilhørende risikovurdering sendes til Innkjøp konsern. Byrådsavdelingen har ikke en fullstendig oversikt over hvilke egenrapporteringsskjema og risikovurderinger som er hentet inn, men Deloitte har mottatt ett eksempel på at dette er gjort for en kontrakt, og at dokumentasjonen er videresendt til Innkjøp konsern. Deloitte merker seg at denne leverandøren benytter en underleverandør, men at det ikke er sendt inn egenrapportering med skjema for denne leverandøren slik det er bedt om i egenrapporteringsskjemaet. Den aktuelle underleverandøren er et bemanningsbyrå, og det er i risikovurderingen identifisert at det er gjenstående risiko for at leverandøren kan benytte ufaglært arbeidskraft på oppdraget. Deloitte kan ikke se at manglende egenrapportering fra underleverandør har blitt etterspurt. Det er heller ikke dokumentert eventuell begrunnelse for hvorfor dette ikke er gjort.




I henhold til oversikten over egenrapportering og risikovurdering for ikke-kontrollansvarlige enheter fra Innkjøp konsern er dette eneste egenrapporteringsskjema og risikovurdering som er sendt til Innkjøp konsern fra BSBI registrert i oversikt mottatt av Deloitte 25.8.2017.

6.2.7 Oppsummering av byrådsavdelingens kontraktsoppfølging

Tabellen under viser en oppsummering av utvalgte områder undersøkt i Deloitte som er beskrevet over. Oppsummeringen er ment for å synliggjøre hva som har vært etablert praksis i byrådsavdelingen. Formålet er å lettere få oversikt over hva som har vært etablert praksis på tvers av alle byrådsavdelingene, på overordnet nivå (ikke for hver enkelt resultat enhet). Vi har benyttet følgende symbol:

| | |
|---|-----------------------------|
|  | Etablert/gjennomført |
|  | Delvis etablert/gjennomført |
|  | Ikke etablert/gjennomført |
| | Ikke relevant |

Tabell 14 Oversikt over områder

| Har byrådsavdelingen: | | Kommentar |
|--|---|---|
| Oppdatert oversikt over kontraktsporteføljen til byrådsavdelingen, med informasjon om ansvarlig, tidsperiode, verdi, opsjoner m.m. |  | BSBI har en oversikt over kontrakter for myndighetsnivå 1 som oppdateres periodisk. Oversikten omfatter ikke alle kontrakter (nivå 2). Venter på full implementering av KAV. |
| Formaliserte <i>egne</i> føringer, rutiner eller retningslinjer for kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen |  | Ikke etablert egne system og rutiner da det ikke er vurdert å være behov for egne rutiner utover de som er gjort tilgjengelig fra konsernet. |
| Rutiner for å sikre at alle kontraktseiere gjennomfører systematisk kontraktsoppfølging |  | Ikke fulgt opp hvordan dette utføres. Anvender konsernets rutiner, men det blir opplyst at instruksene om f.eks. risikoanalyser og samfunnsansvar er ikke fulgt opp som forutsatt. Arbeidet er i startgropen. |

| | | |
|--|-----------------------|---|
| Gjennomført risikovurdering av kontraktsoppfølgingsarbeidet/kontraktsporteføljen | <input type="radio"/> | Nei, men det blir opplyst at dette er et arbeid som er i startgruppen |
| Rutiner for etterkontroll av kontraktsoppfølgingsarbeidet (utover lønns- og arbeidsvilkår) | <input type="radio"/> | Er i startgruppen for å anvende risikoanalyser og med slikt grunnlag gjennomføre etterkontroller av kontrakter. Byrådsavdelingen opplyser om at det er ikke sikkert det er behov for dokumenterte rutiner. Det er først og fremst behov for at vedtatte instruks samt rutiner fra konsernet følges. |
| Rutiner for måling og evaluering av kontrakter som skal avsluttes | <input type="radio"/> | Byrådsavdelingen forutsetter at nivå 2 evaluerer egne kontrakter før nye inngås. Det bli opplyst at nivå 1 evaluerer rutinemessig utgående kontrakter før nye anskaffelser foretas og er kjent med rutiner på Allmenningen om behovsvurderinger m.m. |
| Oppfølging av rutine for lønns- og arbeidsvilkår | <input type="radio"/> | Det er ikke hentet inn tilstrekkelig med dokumentasjon knyttet til lønns- og arbeidsvilkår. Byrådsavdelingen opplyser om at de er i startgruppen for å sikre dokumentasjon på oppfølging av vedtatt instruks om samfunnsansvar, herunder om lønns- og arbeidsvilkår. |

6.3 Test av et utvalg kontrakter

6.3.1 Utvalgte kontrakter

Deloitte har med utgangspunkt i mottatt informasjon undersøkt avdelingens kontraktsoppfølging for to kontrakter. Følgende kontrakter ble gjennomgått for byrådsavdelingen:

Tabell 15 Utvalgte kontrakter BSBI

| | Kontrakt 1 | Kontrakt 2 |
|---|--|---|
| Navn | Råd og veiledning rus-behandling, Stiftelsen Albatrossen Ettervernssenter | Fadderordning for nyankomne flyktninger |
| Kontraktseier | Etat for psykisk helse og rustjenester | Seksjon for velferd og inkludering |
| Kontraksverdi | Ca. MNOK 2,2 pr. år | Ca TNOK 870 per år |
| Kontraksperiode | Oppstart 1.1.2010 med løpende oppsigelsesadgang for begge parter med 1 års varsel. | Fra 1.7.2015 inntil partene har innfridd forpliktelsene i kontrakten. |
| Kontraktstype | Driftsavtale | Rammeavtale |
| Faller kontrakten inn under klausul vedrørende lønns- og arbeidsvilkår | Ja | Ja |
| Kontrollansvarlig enhet | Nei | Nei |

6.3.2 Kommentarer til stikkprøvene

Råd og veiledning rus-behandling, Stiftelsen Albatrossen Ettervernssenter

Kontrakten er dokumentert i BKSak. På saken er det også arkivert utkast til tilleggsavtale, e-post, årsregnskap og revisors beretning for 2010 samt indeksregulering av kontrakten for 2014. På andre saksområder i BKSak foreligger også indeksregulering for 2015 og 2016 (fellessak for budsjett/indeksregulering) samt flere årsregnskap som gjelder virksomheten det er inngått kontrakt med.

Oppsummering

Det er i liten grad gjennomført dokumentert kontraktsoppfølging i tilknytning til kontrakten.

Byrådsavdelingen informerer om at dette er en gammel avtale som ble inngått før BSBI ble opprettet, og at det ikke fulgte med referater/dokumentasjon fra anskaffelsesprosess/oppstart fra tidligere avdeling.

Kontrakten ble inngått før Innkjøp konsern utarbeidet retningslinjer og maler for kontraktsoppfølging. På spørsmål om kontraktsoppfølgingsplan, henviser byrådsavdelingen til kontraktens punkt 1-4 som omhandler partenes samarbeidsplikt, hvor det blant annet fremgår at det skal avholdes minimum ett samarbeidsmøte mellom partene pr år, og at det ellers skal avholdes møte ved behov. Kontrakten beskriver også en plikt for partene om å holde hverandre underrettet om forhold av betydning for oppdraget.

Ifølge byrådsavdelingen er det i kontraktsperioden avholdt oppfølgingsmøter med leverandøren med ujevne mellomrom, men det foreligger ikke dokumentasjon fra oppfølgingsmøtene.

I kontraktens punkt 2 er det inkludert enkelte kvalitetskrav, blant annet hvilke krav leverandøren skal stille til bruker, samt hva leverandør skal kunne tilby bruker av arbeidstrening, helsetilbud og sosiale tilbud, samt krav til kapasitet. I den forbindelse viser byrådsavdelingen til at det er elementer av kvalitetsbeskrivelser i leverandørens årlige oversendelse av årsregnskap med årsberetning mv.

Utover dokumentasjon på indeksregulering og årsregnskap, foreligger det i BKSak ingen dokumentasjon av eventuell kontraktsoppfølging som er foretatt i tilknytning til kontrakten. Deloitte har på forespørsel ikke mottatt dokumentasjon som underbygger at det er gjennomført ytterligere kontraktsoppfølging. Det blir opplyst om at det kan finnes dokumentasjon fra møter og lignende hos bruker av kontrakten (myndighetsnivå 2). Det er ikke gjennomført en evaluering av kontraktsutførelsen i perioden.

Det er ikke gjennomført en dokumentert risikovurdering av kontrakten.

Byrådsavdelingen er ikke kjent med endringer eller avvik i kontraktsforholdet. Fra avdelingen blir det opplyst at det ikke kan utelukkes at det foreligger dokumentasjon på eventuelle endringer og avvik i relasjonen mellom bestiller og leverandør på operativt nivå som ikke foreligger i BKSak.

Kontrakten inneholder bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår. Byrådsavdelingen viser til at lønn til daglig leder, samt totale lønnsutbetalinger, fremkommer av leverandørens årsregnskap som er dokumentert i BKSak (på sak for tilskudd/bybudsjettet 2016). Avdelingen har ikke gjennomført øvrig oppfølging av leverandørens etterlevelse av bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår. Det er ikke innhentet egenmeldingsskjema og/eller gjennomført tilhørende risikovurdering.

Fadderordning for nyankomne flyktninger

Oppsummering

Stikkprøvekontrollen indikerer at kontraktsoppfølging i hovedsak er avgrenset til halvårlige kontraktsoppfølgingsmøter og gjennomgang av årsrapport.

Kontrollen viser at dokumentasjon fra oppfølging ikke systematisk har blitt dokumentert i BKSak gjennom kontraktsperioden. Det mangler også oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår.

Kontrakt er dokumentert i BKSak.

Det er ikke utarbeidet en kontraktsoppfølgingsplan med milepæler o.l. Det er i kontrakten spesifisert at det skal holdes to møter med leverandør i året og at det skal leveres en årlig rapport til oppdragsgiver.

I følge byrådsavdelingen ble det avholdt oppstartsmøte for kontrakten. Deloitte har på forespørsel ikke mottatt dokumentasjon fra et slikt møte i BKSak.⁸

Det er ikke gjennomført en dokumentert risikovurdering i tilknytning til kontrakten.

Deloitte får opplyst at det gjennomføres to oppfølgingsmøter i året, noe som også er kontraktsfestet. To referater (30.11.2016 og 23.3.2017) fra kontraktsoppfølgingsmøtene er registrert som dokument nummer 14 «Diverse dokumenter» i BKSak. Dokument 14 ble opprettet 11.5.2017, altså etter oppstart av revisjonen.

Byrådsavdelingen opplyser om at kontraktskrav knyttet til kvalitet følges opp i forbindelse med kontraktsoppfølgingsmøtene og gjennomgang av årsrapport fra Røde Kors, Flyktningguiden. I referatene fra kontraktsoppfølgingsmøtene merker Deloitte seg at flere punkt knyttet til leveransene blir diskutert og dokumentert. Rapporten gir også en oversikt over arbeidet som er gjort i perioden.

Byrådsavdelingen opplyser om at det foreligger et administrativt vedtak i BKSak om forlengelse av kontrakten. I epost til leverandør (juni 2017) fremkommer det at kontrakten var gyldig til 31.12.2016 og at Bergen kommune ønsker å forlenge kontrakten til 31.12.2017. Dette blir bekreftet av leverandør.

Deloitte får opplyst at manglende utlysning av ny kontrakt skyldes at en ny Etat for inkludering fikk ansvar for å vurdere fremtidig behov og forvalte en evt. ny anskaffelse. Denne etaten har ikke vært fullt ut bemannet før sent mai/juni 2017, samtidig som det har vært behov for fadderordning.

BSBI understreker at leverandør og BSBI muntlig var omforente om at avtalen skulle forlenges, men at partenes prioritering av kontraktsdialogen rundt ny avtale medførte at kontrakten først ble dokumentert etter en kortere periode fra kontrakt løp ut til ny kontrakt formelt ble signert.

Det er ikke gjennomført en overordnet evaluering av kontraktsutførelsen før forlengelse ble vedtatt.

Byrådsavdelingen har ikke foretatt oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i forbindelse med kontrakten, som innhenting av egenmeldingsskjema og gjennomføring av risikovurdering. Avdelingen opplyser om at kontrakten ble inngått før bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår ble et konsernkrav.

Deloitte merker seg at kontrakten er datert februar 2015 og at det i kontrakten står at leverandører som ikke leverer egenerklæringsskjema innen 1 mnd. etter at kontrakten har startet plikter å betale dagbot inntil skjema er levert.

6.3.3 Oppsummering stikkprøver

Tabellen under viser en sammenstilling av utvalgte kriterier undersøkt i stikkprøvekontrollene. Stikkprøvekontrollen er basert på dokumentasjon i BKSak og eventuelt ettersendt dokumentasjon fra byrådsavdelingen. Betydningen av symbolene er forklart i kapittel 1.4.3.

Tabell 16 Oppsummering stikkprøver BSBI slik de var dokumentert på revisjonstidspunktet

| | Råd og veiledning rus-behandling, Stiftelsen Albatrossen Ettervernssenter | Fadderordning for nyankomne flyktninger |
|------------------------------------|---|---|
| Er kontrakten dokumentert i BKSak? | ● | ● |

⁸ BKSak 201501274, dokument nr 14 i BKSak var unntatt offentlighet og ikke tilgjengelig for revisjonen i vår tilgang til BK-sak. Dokumentasjonen ble etterspurt på epost 9.6.2017, men revisjonen har ikke mottatt denne dokumentasjonen.

| | | |
|--|----------------------------------|----------------------------------|
| Er det opprettet eget BKSak nummer hvor kontraktsoppfølging dokumenteres? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er det utarbeidet kontraktsoppfølgingsplan i henhold til rutineene utarbeidet av Innkjøp konsern? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Foreligger det dokumentasjon som viser faste oppfølgingspunkter utenom en kontraktsoppfølgingsplan? | <input checked="" type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> |
| Er det gjennomført oppstartsmøte og er dette dokumentert i BKSak? | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er det gjennomført oppfølgingsmøter og er dette dokumentert i BKSak? | <input checked="" type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> |
| Er eventuelle krav til miljø fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | | |
| Er eventuelle krav til kvalitet fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> |
| Er eventuelle krav til lønns- og arbeidsvilkår fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er eventuelle krav som omhandler økonomiske betingelser fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input checked="" type="radio"/> | |
| Har eventuelle endringer blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | | <input checked="" type="radio"/> |
| Har eventuelle avvik blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | | |
| Har eventuelle sanksjoner blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | | |
| Er eventuell mulighet for opsjon innløst til rett tid og er dette dokumentert i BKSak? | | <input type="radio"/> |
| Er det gjennomført kontraktsevaluering etter endt kontraktsperiode og er dette dokumentert i BKSak? | | <input type="radio"/> |
| Foreligger det andre evalueringer av kontrakten i løpet av perioden og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

6.4 Vurdering

Deloitte vurderer at BSBI ikke har hatt tilstrekkelig oversikt over omfanget av kontrakter som samlet faller inn under byrådsavdelingen. Byrådsavdelingen har oversikt som oppdateres periodisk over omfanget av kontrakter som er inngått på nivå 1, men ikke for myndighetsnivå 2. Deloitte vurdering er derfor at byrådsavdelingen ikke har en samlet oversikt over hvordan disse kontraktene forvaltes og følges opp, og har derfor også hatt for liten innsikt i den risiko som eventuelt finnes i tilknytning til disse kontraktene. Det er ikke gjort egne risikovurderinger av kontraktsporteføljen.

Undersøkelsen viser at byrådsavdelingen i liten grad har gitt føringer for underliggende etater for hvordan arbeidet med kontraktsoppfølging skal gjennomføres, og at byrådsavdelingen i liten grad har innsikt i hva som gjennomføres av kontraktsoppfølging i de underliggende etatene. Det kommer frem at myndighetsnivå 1 har en forståelse av at de enkelte enheter gjennomfører kontraktsoppfølging i henhold til de system og rutiner som Innkjøp konsern legger ut på Allmenningen, og at kommunaldirektør generelt har meldt at lover, forskrifter og vedtatte reglement og instruksjoner skal holdes.

Deloitte mener at det ikke er tilfredsstillende at det ikke blir fulgt opp at disse rutineene blir fulgt. Det er Deloitte sin vurdering at manglende oppfølging og etterkontroll medfører en risiko for at byrådsavdelingen ikke sikrer tilstrekkelig kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølgingen og ikke fanger opp eventuell manglende kontraktsoppfølging i enhetene. Deloitte vi i denne forbindelse også vise til byrådsak 1401/14 hvor det fremgår at kommunaldirektør skal påse at aktuelle systemer benyttes i egen byrådsavdeling, at

tilstrekkelig dokumentasjon foreligger. Dette gjelder både for konsernomfattende og sektorspesifikke områder og kan skje både som løpende egenkontroll og som etterkontroll.

Stikkprøvekontrollen viser flere mangler knyttet til kontraktsoppfølging på enhetsnivå. Dette gjelder blant annet:

- Manglende dokumentering av kontraktsoppfølging i BKSak (nå BK360)
- Manglende kontraktsoppfølgingsplaner
- Manglende gjennomføring av kontraktsoppfølgingsaktiviteter i henhold til retningslinjer
- Manglende oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i henhold til retningslinjer
- Manglende dokumentert kontraktsevaluering etter endt kontraktsperiode
- Manglende formalisering av kontraktsforlengelse med leverandør

Det er Deloitte sin vurdering at manglende systematisk tilnærming til og struktur for gjennomføring av kontraktsoppfølging, medfører en risiko for at byrådsavdelingen ikke sikrer tilstrekkelig kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølgingen, og ikke fanger opp eventuell manglende kontraktsoppfølging i enhetene. Uten systematisk kontraktsoppfølging, som sikrer at partene ivaretar sine rettigheter og plikter i henhold til inngått kontrakt, mener Deloitte at det fare for at det forekommer brudd på anskaffelsesregelverket og at leveransene ikke er i henhold til de krav som er satt i kontrakten.

Innkjøp konsern er i ferd med å implementere KAV med tilhørende rutiner, som skal omfatte alle byrådsavdelinger i Bergen kommune. BSBI har per mars 2018 ikke en oversikt over når avdelingens kontraktene vil bli ferdig registrert i KAV. Det er for tidlig å gjøre en vurdering av hvordan KAV vil fungere i praksis. Deloitte vil understreke viktigheten av å etablere rutiner som sikrer at alle kontrakter i byrådsavdelingen blir registrert i KAV innen de frister som er fastsatt og at kontraktene følges opp i henhold til de rutiner som følger av KAV. Det bør gjøres en risikovurdering av kontraktsoppfølgingsarbeidet slik at eventuelle risikoer kan følges opp gjennom etterkontroller (enten av Innkjøp konsern eller byrådsavdelingen) og det må etableres rutiner for stikkprøvekontroller. Deloitte mener også det er viktig å sikre at det er en enhetlig forståelse av hvor og hvordan kontraktsoppfølgingsarbeidet skal dokumenteres og arkiveres.

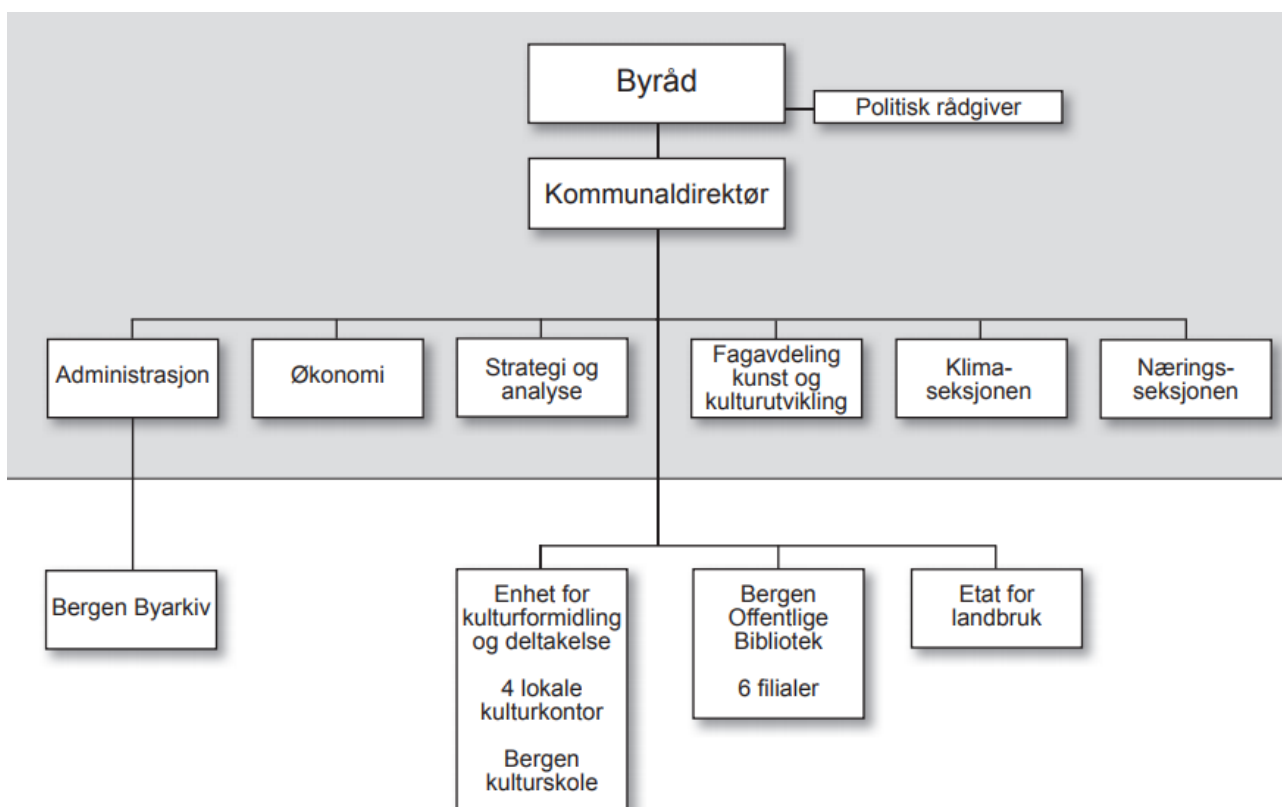
7. Byrådsavdeling for klima, kultur og næring (BKKN)

7.1 Innledning

Byrådsavdeling for klima, kultur og næring har et begrenset omfang av kontrakter som forvaltes av avdelingen. Kontraktene i avdelingen fordeler seg blant annet på innkjøp av bøker til biblioteket, veterinærvakt og tiltaksutredning for bedre luftkvalitet i Bergen. Av dokumentasjon Deloitte har mottatt er det identifisert 21 kontrakter som forvaltes av avdelingen (2017).

Organisasjonskartet under viser hvilke enheter som ligger til denne byrådsavdelingen.

Figur 5 Organisasjonskart BKKN



Kilde: www.bergen.kommune.no, Datert 01.08.2017

7.2 Byrådsavdelingens oppfølging av kontrakter

7.2.1 Ansvar og oppgaver

Byrådsavdeling for klima, kultur og næring opplyser at avdelingen har få kontrakter. Det er resultatenhetsledere som er kontraktseiere og ansvarlig for oppfølging av kontrakter.

7.2.2 Oppdatert oversikt over kontraktporteføljen

Byrådsavdelingen har en oversikt over kontrakter i avdelingen med verdi over 100 000,-. Oversikten blir ikke løpende oppdatert, men inneholder oversikt over hvem som er ansvarlig for oppfølging av de ulike kontraktene. I forbindelse med verifisering får Deloitte opplyst at listen oppdateres om lag en gang i året.

Når byrådsavdelingen begynner å ta i bruk KAV vil det, ifølge representanter fra byrådsavdelingen, gjøres en vurdering av hvilke kontrakter som skal inn i dette systemet og hvordan kontraktene skal følges opp.

7.2.3 Formaliserte rutiner og retningslinjer for kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen

Byrådsavdelingen har ikke utarbeidet egne rutiner og retningslinjer for kontraktsoppfølging, og skal i størst mulig grad bruke det som er tilgjengelig på Allmenningen fra Innkjøp konsern. Seksjon for Klima inngikk en ny kontrakt mot slutten av 2016 hvor det ble bestemt at kontraktsoppfølgingsplanen og de rutiner som Innkjøp konsern har gjort tilgjengelig på Allmenningen skulle tas i bruk og testes ut.

I etterkant av en tidligere revisjonsrapport har byrådsavdelingen arbeidet med å gjennomføre anskaffelser i henhold til regelverket. Byrådsavdelingen utarbeidet også lokale rutiner knyttet til selve anskaffelsesprosessen der blant annet ansvarlig for dokumentering av anskaffelsene på hver enhet ble etablert. I den gjennomførte revisjonen ble det pekt på at byrådsavdelingen hadde et forbedringspotensial når det gjaldt formalisering og dokumentering av innkjøpsprosesser. Det er også identifisert utfordringer knyttet til manglende formalisering og dokumentering av kontraktsoppfølging, slik som for eksempel dokumentering av evalueringene som gjøres av kontrakter.

Det er etablert en del rutiner på Allmenningen, men byrådsavdelingen opplever at Innkjøp konsern ikke har vært offensive ovenfor byrådsavdelingene når det gjelder kontraktsoppfølgingsområdet, og mener at det derfor vil være stor variasjon i hvordan de ulike byrådsavdelingene løser denne oppgaven. Byrådsavdelingen ønsker at det skal tydeliggjøres når det er behov for å bruke kontraktsoppfølgingsplanen og andre rutiner utarbeidet av Innkjøp konsern. Det er eksempelvis uklart om det skal utarbeides en slik kontraktsoppfølgingsplan for alle kontrakter, uavhengig av størrelse. Videre ønsker byrådsavdelingen at Innkjøp konsern skal være tydelig på hvilke oppfølgingsoppgaver som skal prioriteres og informere mer om dette til byrådsavdelingene.

I internkontrollundersøkelsen som årlig sendes ut til alle resultatenhetsledere i Bergen kommune er også kontraktsoppfølging et tema. Ti av resultatenhetslederne i BKKN som har svart på undersøkelsen for 2017 har svart at de gjennomfører egne anskaffeskonsurranser. Alle disse svarer bekreftende på spørsmålene under:

Tabell 17 Resultat fra internkontrollundersøkelsen BKKN 2017

■ Ja ■ Nei ■ Delvis/Ikke aktuelt



7.2.4 Risikovurderinger

Byrådsavdelingen har ikke gjort en overordnet risikovurdering av kontraktporteføljen eller kontraktoppfølgingsarbeidet i avdelingen. Deloitte får opplyst at byrådsavdelingen jobber med risikokartlegging på et overordnet nivå, og at ingen av enhetene har rapportert kontraktoppfølging som et risikoområde.

7.2.5 Oppfølging og kontroll av kontraktoppfølgingsarbeidet

Byrådsavdelingen har ikke etablert rutiner for, eller gjennomført, etterkontroll av enhetenes oppfølging av økonomi, kvalitet, miljø, lønns- og arbeidsvilkår, avtalelojalitet, evaluering av kontrakter eller gevinstrealisering.

Som en oppfølging av revisjonen som avdekket en del avvik med hensyn til dokumentering og arkivering ble det gjort tester (2014/2015) for å kontrollere om praksisen hadde forbedret seg. I testene ble det blant annet identifisert at ikke all dokumentasjon blir registrert på to nummer i BKsak slik rutinene krever.

Det blir i intervju opplyst at resultatenhetslederne normalt vil håndtere utfordringer knyttet til kontrakter direkte med leverandørene, og at utfordringer ikke vil løftes til byrådsavdelingen (myndighetsnivå 1) før det eventuelt er behov for å iverksette sanksjoner.

Deloitte får opplyst at avdelingen for noen år siden sammen med Innkjøp konsern foretok noen kontroller av byrådsavdelingens avtalelojalitet mot konsernrammeavtalene, og at kontrollene ikke avdekket vesentlige avvik. Det er ikke gjennomført kontroller av avtalelojalitet opp mot rammeavtalen byrådsavdelingen har med Haugen Bok for bokinnkjøp til biblioteket.




7.2.6 Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår

I byrådsavdelingen er det ingen enheter som er definert som kontrollansvarlig enhet i henhold til vedtak om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Dette innebærer at byrådsavdelingens ansvar for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår er knyttet til innhenting av egenrapporteringsskjema og risikovurdering og videreformidle dette til Innkjøp konsern. Kontrollansvaret i henhold til byråds sak 1402/14 er lagt til Innkjøp konsern. Dvs. at eventuelle ytterligere kontroller skal gjennomføres av Innkjøp konsern.








I oversikten over egenmeldingsskjema og risikovurdering for ikke-kontrollansvarlige enheter fra Innkjøp konsern er det ikke registrert kontrakter fra byrådsavdelingen eller dens underliggende enheter. Det har ikke blitt innhentet årlig egenerklæring og gjennomført risikovurdering av alle kontrakter hvor det er krav om kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Så langt i 2018 har BKKN rapportert en kontrakt til Innkjøp konsern som er omfattet av krav til lønns- og arbeidsvilkår. Det blir oppgitt at egenrapportering er hentet inn og risikovurdering gjennomført.

7.2.7 Oppsummering av byrådsavdelingens kontraktoppfølging

Tabellen under viser en oppsummering av utvalgte områder undersøkt i revisjonen som er beskrevet over. Oppsummeringen er ment for å synliggjøre hva som har vært etablert praksis i byrådsavdelingen. Formålet er å lettere få oversikt over hva som har vært etablert praksis på tvers av alle byrådsavdelingene, på overordnet nivå (ikke for hver enkelt resultatenheter). Vi har benyttet følgende symbol:

| | |
|---|-----------------------------|
|  | Etablert/gjennomført |
|  | Delvis etablert/gjennomført |
|  | Ikke etablert/gjennomført |
| | Ikke relevant |

Tabell 18 Oversikt over områder BKKN

| Har byrådsavdelingen: | | Kommentar |
|---|---|--|
| Oppdatert oversikt over kontraktporteføljen til byrådsavdeling, med informasjon om ansvarlig, tidsperiode, verdi m.m. |  | Byrådsavdelingen har en oversikt som blir årlig ajourført |
| Formaliserte egne føringer, rutiner eller retningslinjer for kontraktoppfølging i byrådsavdelingen |  | Deloitte får i intervju opplyst at avdelingen skal benytte rutinene publisert av Innkjøp konsern på Allmenningen. |
| Rutiner for å sikre at alle kontraktseiere gjennomfører systematisk kontraktoppfølging |  | Det blir ikke gjennomført oppfølging |
| Gjennomført dokumentert risikovurdering av kontraktoppfølgingsarbeidet/kontraktporteføljen |  | Det er ikke gjennomført risikovurdering av kontraktoppfølgingsarbeidet. Kontraktoppfølging er ikke identifisert som en vesentlig risiko. |
| Rutiner for kontroller og målinger av kontrakter (utover lønns- og arbeidsvilkår) |  | Det er ikke utarbeidet egne rutiner for dette eller gjennomført slike kontroller. |
| Rutinebyr for evaluering av kontrakter som skal avsluttes |  | Det er ikke utarbeidet egne rutiner for dette. |
| Oppfølging av rutine for lønns- og arbeidsvilkår |  | Det har ikke blitt innhentet årlig egenerklæring og gjennomført risikovurdering av alle kontrakter hvor det er krav om kontroll av lønns- og arbeidsvilkår frem til i dag. For rapportering i 2018 er dette gjort. |

7.3 Test av et utvalg kontrakter

7.3.1 Utvalgte kontrakter

Byrådsavdelingen ble i forbindelse med revisjonen bedt om å sende over en oversikt over kontrakter som tilhører avdelingen. Deloitte fikk tilsendt en oversikt over kontrakter over kr 100 000. Deloitte har med utgangspunkt i denne informasjonen undersøkt avdelingens kontraktoppfølging for to kontrakter.

Følgende kontrakter ble gjennomgått for byrådsavdelingen:

Tabell 19 Utvalgte kontrakter BKKN

| | | |
|--|--|-----------------------------------|
| Navn | Rammeavtale innkjøp av bøker | Innkjøp veterinæravtalt - stordyr |
| Kontraktseier | Bergen Offentlige Bibliotek | Etat for landbruk |
| Kontraktsverdi | Ca. MNOK 9 | NOK 699 755 per år |
| Kontraktperiode | 2.4.14 – 2.4.16 med opsjon på forlenging i inntil to år. | 1.3.14 – 28.2.18 |
| Kontraktstype | Rammeavtale | Driftsavtale |
| Krav til klausul vedrørende lønns- og arbeidsvilkår | Nei | Ja |
| Kontrollansvarlig enhet | Nei | Nei |

7.3.2 Kommentarer til stikkprøvene

Rammeavtale innkjøp av bøker

Bergen kommune har inngått kontrakt med en bokhandel om leveranse av bøker. Kontrakten er dokumentert i BKSak, men kontraktens bilag mangler.

Byrådsavdelingen opplyser at det ble gjennomført et oppstartsmøte for kontrakten 2. april 2014. Dette er ikke referatført. Det går frem av kontrakten at Bergen kommune ønsker et årlig evalueringsmøte av samarbeidet. Gjennom kontraktsperioden er ikke kontraktsoppfølging løpende dokumentert i BKSak. 16. april 2017, etter oppstart av revisjonen, ble det lagt til et notat i BKSak som oppsummerer ulike oppfølgingsaktiviteter som byrådsavdelingene har foretatt i tilknytning til kontrakten. Notatet viser til spesifikasjoner i konkurransegrunnlaget og hvordan leveransen har vært i forhold til dette. Det blir vist til at det ble gjennomført et evalueringsmøte med leverandør i 2015 og punkt fra møtet blir referert i notatet. Det går frem av notatet at det ikke er gjennomført møte med leverandør i 2016, men at de har vært i kontakt flere ganger. Det går også frem at det var planlagt et evalueringsmøte i 2017. Deloitte kan ikke se at dette er dokumentert i BKSak.

Oppsummering

Stikkprøvekontrollen viser at det i liten grad er gjennomført dokumentert systematisk kontraktsoppfølging.

Det er ikke utarbeidet en kontraktsoppfølgingsplan for kontrakten. Det er ikke foretatt en risikovurdering i tilknytning til kontrakten.

Det har forekommet avvik fra kontraktsbestemmelser i kontraktsperioden. Det går frem av notatet om oppfølging av kontrakten at det har vært utfordringer knyttet til leveransen av bøker, både med hensyn til leveringstid og kvalitet. Kontrakten gir rett til dagbot ved forsinkelse, men det er ikke dokumentert hvorvidt dette eller andre sanksjoner har blitt vurdert/gjennomført.

I følge byrådsavdelingen har det blitt avtalt mindre endringer på kontrakten. Det foreligger ikke skriftlige endringsmeldinger eller annen dokumentasjon knyttet til disse endringene.

I kontrakten er det fastsatt at leverandørens rutiner og tiltak for å redusere bruken av emballasje skal være et tema i kontraktsoppfølgingen med fokus på kontinuerlig forbedring. Ifølge byrådsavdelingen har dette ikke blitt fulgt opp.

Bergen kommune varslet innløsning av opsjon 1. mars 2016. Dette var etter kontraktens frist for når innløsning av opsjon skal varsles, som er senest to måneder før kontraktens utløp (som var 25.3.2016). Kontrakten ble forlenget til 25.3.2018. Det ble ikke gjennomført dokumentert kontraktsevaluering forut for at kommunen valgte å innløse opsjonen. Deloitte har i forbindelse med høring i juni 2018 fått opplyst at kontrakt ikke er lyst ut på nytt og at dette vil gjøres i løpet av juni 2018.

Innkjøp veterinærvakt - stordyr

Bergen kommune har inngått kontrakt med en veterinær om vaktjenester for stordyr. Kontrakten er dokumentert i BKSak.

Det ble ikke gjennomført oppstartsmøte i forbindelse med kontrakten.

Oppsummering

Stikkprøvekontrollen viser at det i liten grad er gjennomført dokumentert kontraktsoppfølging.

I følge byrådsavdelingen er det ikke gjennomført regelmessige oppfølgingsmøter i kontraktsforholdet, men det er gjennomført møte i forbindelse med identifiserte avvik. Dokumentasjon knyttet til avvikshåndtering er arkivert i BKSak.

Det er ikke gjennomført en dokumentert risikovurdering av kontrakten.

Kontrakten inneholder bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår. Det foreligger ingen dokumentasjon av oppfølging av disse bestemmelsene, verken egenmeldingsskjema eller risikovurdering er arkivert i BKSak. I følge byrådsavdelingen har leverandøren levert besvarelse av kommunens egenmeldingsskjema for lønns- og arbeidsvilkår. På forespørsel har ikke Deloitte mottatt dokumentasjon av dette.

Deloitte har fått opplyst i mars 2018 at det er satt i gang arbeid med å få lyst ut ny avtale i samarbeid med Innkjøp konsern. Dette er etter at opprinnelig avtale er gått ut. I juni 2018 får Deloitte opplyst at utlysning forventes gjennomført i løpet av juni 2018.

7.3.3 Oppsummering stikkprøver

Tabellen under viser en sammenstilling av utvalgte kriterier undersøkt i stikkprøvekontrollene. Stikkprøvekontrollen er basert på dokumentasjon i BKSak og eventuelt ettersendt dokumentasjon fra byrådsavdelingen. Betydningen av symbolene er forklart i kapittel 1.4.3 Tabellen er ment å gi en oversikt over hvor stikkprøvene har identifisert utfordringsområder.

Tabell 20 Oppsummering stikkprøver BKKN

| | Rammeavtale innkjøp av bøker | Innkjøp veterinæravtalt - stordyr |
|---|------------------------------|-----------------------------------|
| Er kontrakten dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> |
| Er det opprettet eget BKSak nummer hvor kontraktsoppfølging dokumenteres? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er det utarbeidet kontraktsoppfølgingsplan i henhold til rutinene utarbeidet av Innkjøp konsern og er planen fulgt opp? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Foreligger det dokumentasjon som viser faste oppfølgingspunkter utenom en kontraktsoppfølgingsplan? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er det gjennomført oppstartsmøte og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er det gjennomført oppfølgingsmøter og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er eventuelle krav til miljø fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er eventuelle krav til kvalitet fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er eventuelle krav til lønns- og arbeidsvilkår fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er eventuelle krav som omhandler økonomiske betingelser fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Har eventuelle endringer blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Har eventuelle avvik blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Har eventuelle sanksjoner blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er eventuell mulighet for opsjon innløst til rett tid og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er det gjennomført dokumentert kontraktsevaluering etter endt kontraktsperiode og er dette arkivert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Foreligger det andre evalueringer av kontrakten i løpet av perioden og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

7.4 Vurdering

Deloitte registrerer at BKKN har en oversikt over kontrakter som faller inn under avdelingen og underliggende enheter, men at denne ikke oppdateres jevnlig. Byrådsavdelingen har likevel etter Deloitte sin vurdering ikke tilstrekkelig informasjon om hvordan kontraktene forvaltes og følges opp i enhetene. Byrådsavdelingen (myndighetsnivå 1) har derfor etter Deloitte sin vurdering for liten innsikt i den risiko som eventuelt finnes i tilknytning til disse kontraktene. Det er ikke gjort egne risikovurderinger av kontraktsporføljen.

Det kommer frem at byrådsavdelingen forventer at enhetene gjennomfører kontraktoppfølging i henhold til de system og rutiner som Innkjøp konsern legger ut på Allmenningen. Deloitte mener at det ikke er tilfredsstillende at det ikke blir fulgt opp at disse rutinene blir fulgt. Det er Deloitte sin vurdering at manglende oppfølging og etterkontroll medfører en risiko for at byrådsavdelingen ikke sikrer tilstrekkelig kvalitet og effektivitet i kontraktoppfølgingen og ikke fanger opp eventuell manglende kontraktoppfølging i enhetene. Deloitte vil i denne forbindelse også vise til byrådsak 1401/14 hvor det fremgår at kommunaldirektør skal påse at aktuelle systemer benyttes i egen byrådsavdeling, at tilstrekkelig dokumentasjon foreligger. Dette gjelder både for konsernomfattende og sektorspesifikke områder og kan skje både som løpende egenkontroll og som etterkontroll.

Stikkprøvekontrollen viser flere mangler knyttet til kontraktoppfølging på enhetsnivå. Dette gjelder blant annet:

- Manglende dokumentering av kontraktoppfølging i BKSak (nå BK360)
- Manglende kontraktoppfølgingsplaner i henhold til Innkjøp konsern sine rutiner
- Manglende gjennomføring av kontraktoppfølgingsaktiviteter i henhold til retningslinjer
- Manglende oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i henhold til retningslinjer
- Manglende dokumentert kontraktsevaluering etter endt kontraktperiode
- Manglende rettidig utløsning av opsjon

Det er Deloitte sin vurdering at manglende systematisk tilnærming til og struktur for gjennomføring av kontraktoppfølging, medfører en risiko for at byrådsavdelingen ikke sikrer tilstrekkelig kvalitet og effektivitet i disse prosessene, og ikke fanger opp eventuell manglende kontraktoppfølging i enhetene. Uten systematisk kontraktoppfølging, som sikrer at partene ivaretar sine rettigheter og plikter i henhold til inngått kontrakt, mener Deloitte at det fare for at det forekommer brudd på anskaffelsesregelverket og at leveransene ikke er i henhold til de krav som er satt i kontrakten.

Innkjøp konsern er i ferd med å implementere KAV med tilhørende rutiner, som skal omfatte alle byrådsavdelinger i Bergen kommune. Det er for tidlig å gjøre en vurdering av hvordan KAV vil fungere i praksis. Deloitte vil understreke viktigheten av å etablere rutiner som sikrer at alle kontrakter i byrådsavdelingen blir registrert i KAV og at disse følges opp i henhold til de rutiner som er under utarbeidelse av Innkjøp konsern. Deloitte vil også understreke at selv om registrering av kontrakter i KAV vil bidra til bedre oversikt over kontrakter og hvilke kontraktoppfølgingsaktiviteter som gjennomføres i enhetene, må det også gjøres et betydelig arbeid for å sikre at rutinene som etableres følges opp i det løpende kontraktoppfølgingsarbeidet. Det bør gjøres en risikovurdering av kontraktoppfølgingsarbeidet slik at eventuelle risikoer kan følges opp gjennom etterkontroller (enten av Innkjøp konsern eller byrådsavdelingen) og det må etableres rutiner for stikkprøvekontroller. Deloitte mener også det er viktig å sikre at det er en enhetlig forståelse av hvor og hvordan kontraktoppfølgingsarbeidet skal dokumenteres og arkiveres.

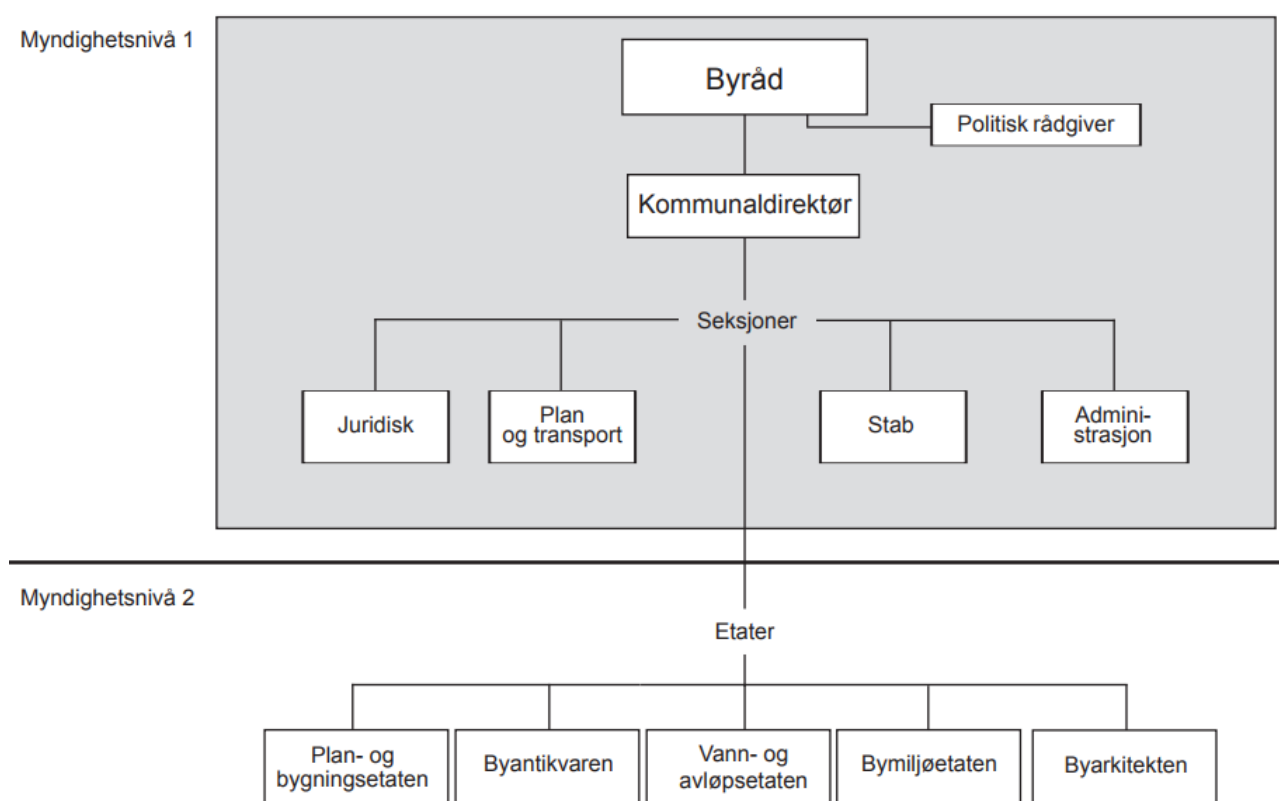
8. Byrådsavdeling for byutvikling (BBU)

8.1 Innledning

Byrådsavdeling for byutvikling og de underliggende enhetene forvalter en rekke kontrakter av betydelig omfang. Avdelingens kontrakter omfatter blant annet større investeringer innen vann- og avløpsområdet, og driftsavtaler knyttet til ulike tiltak for bymiljøet. Deloitte har mottatt en liste med 94 kontrakter som forvaltes av byrådsavdelingen med underliggende enheter (2017).

Organisasjonskartet under viser hvilke enheter som ligger til denne byrådsavdelingen.

Figur 6 Organisasjonskart BBU



Kilde: www.bergen.kommune.no, Datert 15.05.2017

8.2 Byrådsavdelingens oppfølging av kontrakter

8.2.1 Ansvar og oppgaver

I Byrådsavdeling for byutvikling er ansvaret for kontraktsoppfølging lagt til de underliggende enhetene som eier og/eller forvalter kontraktene. Byrådsavdelingen har tre store etater som regelmessig inngår kontrakter:

- Plan- og bygningsetaten
- Vann- og avløpsetaten (VA-etaten)
- Bymiljøetaten

Nivå én i byrådsavdelingen benytter seg i hovedsak av de kommuneovergripende rammeavtalene inngått av Innkjøp konsern, og forvalter ifølge byrådsavdelingen få kontrakter selv. Underliggende enheter signerer selv kontraktene som hører inn under den enkelte enhets ansvarsområde, forutsatt at kontraktsbeløpene er innenfor vedtatte rammer i kommunens økonomireglement.

8.2.2 Oppdatert oversikt over kontraktporteføljen

Byrådsavdelingen har ikke en samlet oversikt over kontrakter som er inngått i avdelingen og dens underliggende enheter, og har derfor ikke en enhetlig oversikt over kontraktene som forvaltes i byrådsavdelingen med underliggende enheter, hvem som er kontraktseiere og hvordan kontraktene følges opp og forvaltes⁹. Deloitte får opplyst at byrådsavdelingen og underliggende etater lenge har etterspurt et verktøy for kontraktshåndtering. Byrådsavdelingen har startet å legge inn kontrakter i KAV og alle løpende kontrakter vil legges inn i systemet. Alle konkurranser som gjennomføres etter 1. april 2018 gjennomføres i Merzell og legges derfor automatisk inn i KAV.

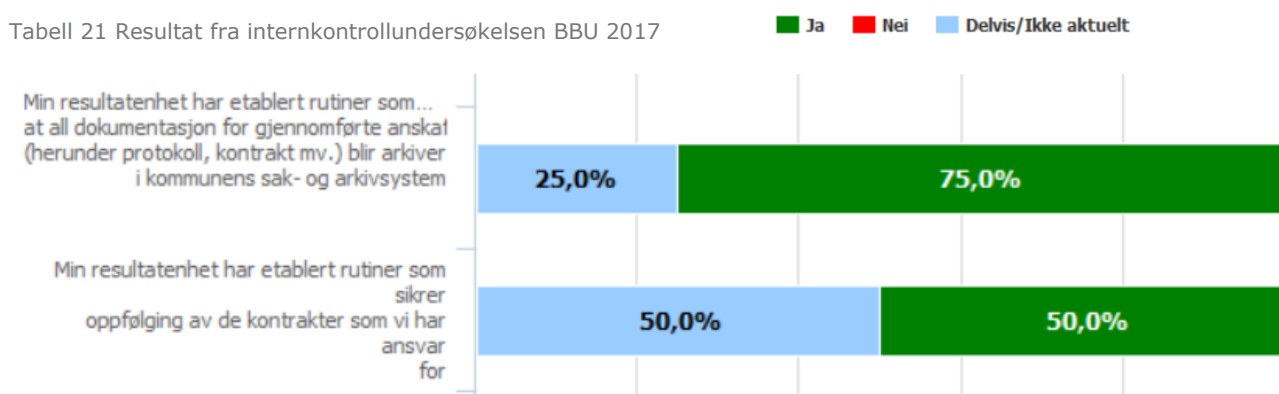
8.2.3 Formaliserte rutiner og retningslinjer for kontraktsoppfølging

I intervju opplyser representanter fra byrådsavdelingen at de underliggende enhetene har ulike typer kontrakter og at det derfor ikke er utarbeidet felles rutiner for kontraktsoppfølging. Deloitte får opplyst at hver enkelt enhet har utviklet egne rutiner. Det blir i intervju opplyst at enhetene deler informasjon om rutiner seg imellom, men at det kan være et potensial for å samhandle mer på tvers av enhetene i avdelingen for å etablere en beste praksis for dette arbeidet i byrådsavdelingen. 1. oktober 2016 ble Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten opprettet og de to enhetene jobber med å utarbeide rutiner for blant annet kontraktsoppfølging. Det blir i intervju opplyst at myndighetsnivå 1 i byrådsavdelingen har ønsket å være mer involvert i utarbeidelse av rutiner og retningslinjer for kontraktsoppfølging. Byrådsavdelingen jobber med å styrke ressurstilgangen på økonomi- og kontrollområdet. Det blir opplyst at avdelingen ønsker seg noe mer kompetanse på kontraktfeltet, slik at de underliggende enhetene kan bistås på dette området ved behov. Det er i 2018 blant annet ansatt en controller som også vil få ansvar for å følge opp innkjøp og kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen.

Innføring av KAV er også forventet å bidra til mer oversikt over kontraktsoppfølgingsarbeidet, men det blir også pekt på at det foreløpig er uklart hvor godt rutinene i KAV er tilpasset kontraktene som følges opp i enhetene i avdelingen.

I internkontrollundersøkelsen som årlig sendes ut til alle resultatenhetsledere i Bergen kommune er også kontraktsoppfølging et tema. Resultatenhetslederne i BBU som svarer at de gjennomfører egne anskaffelseskonkurranser (fire ledere) svarer følgende vedrørende kontraktsoppfølging:

Tabell 21 Resultat fra internkontrollundersøkelsen BBU 2017



I en av kommentarene fra en av resultatenhetsene fremgår det at enheten støtter seg på kompetanse som relevant personale har opparbeidet seg. Det blir vist til at det ikke foreligger noe enhetlig system som sikrer overordnet ivaretagelse av lover, krav og retningslinjer for bestillinger, anskaffelser, arkivrutiner og kontraktsoppfølging, men at virksomheten er i gang med en prosess for å etablere dette.

⁹ Deloitte får opplyst at avdelingen årlig melder inn til Innkjøp konsern hvilke innkjøp som planlegges gjennomført kommende år. Dette gjelder alle byrådsavdelinger.

8.2.4 Risikovurdering

Byrådsavdelingen har ikke gjennomført en overordnet risikovurdering av kontraktsporføljen eller kontraktsoppfølgingsarbeidet i avdelingen.

8.2.5 Oppfølging og kontroll av kontraktsoppfølgingsarbeidet

Myndighetsnivå 1 i byrådsavdelingen har ikke etablert rutiner for, eller gjennomført etterkontroll av, hvordan kontraktene følges opp i de enkelte enhetene, herunder med hensyn til oppfølging av økonomi, kvalitet, miljø, lønns- og arbeidsvilkår, avtalelojalitet, evaluering av kontrakter eller gevinstrealisering. Kontraktsoppfølging er ikke et område som blir fulgt opp gjennom styringskort eller lignende. Deloitte har fått opplyst at oppfølging av eventuelle avvik fra kontrakt håndteres av den resultatenheten som forvalter kontrakten.

8.2.6 Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår

Vann- og avløpsetaten og Bymiljøetaten er definert som kontrollansvarlig enhet for kontraktene de selv har inngått. Innkjøp konsern har kontrollansvar for øvrige kontrakter i byrådsavdelingen og andre underliggende enheter. Deloitte får i intervju opplyst at Innkjøp konsern aktivt har informert om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår, og regelmessig sender ut informasjon om møter og lignende. Byrådsavdelingen opplever at Innkjøp konsern har hatt en positiv utvikling i tjenesteytelsen til byrådsavdelingene, men oppfatter at seksjonen har knappe ressurser.

De kontrollansvarlige enhetene skal årlig melde inn alle kontrakter hvor det er krav om kontroll av lønns- og arbeidsvilkår til Innkjøp konsern slik at Innkjøp konsern har en fullstendig oversikt over disse kontraktene. I følge oppgaveløseren for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår skal disse enhetene også årlig oversende:

- Antall gjennomførte egenrapporteringer og risikovurderinger siste år, med navn på leverandørene.
- Antall stikkprøver siste år.
- Kopi av rapport etter utført kontroll for hver av leverandørene som er kontrollert i trinn 2 eller 3 (se kap. 3)
- Eventuelle andre relevante dokumenter.

I oversikten over rapportering fra kontrollansvarlige enheter til Innkjøp konsern høsten 2017 er det meldt inn følgende kontrakter fra disse enhetene:




| Kontrollansvarlig enhet | Antall kontrakter/leverandører | Egenrapportering og risikovurdering | Kontroll trinn 2 eller 3 |
|-------------------------|--|--|---|
| Vann- og avløpsetaten | Sju kontrakter og fire leverandører er meldt inn. Det er kontraktskrav til lønns- og arbeidsvilkår i alle kontrakter. | For samtlige av leverandørene og kontraktene er det sendt inn egenrapporteringsskjema med risikovurdering. | Det fremgår av oversikten at det ikke er gjennomført kontroll på trinn 2 eller 3 for noen av kontraktene. Deloitte får opplyst at det skyldes at risikoen var lav (grønn) for de kontraktene som ble vurdert. |
| Bymiljøetaten | Åtte kontrakter og seks leverandører er meldt inn. Det er kontraktskrav til lønns- og arbeidsvilkår i alle kontrakter. | For samtlige av leverandørene og kontraktene er det sendt inn egenrapporteringsskjema med risikovurdering. | Det fremgår av oversikten at det ikke er gjennomført kontroll på trinn 2 eller 3 for noen av kontraktene. |

I oversikten over egenrapportering og risikovurdering for ikke-kontrollansvarlige enheter fra Innkjøp konsern er det ikke registrert kontrakter fra byrådsavdelingen eller dens underliggende etater per august 2017.








En av de kontrollansvarlige enhetene opplyser at den, sammen med andre etater, har ytret ønske om at ansvaret for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i sin helhet samles hos Innkjøp konsern.

8.2.7 Oppsummering av byrådsavdelingens kontraktsoppfølging

Tabellen under viser en oppsummering av utvalgte områder undersøkt i revisjonen som er beskrevet over. Oppsummeringen er ment for å synliggjøre hva som har vært etablert praksis i byrådsavdelingen. Formålet er å lettere få oversikt over hva som har vært etablert praksis på tvers av alle byrådsavdelingene, på overordnet nivå (ikke for hver enkelt resultatenheter). Vi har benyttet følgende symbol:

| | |
|---|-----------------------------|
|  | Etablert/gjennomført |
|  | Delvis etablert/gjennomført |
|  | Ikke etablert/gjennomført |
| | Ikke relevant |

Tabell 22 Oversikt over områder i BBU

| Har byrådsavdelingen: | | Kommentar |
|---|---|--|
| Oppdatert oversikt over kontraktporteføljen til byrådsavdeling, med informasjon om ansvarlig, tidsperiode, verdi m.m. |  | De største enhetene har egen oversikt over sine kontrakter, med noe ulik informasjon. Det foreligger ikke en samlet oversikt. |
| Formaliserte egne føringer, rutiner eller retningslinjer for kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen |  | Byrådsavdelingen opplyser at de ønsker å styrke kompetansen innen kontraktsområdet, og jobbe mer med å etablere beste praksis på tvers. |
| Rutiner for å sikre at alle kontraktseiere gjennomfører systematisk kontraktsoppfølging |  | Nei, ikke overordnet |
| Gjennomført risikovurdering av kontraktsoppfølgingsarbeidet |  | Nei, ikke gjennomført p.t. |
| Rutiner for kontroller og målinger av kontrakter (utover lønns og arbeidsvilkår) |  | Nei, ikke gjennomført p.t. |
| Rutiner for evaluering av kontrakter som skal avsluttes |  | Nei, ikke etablert egne rutiner for dette. |
| Oppfølging av rutine for lønns- og arbeidsvilkår |  | Det er rapportert om en del kontrakter, fra kontrollansvarlige enheter til Innkjøp konsern. Det er ikke rapportert om kontrakter fra ikke-kontrollansvarlige enheter fra byrådsavdelingen. |

8.3 Test av et utvalg kontrakter

8.3.1 Utvalgt kontrakter

Deloitte har med utgangspunkt i tilgjengelige oversikter over kontrakter undersøkt kontraktsoppfølgingen for følgende to kontrakter:

Tabell 23 Utvalgte kontrakter BBU

| | | |
|--|---|---|
| Navn | Drift og vedlikehold lysanlegg parker og turveier | Fornyng av avløpsnett med strømpereovering perioden 2016-2018 |
| Kontraktseier | Bymiljøetaten | Vann- og avløpsetaten |
| Kontraksverdi | Produksjonsavhengig, men trolig minimum kr. 2 000 000 | Minimum MNOK 43 |
| Kontraksperiode | 10.9.2014 – 10.9.2017. Opsjon på ytterligere ett år. | 2016 – 2018 med opsjon på forlenging i inntil to år. |
| Kontraktstype | Driftsavtale | Rammeavtale |
| Krav til klausul vedrørende lønns- og arbeidsvilkår | Ja | Ja |
| Kontrollansvarlig enhet | Nei | Ja |

8.3.2 Kommentarer til stikkprøvene

Drift og vedlikehold lysanlegg parker og turveier

Kontrakten ble registrert i BKSak 12.5.2017, etter revisjonens oppstart, og det foreligger ikke øvrig dokumentasjon av eventuell kontraktsoppfølging i arkivsystemet. På forespørsel om dokumentasjon av kontraktsoppfølging som ikke er registrert i BKSak, har Deloitte mottatt en endringsmelding.

Det er ikke utarbeidet en egen kontraktsoppfølgingsplan for kontrakten som er i samsvar med Innkjøp konsern sin mal for slik plan. Deloitte får opplyst at plan for kontraktsoppfølging fremgår av kontrakten (punkt 8). I kontraktens punkt 8 fremgår det en generell bestemmelse om at det skal avholdes møter mellom partene gjennom hele kontraktsperioden. Det skal føres referat fra slike møter.

Byrådsavdelingen opplyser at det ble avholdt oppstartsmøte og oppfølgingsmøter for kontrakten, men det foreligger ikke formell dokumentasjon på dette i BKSak. Deloitte får opplyst at det trolig finnes på e-post. Deloitte får opplyst at det har vært stadige skifter av kontaktperson for kontrakten og at det har vært perioder uten en fast kontaktperson i kommunen. Dette har medført at kontraktsoppfølgingen har vært langt dårligere enn i tidligere kontraktsperioder.

Det er ikke gjennomført en dokumentert risikovurdering i tilknytning til kontrakten.

Byrådsavdelingen opplyser om at det har vært endring på kontrakten som ikke er dokumentert i BKSak. Deloitte har på forespørsel mottatt en endringsmelding.

Byrådsavdelingen opplyser om at det har vært avvik knyttet til leveranser i forbindelse med kontraktsforholdet. Byrådsavdelingen informerer om at de fleste utbedringer av avvik skjer etter varsel om feilmelding i BKKs nettsystem hvor publikum selv melder avvik i systemet. Avvik meldt til tidligere Grønn etat og nå Bymiljøetaten er fortløpende håndtert opp mot BKK per epost. Oppfølging av avvikene er ikke dokumentert i BKSak, men i BKKs nettsystem.

Oppsummering

Stikkprøvekontrollen viser at det i liten grad er gjennomført dokumentert kontraktsoppfølging. Den oppfølgingen som er foretatt er mangelfullt dokumentert i BKSak.

Kontrakten inneholder kvalitetskriterier som leverandør skal innfri. Byrådsavdelingen opplyser om at det ikke har vært dokumentert oppfølging av om kvalitetsbestemmelser etterleves i kontraktsforholdet.

Byrådsavdelingen opplyser at det ikke har vært oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i tilknytning til kontraktsleveransene. Kontrakten inneholder ikke bestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår.

Kontrakten er trolig av en verdi som medfører at bestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår skulle vært inntatt. Det er dermed heller ikke gjennomført oppfølging av kontrakten i henhold til kravene om kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Deloitte har ikke mottatt informasjon om den faktiske størrelsen på kontrakten eller om opsjon har blitt innløst.

Fornyng av avløpsnett med strømpereovering perioden 2016-2018

Kontrakten hører inn under Vann- og avløpsetaten og det er denne enheten som besørger kontraktsoppfølgingen. Etaten var representert i intervju gjennomført med byrådsavdelingen og Deloitte har derfor fått større innsikt i etatens system og rutiner for kontraktsoppfølging. Rutinene er kort beskrevet nedenfor. Deretter oppsummeres observasjoner fra kontrakten som har vært omfattet av stikkprøvekontrollen.

System og rutiner for kontraktsoppfølging i Vann- og avløpsetaten

Det blir i intervju opplyst at VA-etaten er ISO sertifisert i henhold til ISO 9001:2015 (Ledelsessystemer for kvalitet) samt ISO 14001:2015 (Ledelsessystemer for miljø), og har utarbeidet egne rutiner for oppfølging av leverandører. I enterprise-kontrakter følges leverandørene opp gjennom byggemøtene som avholdes hver 14. dag, eventuelt faste statusmøter som er tilpasset kontraktens utforming. VA-etaten har utarbeidet sjekklister for de ulike fasene i prosjektene.

VA etaten benytter TQM som sitt ledelsessystem. Dette er et kvalitetssystem som etaten benytter for å dokumentere etatens prosesser, rutiner, maler, sjekklister mm. Deloitte har fått tilsendt to rutiner som gjelder kontraktsoppfølging, blant annet Prosess for NoDig (TQM), Rutine for arkivering (TQM).

Rutine for arkivering beskriver hvor dokumentasjon skal arkiveres. Det lagres ikke dokumentasjon knyttet for eksempel til en kontrakt i TQM. All arkivverdig dokumentasjon skal lagres i BKSak, og det fremgår av rutinene alle dokumentene som det er forventet skal arkiveres knyttet til kontraktsoppfølging. I tillegg til BKSak arkiveres det informasjon i aktuelle fagsystemer. VA-etaten har i likhet med andre etater i kommunen, tatt i bruk ISY Prosjekt Økonomi, et system for økonomistyring i prosjekter. Dette systemet benyttes for økonomioppfølging av prosjekter, inkludert håndtering av endringer. Etatens byggeleder for det aktuelle prosjekt kontrollerer og attesterer alle innkomne fakturaer før videre godkjenning i Agresso. I VA-etaten vil det normalt være prosjektleder som har ansvar for å håndtere eventuelle kontraktsavvik.

VA etaten har etablert en egen innkjøpsstrategi med noen definerte mål. Blant disse er det blant annet mål om at «Det skal etableres en struktur for oppfølging av leverandører, for å sikre at leverandørene innfrir kontraktens forventninger, mål og krav.» og «Det skal foretas en evaluering etter gjennomføring av kontraktene, og eventuelle forbedringsforslag skal fremmes i slutfasen av prosjektet i henhold til krav i kvalitets- og miljøstyringssystemet»

VA-etaten er definert som kontrollansvarlig enhet for oppfølging og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene de selv inngår. Det blir i intervju opplyst at VA-etaten gjennomfører risikovurdering med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår i tråd med Innkjøp Konsern sine rutiner. Etaten opplever at det er vanskelig å gjennomføre gode risikovurderinger av prosjektporteføljen som sådan og etaten er i startfasen på dette området. Prosjektleder har ansvar for å gjennomføre risikovurderingene i hvert prosjekt. Etaten er av den oppfatning at det behøves mer sentralisert bistand for å gjennomføre risikovurderingene.

VA-etaten har ikke gjennomført dokumentinspeksjon eller stedlig kontroll i henhold til vedtaket om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos noen av leverandørene. Det oppleves som utfordrende å gjennomføre kontrollvirksomheten fordi det er vanskelig å ha riktig kompetanse ute i etatene til å gjennomføre slike kontroller. Det blir understreket at det er ofte omfattende undersøkelser som må gjøres for å komme til bunns i lønns- og arbeidsvilkår når det brukes firma fra andre land o.l. Det kan da stilles spørsmål ved om det er riktig at kontrollansvaret skal ligge på prosjektlederne.

Det blir i intervju opplyst at VA-etaten ved aktuell prosjektleder foretar evalueringer av alle entreprisekontrakter. Etaten jobber med å få løftet disse evalueringene ut av prosjektet slik at de kan vurderes i sammenheng på etatsnivå for å få til læring på tvers av prosjektene.

Observasjoner av stikkprøvekontroll

Kontrakt er dokumentert i BKSak.

I BKSak er det registrert fire dokumenter på aktuelt saksnummer. Byrådsavdelingen opplyser om at VA-etaten også har sitt eget system hvor kontraktsoppfølgingen dokumenteres. Etaten har en egen prosjektmappe for dokumentering av oppfølging av prosjektet som ikke ligger i BKSak.

Det blir vist til at det er tett oppfølging av leverandør knyttet til kontraktens leveranser og milepæler. E-post korrespondanse knyttet til oppfølgingen arkiveres i prosjektmappen. Når det gjelder kontraktsoppfølgingsplan, viser byrådsavdelingene til at det er etablert en prosess for prosjektgjennomføring og oppfølging for denne rammeavtalen som er arkivert i TQM. Deloitte har fått tilsendt dokumentet som beskriver denne prosessen. Dokumentet viser til en rekke aktiviteter som skal gjennomføres slik som byggemøter etter behov, statusmøter hver 4 måned, krav til sluttdokumentasjon, leverandørevaluering m.v. Kontraktsoppfølgingsprosessen og tilhørende dokumentasjon er i liten grad arkivert i BKSak.

Byrådsavdelingene opplyser at det ble avholdt oppstartsmøte for kontrakten i juni 2016, men at det ikke foreligger referat fra dette møtet. Deloitte får opplyst at det er avholdt oppfølgingsmøte med leverandøren i kontraktsperioden, men dette er ikke dokumentert i BKSak.

Det er fylt ut egenrapportering fra leverandør knyttet til lønns- og arbeidsvilkår. Kontrakten ble signert 23.6.2016. Egenmeldingsskjema fra kontraktspart ble signert i mai 2017. Det fremgår av egenmeldingsskjema at det skal benyttes en underleverandør. Det er hentet inn egenmeldingsskjema fra denne underleverandøren. I egenmeldingsskjema fra underleverandør fremgår det videre at det skal benyttes ytterligere to underleverandører. Det foreligger ikke egenmeldingsskjema fra disse i BKSak. Det foreligger imidlertid et egenmeldingsskjema fra en annen underleverandør som er signert 1.2.2017.

Det er gjennomført en risikovurdering knyttet til kontraktens bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår. Denne ble gjennomført ett år etter at kontrakten ble inngått, og etter oppstart av denne revisjonen. Øvrige bestemmelser og leveranser i kontrakten er ikke risikovurdert.

Det blir opplyst at det har vært endringer på og avvik fra kontrakten. Dokumentasjon foreligger ikke i BKSak, men skal foreligge i prosjektmappen som gjelder kontrakten.

Byrådsavdelingen opplyser om at kontraktsoppfølgingen omfatter oppfølging av kvalitet, miljø og økonomiske betingelser. Det blir vist til at for kvalitet og miljø er dette dokumentert gjennom epost korrespondanse, og inspeksjonsrapporter. Dokumentasjon foreligger ikke i BKSak. Deloitte får opplyst at det vil bli bedre system for arkivering i kommunens ny arkiveringsystem BK360.

Kontrakten er ikke avsluttet. Deloitte får opplyst at gjennomføring av kontrakten vil bli evaluert når den er avsluttet.

Oppsummering

Kommunens sentrale retningslinjer for kontraktsoppfølging er i liten grad benyttet, men at det er foretatt kontraktsoppfølging i samsvar med etatens egne rutiner. Kontrollen viser samtidig at det er mangelfull arkivering av kontraktsoppfølging i BKSak.

8.3.3 Oppsummering stikkprøver

Tabellen under viser en sammenstilling av utvalgte kriterier undersøkt i stikkprøvekontrollene. Stikkprøvekontrollen er basert på dokumentasjon i BKSak og eventuelt ettersendt dokumentasjon fra byrådsavdelingen. Betydningen av symbolene er forklart i kapittel 1.4.3

Tabell 24 Oppsummering stikkprøver BBU

| | Drift og vedlikehold lysanlegg parker og turveier | Fornyning av avløpsnett med strømperenovering perioden 2016-2018 |
|--|---|--|
| Er kontrakten dokumentert i BKSak? | ● | ● |
| Er det opprettet eget BKSak nummer hvor kontraktsoppfølging dokumenteres? | ○ | ◐ |
| Er det utarbeidet kontraktsoppfølgingsplan i henhold til rutineene utarbeidet av Innkjøp konsern og er planen fulgt opp? | ○ | ○ |
| Foreligger det dokumentasjon som viser faste oppfølgingspunkter utenom en kontraktsoppfølgingsplan? | ◐ | ● |
| Er det gjennomført oppstartsmøte og er dette dokumentert i BKSak? | ◐ | ◐ |
| Er det gjennomført oppfølgingsmøter og er dette dokumentert i BKSak? | ◐ | ◐ |
| Er eventuelle krav til miljø fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | | ◐ |
| Er eventuelle krav til kvalitet fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | ○ | ◐ |
| Er eventuelle krav til lønns- og arbeidsvilkår fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | ○ | ◐ |
| Er eventuelle krav som omhandler økonomiske betingelser fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | ○ | ◐ |
| Har eventuelle endringer blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | ◐ | ◐ |
| Har eventuelle avvik blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | ◐ | ◐ |
| Har eventuelle sanksjoner blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | | |
| Er eventuell mulighet for opsjon innløst til rett tid og er dette dokumentert i BKSak? | | |
| Er det gjennomført kontraktsevaluering etter endt kontraktsperiode og er dette dokumentert i BKSak? | | |
| Foreligger det andre evalueringer av kontrakten i løpet av perioden og er dette dokumentert i BKSak? | ○ | ○ |

8.4 Vurdering

BBU har ikke en samlet oversikt over kontrakter som er inngått i avdelingen og dens underliggende enheter, og har derfor ikke en enhetlig oversikt over kontraktene som forvaltes i byrådsavdelingen med underliggende enheter, hvem som er kontraktseiere og hvordan kontraktene følges opp og forvaltes. Deloitte merker seg samtidig at de største etatene har egne oversikter over egne kontrakter som er bygd opp noe ulikt med hensyn til hvilken informasjon som fremgår. Byrådsavdelingen har etter Deloitte vurdering ikke tilstrekkelig informasjon om hvordan kontraktene forvaltes og følges opp. Byrådsavdelingen

(myndighetsnivå 1) har derfor etter Deloitte sin vurdering for liten innsikt i den risiko som eventuelt finnes i tilknytning til disse kontraktene. Det er ikke gjort egne risikovurderinger av kontraktporteføljen. Deloitte mener derfor det er positivt at det er lagt vekt på å øke ressursene og arbeidet med kontraktsoppfølging fra byrådsavdelingen.

Det kommer frem at byrådsavdelingen forventer at de enkelte enheter gjennomfører kontraktsoppfølging i henhold til de system og rutiner som Innkjøp konsern legger ut på Allmenningen eller etter egne system og rutiner. Deloitte mener at det ikke er tilfredsstillende at det ikke blir fulgt opp at disse rutinene blir fulgt. Det er Deloitte sin vurdering at manglende oppfølging og etterkontroll medfører en risiko for at byrådsavdelingen ikke sikrer tilstrekkelig kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølgingen og ikke fanger opp eventuell manglende kontraktsoppfølging i enhetene. Deloitte vil i denne forbindelse også vise til byrådsak 1401/14 hvor det fremgår at kommunaldirektør skal påse at aktuelle systemer benyttes i egen byrådsavdeling, at tilstrekkelig dokumentasjon foreligger. Dette gjelder både for konsernomfattende og sektorspesifikke områder og kan skje både som løpende egenkontroll og som etterkontroll.

Stikkprøvekontrollen viser flere mangler knyttet til kontraktsoppfølging på enhetsnivå. Dette gjelder blant annet:

- Manglende dokumentering av kontraktsoppfølging i BKSak (nå BK360)
- Manglende kontraktsoppfølgingsplaner i henhold til Innkjøp konsern sine rutiner
- Manglende gjennomføring av kontraktsoppfølgingsaktiviteter i henhold til retningslinjer
- Manglende oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i henhold til retningslinjer.

Det er Deloitte sin vurdering at manglende systematisk tilnærming til og struktur for gjennomføring av kontraktsoppfølging, medfører en risiko for at byrådsavdelingen ikke sikrer tilstrekkelig kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølgingen, og ikke fanger opp eventuell manglende kontraktsoppfølging i enhetene. Uten systematisk kontraktsoppfølging, som sikrer at partene ivaretar sine rettigheter og plikter i henhold til inngått kontrakt, mener Deloitte at det er fare for at det forekommer brudd på anskaffelsesregelverket og at leveransene ikke er i henhold til de krav som er satt i kontrakten.

Innkjøp konsern er i ferd med å implementere KAV med tilhørende rutiner, som skal omfatte alle byrådsavdelinger i Bergen kommune. BBU med tilhørende enheter er i gang med å registrere kontrakter i KAV og har forventinger til at dette vil medvirke positivt til at en både får tilstrekkelig oversikt over kontrakter i byrådsavdelingen. Det er for tidlig å gjøre en vurdering av hvordan KAV vil fungere i praksis. Deloitte vil understreke at selv om registrering av kontrakter i KAV vil bidra til bedre oversikt over kontrakter og hvilke kontraktsoppfølgingsaktiviteter som gjennomføres i enhetene, må det også gjøres et betydelig arbeid for å sikre at rutinene som etableres følges opp i det løpende kontraktsoppfølgingsarbeidet. Det bør gjøres en risikovurdering av kontraktsoppfølgingsarbeidet slik at eventuelle risikoer kan følges opp gjennom etterkontroller (enten av Innkjøp konsern eller byrådsavdelingen) og det må etableres rutiner for stikkprøvekontroller. Deloitte mener også det er viktig å sikre at det er en enhetlig forståelse av hvor og hvordan kontraktsoppfølgingsarbeidet skal dokumenteres og arkiveres.

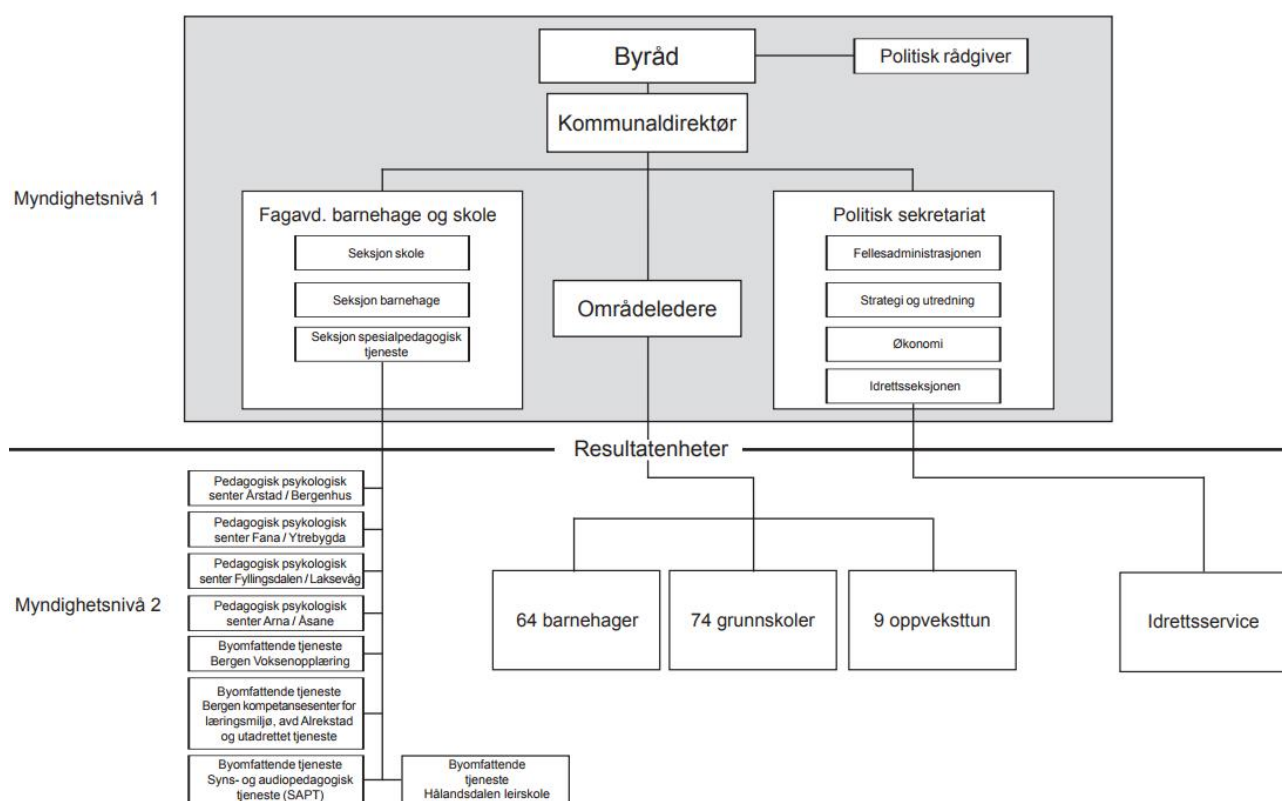
9. Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI)

9.1 Innledning

Deloitte får opplyst at Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett har et begrenset omfang av kontrakter som forvaltes av byrådsavdelingen på myndighetsnivå 1. Avtalene avdelingen forvalter er i hovedsak knyttet til fornying av kommunens idrettsanlegg, og forvaltes av Idrettsservice på myndighetsnivå 2. Av dokumentasjon Deloitte har mottatt er det identifisert 16 kontrakter som er aktive i 2017 eller ble sluttført i 2016 (15 av kontraktene er tilknyttet Idrettsservice, mens en kontrakt ligger til myndighetsnivå 1 i byrådsavdelingen). Deloitte får opplyst at det kan foreligge flere kontrakter som for eksempel tilhører fagavdelingene.

Organisasjonskartet under viser hvilke enheter som ligger til denne byrådsavdelingen.

Figur 7 Organisasjonskart BBSI



Kilde: www.bergen.kommune.no, Datert 15.08.2017

9.2 Byrådsavdelingens oppfølging av kontrakter

9.2.1 Ansvar og oppgaver

I intervju med representanter for byrådsavdelingen blir det opplyst at avdelingen i liten grad har selvstendig anskaffelsesaktivitet. Byrådsavdelingen (myndighetsnivå 1) er selv kontraktseier og kontraktsforvalter for én kontrakt (da ikke medregnet fagavdeling). Idrettsservice, som er underlagt idrettsseksjonen,

(myndighetsnivå 2) forvalter årlig omtrent ti investeringskontrakter og er således den enheten i byrådsavdelingen med størst kontraktsoppfølgingsbehov. Resultatenhetsledere er ansvarlige for å følge opp kontrakter i egne enheter. Det blir vist til at byrådsavdelingen i all hovedsak benytter kommunale rammeavtaler når de gjennomfører innkjøp. Videre blir det vist til at inngåelse av flere av de større kontraktene for eksempel innenfor barnehage og skole gjennomføres og følges opp av Innkjøp konsern (som for eksempel innkjøp av mat til kommunale barnehager og busstransport innenfor skoletid).

9.2.2 Oppdatert oversikt over kontraktsporteføljen

Byrådsavdelingen har ikke en oppdatert oversikt over alle kontrakter som er inngått i hele byrådsavdelingen både på myndighetsnivå 1 og 2, hvem som er kontraktseiere og hvordan kontraktene følges opp og forvaltes.

Idrettsservice har en egen oversikt over sine investeringsprosjekter med oversikt over leverandører og status for gjennomføring, og opplyser til Deloitte at Idrettsservice har god oversikt over alle kontraktene som er inngått i enheten.

Byrådsavdelingen eller underliggende enheter benyttet ikke kommunens kontraktsoppfølgingsverktøy (KAV) høsten 2017. Når KAV er implementert i Bergen kommunen våren 2018 vil kontraktene etter hvert bli registrert i dette systemet noe som vil gi en oversikt over alle kontrakter og tilhørende oppgaver i avdelingen. Deloitte får opplyst at for Idrettsservice skulle alle kontraktene være meldt inn i KAV innen 1.4.2018.

9.2.3 Formaliserte rutiner og retningslinjer for kontraktsoppfølging i byrådsdelingen

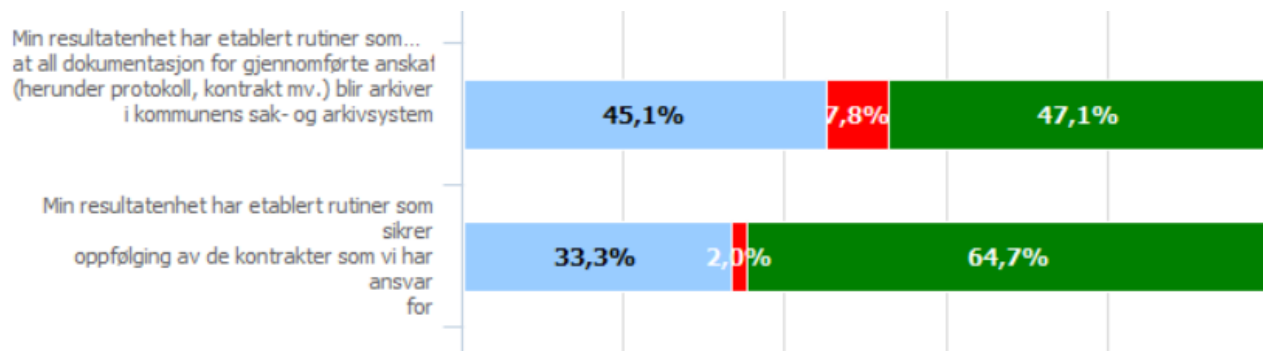
Byrådsavdelingen har ikke utarbeidet egne rutiner eller gitt føringer for kontraktsoppfølgingen i avdelingen og tilhørende enheter. Avdelingen begrunner dette med at det er begrenset omfang av slikt arbeid i avdelingen og at det er tilstrekkelig å basere seg på de sentrale rutinene som Innkjøp konsern har utarbeidet. Deloitte får opplyst at alle enhetene er pålagt å følge Bergen kommune sitt økonomiregelverk og gjeldende anskaffelsesstrategi. Innkjøp konsern benyttes som rådgiver for å ivareta de kontraktsfaglige aspektene i kontraktsoppfølgingen. Deloitte får opplyst at byrådsavdelingen sentralt ikke har ressurser som er spesielt dedikert til innkjøp og kontraktsoppfølging, og derfor i mindre grad gjennomfører oppfølgingen av kontrakter selv.

Myndighetsnivå 1 i byrådsavdelingen er ikke kjent med hvordan kontraktsoppfølging utøves i underliggende enheter, herunder i hvilken grad enheter har utarbeidet egne rutiner. Deloitte får opplyst at prosjektene som gjennomføres av Idrettsservice (myndighetsnivå 2) blir organisert som totalentreprisekontrakter og at innkjøpsprosesser skal følge de rutiner som Innkjøp konsern har etablert. Deloitte får opplyst at det er to personer som er dedikerte til oppfølgingen av de inngåtte kontraktene for disse investeringsprosjektene. Idrettsservice rapporterer til Idrettsseksjonen.

I internkontrollundersøkelsen som årlig sendes ut til alle resultatenhetsledere i Bergen kommune er også kontraktsoppfølging et tema. Resultatenhetslederne i BBSI som svarer at de gjennomfører egne anskaffelseskonkurranser (51 ledere) svarer følgende vedrørende kontraktsoppfølging:

Tabell 25 Resultat fra internkontrollundersøkelsen BBSI 2017

■ Ja ■ Nei ■ Delvis/Ikke aktuelt



9.2.4 Risikovurderinger

Det er ikke gjennomført en overordnet risikovurdering av kontraktsporføljen eller kontraktsoppfølgingsarbeidet i byrådsavdelingen som helhet. Deloitte får opplyst at eventuell kontraktsrisiko ikke rapporteres til byrådsavdelingen fra underliggende enheter. Deloitte får opplyst at årsaken til dette er at kontraktsoppfølgingsarbeidet er begrenset, men det erkjennes at dette burde vært dokumentert.

Deloitte har i forbindelse med verifisering fått fremlagt dokumenter som viser at Idrettsservice har gjennomført en økonomisk risikoanalyse i 2016 som også omfatter punkter knyttet til investeringsprosjekter. Videre er det vist til at Idrettsservice rapporterer om økonomisk risiko hvert tertial for alle investeringsprosjektene.

9.2.5 Oppfølging og kontroll av kontraktsoppfølgingsarbeidet

Byrådsavdelingen har ikke etablert rutiner for å følge opp hvordan kontraktseiere og avtaleforvaltere følger opp kontraktene. Det er heller ikke foretatt etterkontroll av hvordan kontraktsoppfølging gjennomføres i de ulike enhetene underlagt avdelingen, herunder oppfølging av blant annet økonomi, kvalitet, miljø, lønns- og arbeidsvilkår, avtalelojalitet, evaluering av kontrakter eller gevinstrealisering. Byrådsavdelingen mener det kan ligge et forbedringspotensial i at byrådsavdelingen får bedre oversikt over hvordan kontraktsoppfølgingen i enhetene blir gjennomført.

9.2.6 Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår

I BBSI er det ingen enheter som er definert som kontrollansvarlig enhet i henhold til vedtak om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Dette innebærer at byrådsavdelingens ansvar for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår er knyttet til innhenting av egenrapporteringsskjema og risikovurdering og videreformidle dette til Innkjøp konsern. Kontrollansvaret i henhold til byråds sak 1402/14 er lagt til Innkjøp konsern. Dvs. at eventuelle ytterligere kontroller skal gjennomføres av Innkjøp konsern.

I oversikten over egenrapportering og risikovurdering for ikke-kontrollansvarlige enheter fra Innkjøp konsern (2017) er det registrert tre kontrakter og to leverandører tilhørende Idrettsservice. For to av kontraktene er det registrert at egenrapporteringsskjema er innsendt, men tilhørende risikovurderingsskjema er ikke registrert av Innkjøp konsern for noen av kontraktene. Det er ikke registrert kontrakter fra øvrige enheter i byrådsavdelingen, heller ikke kontrakten vedrørende rammeavtale for deltagelse i byggeprosjekter, skolebruksplan og barnehagebruksplan som inngår i stikkprøvene under, hvor det er krav om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår.

9.2.7 Oppsummering av byrådsavdelingens kontraktsoppfølging

Tabellen under viser en oppsummering av utvalgte områder undersøkt i revisjonen som er beskrevet over. Oppsummeringen er ment for å synliggjøre hva som har vært etablert praksis i byrådsavdelingen. Formålet er å lettere få oversikt over hva som har vært etablert praksis på tvers av alle byrådsavdelingene, på overordnet nivå (ikke for hver enkelt resultatenehet). Vi har benyttet følgende symbol:

| | |
|----------------------------------|-----------------------------|
| <input checked="" type="radio"/> | Etablert/gjennomført |
| <input type="radio"/> | Delvis etablert/gjennomført |
| <input type="radio"/> | Ikke etablert/gjennomført |
| | Ikke relevant |

Tabell 26 Oversikt over områder BBSI

| Har byrådsavdelingen: | | Kommentar |
|---|-----------------------|---|
| Oppdatert oversikt over kontraktporteføljen til byrådsavdeling, med informasjon om ansvarlig, tidsperiode, verdi m.m. | <input type="radio"/> | Kun oversikt over investeringsprosjekter fra Idrettsservice |
| Formaliserte egne føringer, rutiner eller retningslinjer for kontraktoppfølging i byrådsavdelingen | <input type="radio"/> | Deloitte får i intervju opplyst at avdelingen skal benytte rutinene publisert av Innkjøp konsern. |
| Rutiner for å sikre at alle kontraktseiere gjennomfører systematisk kontraktoppfølging | <input type="radio"/> | Det blir ikke gjennomført kontroll av dette |
| Gjennomført dokumentert risikovurdering av kontraktoppfølgingsarbeidet/kontraktporteføljen | <input type="radio"/> | Det er ikke gjennomført overordnet risikovurdering av kontraktoppfølging |
| Rutiner for kontroller og målinger av kontrakter (utover lønns og arbeidsvilkår) | <input type="radio"/> | Det er ikke etablert rutiner for kontroll og målinger |
| Rutiner for evaluering av kontrakter som skal avsluttes | <input type="radio"/> | Det er ikke etablert rutiner for evaluering av kontrakter |
| Oppfølging av rutine for lønns- og arbeidsvilkår | <input type="radio"/> | Det er ikke innhentet egenrapporterings skjema og gjennomført risikovurdering for alle leverandører |

9.3 Test av et utvalg kontrakter

9.3.1 Utvalgte kontrakter

Deloitte har med utgangspunkt i tilgjengelige oversikter over kontrakter undersøkt kontraktoppfølgingen for følgende to kontrakter:

Tabell 27 Utvalgte kontrakter BBSI

| | | |
|--|--|---|
| Navn | Rammeavtale for deltagelse i byggeprosjekter, skolebruksplan og barnehagebruksplan | Krohnsminde liten bane |
| Kontraktseier | Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett | Idrettsservice |
| Kontraktsverdi | Antas å være årlig ca NOK 500 000 | NOK 765 200 |
| Kontraktperiode | Fra 8.3.2016 og i 2 år med opsjon for oppdragsgiver til å forlenge kontrakten ytterligere 2 år, totalt maksimalt 4 år. | 24.7.2015 – 17.8.2015. Leveransen ble ferdigstilt september 2016. |
| Kontraktstype | Rammeavtale | Investering |
| Krav til klausul vedrørende lønns- og arbeidsvilkår | Ja | Ja |

9.3.2 Kommentar til stikkprøvene

Rammeavtale for deltagelse i byggeprosjekter, skolebruksplan og barnehagebruksplan

Signert kontrakt foreligger i BKSak.

Det er opprettet BKSak for kontrakten hvor det foreligger brev i forbindelse med anskaffelsesprosessen og sluttregnskap. I tillegg er det et BKSak nummer for gjennomføringsvedtak og bruk av kunstgressfondet. Det er ikke et BKSak nummer for kontraktsoppfølging.

Oppsummering

Stikkprøvekontrollen viser at det i liten grad er gjennomført dokumentert og systematisk kontraktsoppfølging.

Det foreligger ikke dokumentert kontraktsoppfølgingsplan for kontrakten.

I følge byrådsavdelingen er det gjennomført oppstartsmøte og det gjennomføres jevnlig oppfølgingsmøte for kontrakten, men møtene er ikke dokumentert gjennom referat eller annen dokumentasjon.

Det er ikke gjennomført en dokumentert risikovurdering i tilknytning til kontrakten.

Det er ikke gjennomført dokumentert oppfølging av krav til kvalitet, men Deloitte får opplyst at det er gjennomført jevnlig oppfølgingsmøter. Deloitte får opplyst at møtene i liten grad er formalisert.

Byrådsavdelingen opplyser om at det ikke har vært endringer eller avvik i tilknytning til kontrakten.

Byrådsavdelingen har mottatt egenmeldingsskjema vedrørende innfrielse av bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår. Tilhørende risikovurdering knyttet til lønns- og arbeidsvilkår er ikke gjennomført.

Det er ikke gjennomført evalueringer av kontrakten.

Deloitte får opplyst at det er meldt om forlengelse av kontrakt fra 8.3.2018 til 7.3.2020. Ønske om å benytte opsjon ble ifølge byrådsavdelingen kommunisert til selskapet 11. desember 2017. Melding om dette er ikke arkivert i BKSak. Det er ikke gjennomført en skriftlig evaluering av kontrakten før ny opsjon ble inngått som er dokumentert i BKSak.

Krohnsminde liten bane – utskiftning av kunstgress

Kontrakten forvaltes av Idrettsservice. I intervju med byrådsavdelingen blir det oppgitt at enheten ikke har egne skriftlige rutiner knyttet til kontraktsoppfølging, men at de har to personer dedikerte til oppfølgingen av investeringsprosjekter. Samtidig blir det påpekt at Idrettsservice var, når det gjaldt anleggsavdelingen, underbemannet på det tidspunktet prosjektet ble gjennomført. Dette medførte at den administrative delen av prosjektoppfølgingen ikke ble optimal i forhold til å dokumentere gjennomføringen av prosjektene. Deloitte får opplyst at anleggsavdelingen i etterkant er styrket, og at prosjektoppfølging nå gjennomføres administrativt mer optimalt. Dette gjelder ikke minst på innleggelse i BKSak av dokumenter tilknyttet det enkelte prosjekt som i en periode ikke var komplett.

Oppsummering

Stikkprøvekontrollen viser at kontraktsoppfølgingen i liten grad er systematisk dokumentert.

Manglende dokumentasjon i BKSak blir bekreftet gjennom denne stikkprøven. Kontrakten er ikke dokumentert i BKSak og det foreligger heller ikke annen dokumentasjon knyttet til kontraktsoppfølging i BKSak, utover sluttregnskap. Det blir opplyst at kontrakten er arkivert i arkivet til Idrettsservice.

Det blir opplyst at oppstartsmøtet er gjennomført, men at det ikke ble ført referat fra møtet.

Det er for kontrakten ikke utarbeidet en egen kontraktsoppfølgingsplan. Det blir opplyst at fremdriftsplan for kontraktsleveransene var en del av tilbudet, og at denne planen har blitt fulgt opp i kontraktsperioden.

Det er ikke gjennomført en dokumentert risikovurdering i tilknytning til kontrakten. I oversendelse til Deloitte blir dette blant annet forklart med at det er lavere risiko for slike kontrakter ettersom saksbehandler hadde god kjennskap til leverandørene i markedet, det ble stilt tydelige krav til leveransene i konkurransegrunnlaget, og at det var etablert en betalingsstruktur med lav risiko for kommunen. Deloitte får samtidig opplyst at prosjektet ble mer utfordrende enn opprinnelig antatt. Det blir opplyst at gjennom dialog og oppfølging på stedet ble man enige om løsninger på de utfordringer man møtte.

Det fremkommer av e-postkorrespondanse mellom leverandør og Bergen kommune, som Deloitte har mottatt, at det er gjennomført oppfølgingsmøter med leverandør i kontraktsperioden. Det er ikke lagt inn dokumentasjon fra disse møtene i BKSak.

Det har forekommet endringer og avvik i kontraktsforholdet. Disse forholdene er dokumentert på e-post. Dokumentasjonen er ikke lagt inn i BKSak. Avvikene har ikke resultert i sanksjoner, men sluttoppgjør for kontrakten ble holdt tilbake inntil leveransen var ferdigstilt.

Det er i kontrakten bestemmelser knyttet til kvaliteten på kunstgresset som leveres. Kvalitetsbestemmelsene er fulgt opp gjennom befaring og e-postutveksling. Det fremkommer at kommunen har hatt innvendinger knyttet til leveransen. Oppfølgingen er ikke systematisk dokumentert utover mailer som tar for seg ulike forhold knyttet til status. Oppfølging er ikke dokumentert i BKSak.

Kontrakten setter krav til miljø. Oppfølgingen er ikke systematisk dokumentert utover mailer som generelt tar for seg status for leveransen. Oppfølging er ikke dokumentert i BKSak. I etterkant av arbeidet har kommunen fått tilsendt et «miljøsertifikat» for anlegget.

Kontrakten inneholdt bestemmelse om kommunens rett til å iverksette dagmulkt ved fristoverskridelse. Fristen ble overskredet, men dagmulkt ble ikke iverksatt ettersom kriteriene for dette ikke var oppfylt.

Det er ikke hentet inn egenrapporterings skjema eller tilhørende risikovurdering mht. lønns- og arbeidsvilkår.

Det er ikke gjennomført en dokumentert evaluering eller erfaringsoppsummering av kontraktsgjennomføringen.

9.3.3 Oppsummering stikkprøver

Tabellen under viser en sammenstilling av utvalgte kriterier undersøkt i stikkprøvekontrollene. Stikkprøvekontrollen er basert på dokumentasjon i BKSak og eventuelt ettersendt dokumentasjon fra byrådsavdelingen. Betydningen av symbolene er forklart i kapittel 1.4.3

Tabell 28 Oppsummering stikkprøver BBSI

| | Rammeavtale for deltagelse i byggeprosjekter, skolebruksplan og barnehagebruksplan | Krohnsminde liten bane |
|---|--|------------------------|
| Er kontrakten dokumentert i BKSak? | ● | ○ |
| Er det opprettet eget BKSak nummer hvor kontraktsoppfølging dokumenteres? | ○ | ○ |
| Er det utarbeidet kontraktsoppfølgingsplan i henhold til rutine utarbeidet av Innkjøp konsern og er planen fulgt opp? | ○ | ○ |
| Foreligger det dokumentasjon som viser faste oppfølgingspunkter utenom en kontraktsoppfølgingsplan? | ○ | ◐ |
| Er det gjennomført oppstartsmøte og er dette dokumentert i BKSak? | ◐ | ◐ |

| | | |
|--|----------------------------------|----------------------------------|
| Er det gjennomført oppfølgingsmøter og er dette dokumentert i BKsak? | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> |
| Er eventuelle krav til miljø fulgt opp og er dette dokumentert i BKsak? | | <input checked="" type="radio"/> |
| Er eventuelle krav til kvalitet fulgt opp og er dette dokumentert i BKsak? | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> |
| Er eventuelle krav til lønns- og arbeidsvilkår fulgt opp og er dette dokumentert i BKsak? | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er eventuelle krav som omhandler økonomiske betingelser fulgt opp og er dette dokumentert i BKsak? | | <input checked="" type="radio"/> |
| Har eventuelle endringer blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKsak? | | <input checked="" type="radio"/> |
| Har eventuelle avvik blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKsak? | | <input checked="" type="radio"/> |
| Har eventuelle sanksjoner blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKsak? | | |
| Er eventuell mulighet for opsjon innløst til rett tid og er dette dokumentert i BKsak? | <input checked="" type="radio"/> | |
| Er det gjennomført kontraktsevaluering etter endt kontraktsperiode og er dette dokumentert i BKsak? | | <input type="radio"/> |
| Foreligger det andre evalueringer av kontrakten i løpet av perioden og er dette dokumentert i BKsak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

9.4 Vurdering

Deloitte vurderer at BBSI i liten grad har hatt oversikt over omfanget av kontrakter som faller inn under byrådsavdelingen og underliggende enheter (myndighetsnivå 1 og 2), samt hvordan disse kontraktene forvaltes og følges opp. Byrådsavdelingen (myndighetsnivå 1) har derfor etter Deloitte vurdering for liten innsikt i den risiko som eventuelt finnes i tilknytning til disse kontraktene. Det er ikke gjort egne risikovurderinger av kontraktsporføljen.

Undersøkelsen viser at byrådsavdelingen i liten grad har gitt føringer for underliggende etater når det gjelder hvordan arbeidet med kontraktoppfølging skal gjennomføres og at byrådsavdelingen i liten grad har innsikt i hva som gjennomføres av kontraktoppfølging i de underliggende etatene. Det er heller ikke gjort risikovurderinger av kontraktoppfølgingsarbeidet til byrådsavdelingen.

Det kommer frem at byrådsavdelingen forventer at de enkelte enheter gjennomfører kontraktoppfølging i henhold til de system og rutiner som Innkjøp konsern legger ut på Allmenningen. Deloitte mener at det ikke er tilfredsstillende at det ikke blir fulgt opp at disse rutinene blir fulgt og om de er tilstrekkelig. Det er Deloitte sin vurdering at manglende oppfølging og etterkontroll medfører en risiko for at byrådsavdelingen ikke sikrer tilstrekkelig kvalitet og effektivitet i kontraktoppfølgingen og ikke fanger opp eventuell manglende kontraktoppfølging i enhetene. Deloitte vi i denne forbindelse også vise til byrådsak 1401/14 hvor det fremgår at kommunaldirektør skal påse at aktuelle systemer benyttes i egen byrådsavdeling, at tilstrekkelig dokumentasjon foreligger. Dette gjelder både for konsernomfattende og sektorspesifikke områder og kan skje både som løpende egenkontroll og som etterkontroll.

Stikkprøvekontrollen viser flere mangler knyttet til kontraktoppfølging på enhetsnivå. Dette gjelder blant annet:

- Manglende dokumentering av kontraktoppfølging i BKsak (nå BK360)
- Manglende kontraktoppfølgingsplaner i henhold til Innkjøp konsern sine rutiner
- Manglende gjennomføring av kontraktoppfølgingsaktiviteter i henhold til retningslinjer
- Manglende oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i henhold til retningslinjer
- Manglende dokumentert kontraktsevaluering etter endt kontraktsperiode

Det er Deloitte sin vurdering at manglende systematisk tilnærming til og struktur for gjennomføring av kontraktsoppfølging, medfører en risiko for at byrådsavdelingen ikke sikrer tilstrekkelig kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølgingen, og ikke fanger opp eventuell manglende kontraktsoppfølging i enhetene. Uten systematisk kontraktsoppfølging, som sikrer at partene ivaretar sine rettigheter og plikter i henhold til inngått kontrakt, mener Deloitte at det fare for at det forekommer brudd på anskaffelsesregelverket og at leveransene ikke er i henhold til de krav som er satt i kontrakten.

Innkjøp konsern er i ferd med å implementere KAV med tilhørende rutiner, som skal omfatte alle byrådsavdelinger i Bergen kommune. BBSI med tilhørende enheter er i gang med å registrere kontrakter i KAV og har forventinger til at dette vil medvirke positivt til at en både får tilstrekkelig oversikt over kontrakter i byrådsavdelingen. Det er for tidlig å gjøre en vurdering av hvordan KAV vil fungere i praksis. Deloitte vil understreke at selv om registrering av kontrakter i KAV vil bidra til bedre oversikt over kontrakter og hvilke kontraktsoppfølgingsaktiviteter som gjennomføres i enhetene, må det også gjøres et betydelig arbeid for å sikre at rutinene som etableres følges opp i det løpende kontraktsoppfølgingsarbeidet. Det bør gjøres en risikovurdering av kontraktsoppfølgingsarbeidet slik at eventuelle risikoer kan følges opp gjennom etterkontroller (enten av Innkjøp konsern eller byrådsavdelingen) og det må etableres rutiner for stikkprøvekontroller. Deloitte mener også det er viktig å sikre at det er en enhetlig forståelse av hvor og hvordan kontraktsoppfølgingsarbeidet skal dokumenteres og arkiveres.

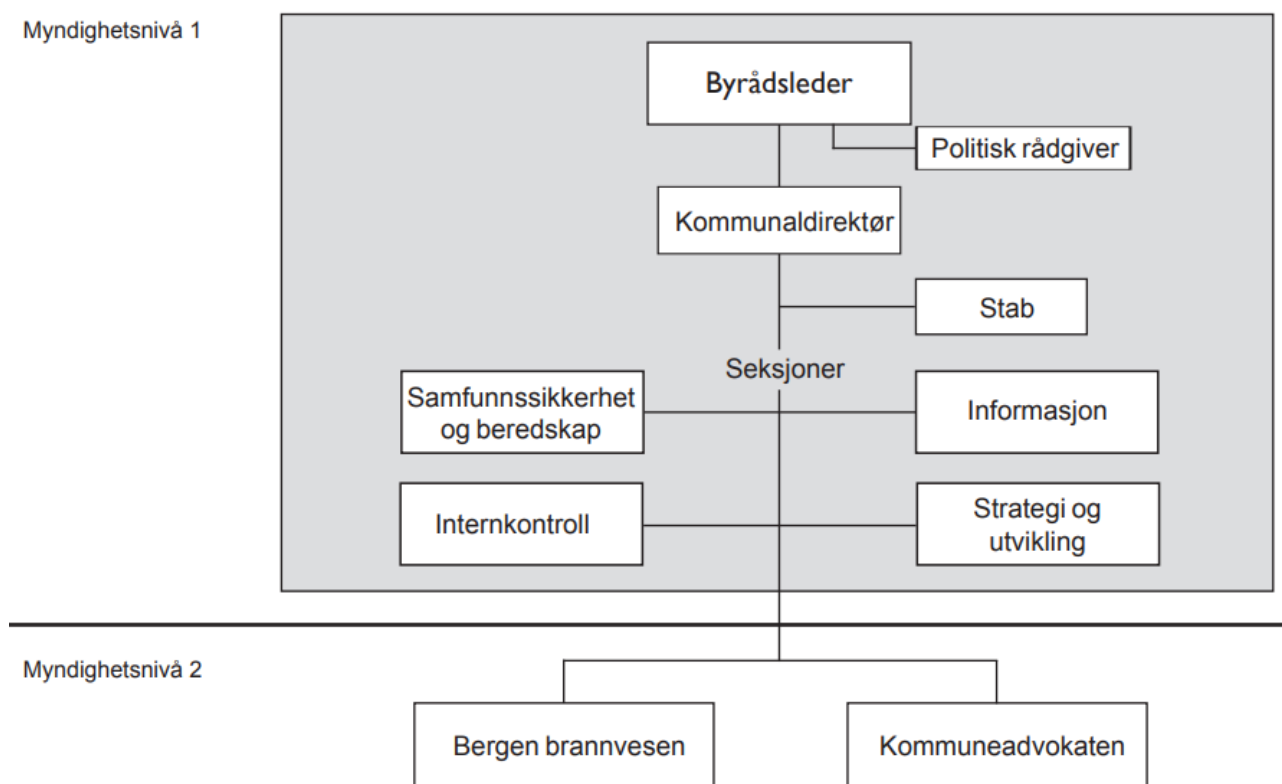
10. Byrådsleders avdeling (BLED)

10.1 Innledning

Byrådsleders avdeling med underliggende enheter forvalter et begrenset omfang av kontrakter og av dokumentasjon Deloitte har mottatt er det identifisert totalt 17 kontrakter (2017). Av de 17 kontraktene er 12 av kontraktene knyttet til Bergen brannvesen, og de siste 5 kontraktene fordeler seg på 3 resultatenheter (Kommuneadvokaten, Seksjon informasjon og Seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap).

Organisasjonskartet under viser hvilke enheter som ligger til denne byrådsavdelingen.

Figur 8 Organisasjonskart BLED



Kilde: www.bergen.kommune.no, Datert 04.01.2017

10.2 Byrådsavdelingens oppfølging av kontrakter

10.2.1 Ansvar og oppgaver

I Byrådsleders avdeling er ansvaret for kontraktsoppfølging plassert hos de tilhørende enhetene som eier og/eller forvalter kontraktene. I følge representanter fra byrådsavdelingen utgjør Bergen brannvesen rundt to tredeler av byrådsavdelingens samlede budsjett, og er således den viktigste enheten med hensyn til kontraktsoppfølging i avdelingen. Byrådsavdelingen opplyser om at det er et vesentlig skille mellom brannvesenet og de andre enhetene når det gjelder omfang av kontrakter og oppfølging.

Det blir opplyst at det varierer i hvilken grad det blir definert hvem som er kontraktseier, kontraktsforvalter og bruker for de ulike kontraktene, men at det normalt er leder for den aktuelle enhet som får rollen som

kontraktseier og kontraktsforvalter. For Bergen brannvesen vil det i større grad variere internt hvem som er kontraktseier og forvalter utfra fagområde og omfang (kontraktstørrelse).

10.2.2 Oppdatert oversikt over kontraktporteføljen

Byrådsavdelingen har ikke hatt en samlet oversikt over kontrakter som er inngått i avdelingen og dens underliggende enheter, og har derfor ikke en enhetlig oversikt over kontraktene som forvaltes i avdelingen, hvem som er kontraktseiere og hvordan kontraktene følges opp og forvaltes. Bergen brannvesen, som er den største enheten med hensyn til kontraktsoppfølging har alle sine aktive kontrakter i KAV, mens andre enheter registrert sine kontrakter i egne excelskjema. Byrådsavdelingen understreker at BLED sine underliggende enheter skal ha oversikt over sine kontrakter, og kjenne til samt følge opp det ansvaret og de oppgaver som følger av det å være kontraktseier. Når byrådsavdelingen fikk forespørsel om å oversende en liste over kontrakter ble en samlet oversikt over alle aktive kontrakter sendt til Deloitte.

Byrådsavdelingen understreker i forbindelse med verifisering at de ikke kan se at det vil tilføre noe merverdi at en til enhver tid har en samlet oversikt i BLED over alle kontrakter i byrådsavdelingen. Det vesentlige er at kontraktseiere/-forvaltere følger opp sitt ansvar og oppgaver på en god måte, og at dette periodevis etterspørres fra sentralt nivå i byrådsavdelingene.

Når alle kontrakter er registrert i KAV vil det foreligge en oversikt over samtlige kontrakter.

10.2.3 Formaliserte rutiner og retningslinjer for kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen

Byrådsavdelingen har ikke utarbeidet overordnede rutiner for kontraktsoppfølging som omfatter hele byrådsavdelingen. Bergen brannvesen har egen stab og innkjøpskompetanse, og har utarbeidet egne rutiner for kontraktsoppfølging. De øvrige enhetene i byrådsavdelingen har få eller ingen merkantile ressurser, og følges derfor tettere opp av byrådsavdelingen sentralt. Deloitte får opplyst at sentral byrådsavdeling er liten og er avhengig av å følge Innkjøp konsern sine retningslinjer, samt motta bistand fra Konkurranseservice. Det blir vist til at Innkjøp konsern har sentrale rutiner som regulerer roller og ansvar i en anskaffelsesprosess, inklusiv kontraktseier og -forvalter rollene. Byrådsavdelingen understreker i forbindelse med verifisering at overordnet system og rutiner fra Innkjøp konsern blir lagt til grunn, og sentral byrådsavdeling har et ansvar for å etterspørre kontraktsoppfølging i de underliggende enhetene (på myndighetsnivå 1 og 2). Det blir vist til at i henhold til byrådsak 1401/14 «Internkontroll i Bergen kommune. Overordnet rammeverk» så skal alle enheter i Bergen kommune ta i bruk konsernrutiner. Det blir opplyst om at rutinene er godt etablerte og er et tema som blir tatt opp i ulike møter med underliggende enheter.

Det blir videre vist til at sentral byrådsavdeling og underliggende enheter kun skal utarbeide eventuelle lokale rutiner for kontraktsoppfølging på områder som eventuelt ikke er dekket av de sentrale konsernrutinene. Generelt er vurderingen til BLED at konsernrutinene er tilstrekkelige på området kontraktsoppfølging. Samtidig blir det pekt på at retningslinjene vedrørende kontraktsoppfølging fra Innkjøp Konsern kunne vært tydeligere kommunisert, spesielt med hensyn til veiledning om hva som skal gjøres i praksis ved kontraktsoppfølging, samt at retningslinjene burde vært nyansert etter størrelse på kontraktene og avdelingene.

I internkontrollundersøkelsen som årlig sendes ut til alle resultatenhetsledere i Bergen kommune er også kontraktsoppfølging et tema. Tre av resultatenhetslederne i BLED som har svart på undersøkelsen for 2017 har svart at de gjennomfører egne anskaffelseskonkurranser. Alle disse svarer bekreftende på spørsmålene under:

Tabell 29 Resultat fra internkontrollundersøkelsen BLED 2017



10.2.4 Risikovurderinger

Byrådsavdelingen har ikke gjennomført en overordnet risikovurdering av kontraktporteføljen eller kontraktoppfølgingsarbeidet i avdelingen. Det er heller ikke gjennomført en dokumentert risikovurdering av kontraktporteføljen til brannvesenet.

10.2.5 Oppfølging og kontroll av kontraktoppfølgingsarbeidet

Byrådsavdelingen har ikke etablert rutiner for oppfølging og kontroll av hvordan de underliggende enhetene arbeider med kontraktoppfølging. I følge byrådsavdelingens representanter skjer den sentrale oppfølgingen i hovedsak gjennom budsjettoppfølging, ved at eventuelle avvik fra budsjett undersøkes. Byrådsavdelingen følger ikke systematisk opp de enkelte enhetene når det gjelder enhetenes oppfølging av kvalitet, miljø, lønns- og arbeidsvilkår, avtalelojalitet, avvik, evaluering av kontrakter eller gevinstrealisering. Byrådsavdelingen presiserer i forbindelse med verifisering at utgangspunktet for byrådsavdelingens oppfølging av underliggende enheter er basert på en vurdering av risiko og vesentlighet i den aktuelle enheten. Det blir opplyst at de ikke har vurdert et behov for en egen rutine for dette eller at kontraktoppfølging automatisk skal være et tema i alle underliggende enheter som har gjort en anskaffelse. BLED opplyser om at de vil etterspørre status for kontraktoppfølgingen i de enheter som gjør vesentlige anskaffelser, og da i utgangspunktet som del av den samlede oppfølgingen og overvåkingen av internkontrollen i aktuell enhet. Det blir vist til at oppfølging av kontrakter også har vært en (dokumentert) del av styringsdialogen med henvisning til årsoppdag for 2015 hvor det fremgår at kommunaldirektøren vil vektlegge oppfølging av kontrakter enheten har ansvar for når det gjelder økonomisk internkontroll.

10.2.6 Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår




I byrådsavdelingen er det ingen enheter som er definert som kontrollansvarlig enhet i henhold til vedtak om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Dette innebærer at byrådsavdelingens ansvar for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår er knyttet til innhenting av egenrapporteringsskjema og risikovurdering og videreformidle dette til Innkjøp konsern. Kontrollansvaret i henhold til byrådssak 1402/14 er lagt til Innkjøp konsern. Dvs. at eventuelle ytterligere kontroller skal gjennomføres av Innkjøp konsern.

Deloitte får opplyst at alle kontraktene som enhetene i Byrådsleders avdeling er kontraktseier for er anskaffet i dialog med Innkjøp konsern slik at kommunens retningslinjer og prosesser skal vært fulgt. Representantene fra byrådsavdelingen opplyser i intervju at avdelingen ikke er kjent med hvorvidt enhetene rapporterer til Innkjøp konsern angående lønns- og arbeidsvilkår på disse kontraktene.







I oversikten over egenrapportering og risikovurdering for ikke-kontrollansvarlige enheter fra Innkjøp konsern er det ikke registrert kontrakter fra byrådsavdelingen eller dens underliggende etater. I Intervju opplyser brannvesenet om at de ikke har kontrakter hvor lønns- og arbeidsvilkår må følges opp.

10.2.7 Oppsummering av byrådsavdelingens kontraktsoppfølging

Tabellen under viser en oppsummering av utvalgte områder undersøkt i revisjonen som er beskrevet over. Oppsummeringen er ment for å synliggjøre hva som har vært etablert praksis i byrådsavdelingen. Formålet er å lettere få oversikt over hva som har vært etablert praksis på tvers av alle byrådsavdelingene, på overordnet nivå (ikke for hver enkelt resultatenheter). Vi har benyttet følgende symbol:

| | |
|---|-----------------------------|
|  | Etablert/gjennomført |
|  | Delvis etablert/gjennomført |
|  | Ikke etablert/gjennomført |
| | Ikke relevant |

Tabell 30 Oversikt over områder BLED

| Har byrådsavdelingen: | | Kommentar |
|--|---|--|
| Oppdatert oversikt over kontraktsporteføljen til byrådsavdeling, med informasjon om ansvarlig, tidsperiode, verdi m.m. |  | Byrådsavdelingen har utarbeidet en oversikt over sine kontrakter og Bergen brannvesen har en egen oversikt. Noe ulikt hva som fremgår av informasjon om kontraktene. |
| Formaliserte egne føringer, rutiner eller retningslinjer for kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen |  | Byrådsavdelingen opplyser at de skal følge rutinene utarbeidet av Innkjøp konsern. |
| Rutiner for å sikre at alle kontraktseiere/kontraktsforvalter gjennomfører systematisk kontraktsoppfølging |  | Det er ikke rutiner for å følge opp kontraktseiere eller forvaltere. |
| Gjennomført dokumentert risikovurdering av kontraktsoppfølgingsarbeidet/kontraktsporteføljen |  | Nei, ikke gjennomført p.t. |
| Rutiner for etterkontroll av kontraktsoppfølgingsarbeidet (utover lønns og arbeidsvilkår) |  | Nei, ikke etablert p.t. |
| Rutiner for måling og evaluering av kontrakter som skal avsluttes |  | Nei, ikke etablert egne rutiner for dette. |
| Oppfølging av rutiner for lønns- og arbeidsvilkår | | Det blir opplyst at avdelingen ikke har kontrakter med krav til lønns- og arbeidsvilkår. |

10.3 Test av et utvalg kontrakter

10.3.1 Utvalgte kontrakter

Deloitte har med utgangspunkt i tilgjengelige oversikter over kontrakter undersøkt kontraktsoppfølgingen for følgende to kontrakter:

Tabell 31 Utvalgte kontrakter BLED

| | | |
|--|--|---|
| Navn | Anskaffelse av dreie-/maskinstige | Vernebekledning og hansker til røykdykkere |
| Kontraktseier | Bergen Brannvesen | Bergen Brannvesen |
| Kontraksverdi | Ca. MNOK 6,3 | Estimert MNOK 1,85 inkludert opsjon |
| Kontraksperiode | Fra februar 2016 til partene har oppfylt sine forpliktelser. | Mars 2015 – mars 2017, opsjon på ytterligere to år. |
| Kontraktstype | Investering | Rammeavtale |
| Krav til klausul vedrørende lønns- og arbeidsvilkår | Nei | Nei |
| Kontrollansvarlig enhet | Nei | Nei |

10.3.2 Kommentarer til stikkprøvene

Kontraktene som er gjenstand for stikkprøvekontroll hører inn under Bergen Brannvesen. Enhetens rutiner for kontraktsoppfølging er kort beskrevet nedenfor. Deretter oppsummeres observasjoner fra kontraktene som har vært omfattet av stikkprøvekontrollen.

System og rutiner for kontraktsoppfølging hos Brannvesenet

Det blir opplyst at brannvesenet de seneste årene har hatt fokus på å ha systematikk i kontraktsoppfølgingen. I 2013 tok enheten i bruk det nettbaserte systemet Avtalenett som blant annet inneholder varsler for å følge opp rammeavtaler. Brannvesenet fikk tilgang til konkurransegjennomføringsverktøyet Mercell i 2015 og til kontraktsadministrasjonsmodulen (KAV) tidlig i 2016. De fleste av brannvesenets kontrakter skal være registrert i KAV.

Tidligere har brannvesenet hatt en egen intern innkjøpsstrategi som er tilpasset brannvesenet, hvor roller og ansvar for kontraktsoppfølging er beskrevet. Nå er ansvaret for innkjøp i Bergen brannvesen overført til Innkjøp konsern og det er Bergen kommunen sin anskaffelsesstrategi som blir lagt til grunn. Enheten benytter også rutinene som er publisert på Allmenningen, men opplever at disse normalt er for generelle og overordnede til å være dekkende i kontraktsoppfølgingen.

Selv om innkjøpsansvaret er lagt til Innkjøp konsern er kontraktsoppfølging fortsatt brannvesenet sitt ansvarsområde. Brannvesenet har ikke tatt i bruk mal for kontraktsoppfølgingsplan som er utarbeidet av Innkjøp konsern. Men dette vil bli tatt i bruk gjennom KAV.

Brannvesenet foretar i liten grad dokumenterte kontroller av at kontraktsvilkår overholdes underveis i kontraksperioden, utover mottakskontroll og fakturakontroll i tilknytning til leveranser. Basert på behovsvurdering avholdes det årlige kontraktsoppfølgingsmøter med enkelte leverandører.

Brannvesenet registrerer i mange tilfeller ikke korrespondanse, oppfølging og eventuelle avvik på kontraktene fortløpende i BKSak, men samler ofte opp en del dokumentasjon før innleggelse i arkivsystemet. Det blir opplyst at det ikke opprettes egne saksnummer for selve kontraktsoppfølgingen. Enheten er kjent med at dette ikke er i henhold til kommunens rutiner, men opplyser at det lave volumet av dokumentasjon ikke forsvarer ekstraarbeidet med egne saksnumre.

Brannvesenet foretar ingen risikovurderinger i tilknytning til kontraktsoppfølgingen per i dag. Noen kontrakter følges likevel tettere opp fordi de erfaringsmessig har høy iboende risiko, eksempelvis når det

gjelder investeringer Brannvesenet viser til at kommunens generelle retningslinjer bare legger opp til ett kontrakthåndteringsløp uavhengig av risiko knyttet til den konkrete kontrakten.

Brannvesenet opplyser i intervju at enheten har gode rutiner for å kartlegge og følge opp eventuelle avvik fra kontraktsbestemmelser, både med hensyn til pris og kvalitet. Eksempelvis har leverandørers forsøk på prisjusteringer i strid med kontrakt vært stoppet flere ganger. De siste årene har brannvesenet hatt økt fokus på reklamasjonsrettigheter i tilknytning til eventuelle avvik, ettersom slike rettigheter har blitt mer aktuelle med en nyere bilpark.

Alle endringer innenfor kontrakten skal skriftlig gås gjennom av kontraktseier/kontraktsansvarlig.

Brannvesenet foretar vurderinger og evalueringer før nytt innkjøp på samme avtaleområde eller benyttelse av opsjon, men det er ikke alltid at slike evalueringer dokumenteres.

Brannvesenet mener det er utfordrende å måle gevinstrealiseringen på kontraktene, eksempelvis på grunn av at kontraktene ofte innebærer at nytt utstyr erstatter gammelt og dårligere utstyr.

Anskaffelse av dreie-/maskinstige

I tillegg til kontrakt, er det i BKSak dokumentasjon knyttet til oppstartsmøte, endringer og oppfølging av avvik.

Byrådsavdelingen opplyser at kontraktsoppfølgingsplan er en del av kontrakten, ved at leverandøren har forpliktet seg til å gjennomføre et antall møter gjennom produksjonen. Det er utarbeidet en egen plan for oppfølging utover dette.

Oppsummering

Stikkprøvekontrollen viser at det er gjennomført noen kontraktsoppfølgingsaktiviteter som delvis er dokumentert i BKSak.

Det blir opplyst at det ble avholdt oppfølgingsmøte på kontrakten 3-4. mai 2017, men Deloitte fikk opplyst at referat fra dette møtet ikke var ferdigstilt når dokumentasjon ble etterspurt. Gjennomføring av dette møtet er ikke dokumentert i BKSak høsten 2017.

Byrådsavdelingen opplyser om at det ble gjennomført en risikovurdering av kontraktsarbeidet i forbindelse med utarbeidelse av konkurransegrunnlaget og at det var i denne fasen slik vurdering var vesentlig for denne kontrakten. Etter inngåelse av kontrakt er det ikke gjennomført skriftlig risikovurdering av kontrakten.

Deloitte har fått oversendt dokumentasjon knyttet til endring som har oppstått i kontraktsforholdet.

Deloitte har fått oversendt dokumentasjon knyttet til et avvik som har oppstått i kontraktsforholdet. Det foreligger dokumentasjon på at eventuelle sanksjoner er vurdert og at leverandør ble gjort oppmerksom på sanksjonsmulighetene. Det blir opplyst om at brannvesenet og leverandør kom frem til enighet.

Kontrakten inneholder bestemmelser knyttet til miljø. Byrådsavdelingen opplyser at det foreløpig er for tidlig i kontraktsforholdet til at det har vært aktuelt å følge opp disse bestemmelsene.

Kontrakten inneholder bestemmelser knyttet til kvalitet. Byrådsavdelingen opplyser at det foreløpig er for tidlig i kontraktsforholdet til at det har vært aktuelt å følge opp disse bestemmelsene. Det er likevel avholdt møter, samt foretatt fabrikkbesøk for å avklare kvalitetsmessige forhold, samt sikre at produkt blir levert som avtalt.

Deloitte merker seg at dokumentene knyttet til kontrakten er unntatt offentlighet.

Vernebekledning og hansker til røykdykkere

Det er i tilknytning til saken registrert 32 dokumenter i BKSak, inkludert signert kontrakt.

I følge byrådsavdelingen er det ikke utarbeidet en kontraktoppfølgingsplan. Det blir opplyst at det avholdes kontraktsmøter ved behov, minimum årlig.

Det ble avholdt møte med leverandøren i forbindelse med oppstart av kontrakten, og e-postkorrespondanse i tilknytning til dette møtet er registrert i BKSak. Det ble ikke utarbeidet referat fra møtet.

På forespørsel om dokumentasjon knyttet til kontraktsoppfølging, har Deloitte mottatt referat fra ett kontraktsoppfølgingsmøte, datert 25.6.2015.

Oppsummering

Stikkprøvekontrollen viser at det er gjennomført noen kontraktsoppfølgingsaktiviteter som delvis er dokumentert i BKSak.

Det er ikke gjennomført en dokumentert risikovurdering i tilknytning til kontrakten. Dette begrunnes ved at anskaffelsen representerer et lite volum, og at artiklene kan leveres av andre leverandører ved behov.

Det foreligger dokumentasjon i BKSak tilknyttet et prisavvik i kontraktsforholdet.

Kontrakten inneholder bestemmelser knyttet til miljø, og det er blant annet fastsatt at leverandørens håndtering av emballasje vil være et tema i kontraktsoppfølgingen. I følge byrådsavdelingen har miljø foreløpig ikke vært en del av kontraktsoppfølgingen.

Byrådsavdelingen opplyser om at det ikke er foretatt særskilt oppfølging av kvalitet, utover den mottakskontroll som gjennomføres ved varemottak. Det blir i forbindelse med verifisering vist til at vernebekledning gjennomgår omfattende testing i forkant av innkjøpet og at det er da kvaliteten på leveransen i hovedsak avgjøres. Det blir også presisert av BLED i forbindelse med høring av denne rapporten at når det gjelder kvalitet er regelverket for å produsere og merke denne type bekledning godt regulert. I kravspesifikasjonen stilte brannvesenet absolutte krav til kvalitet basert på etablerte standarder (CE blant annet og EN /EN 469:2005). Der det var forskjellige grader av kvalitet innenfor den enkelte standard, stilte brannvesenet krav om at høyeste standard skulle leveres. Dermed var de rent ytelsesmessige kriteriene sikret. I tillegg evaluerte brannvesenet komfort. Dette ble gjort ved at anonymiserte plagg som oppfylte de absolutte kravene ble testet av 10 brannmenn som rangerte utstyret på definerte parametere. Alt dette er ifølge byrådsavdelingen dokumentert i BKSak.

Det er i kontraktsoppfølgingsmøte 25.06.2015 tatt opp at det omsettes mindre på avtalen enn opprinnelig skissert i konkurranse. Av møtereferatet fremgår det at kontraktsbrukerne i flere tilfeller har valgt å benytte seg av andre leverandører enn den kommunen har avtale med. Det blir opplyst at dette skyldes at leverandøren har stilt krav til bruk av rekvisisjon i forbindelse med kjøp.

Deloitte merker seg at svært mange dokument i BKSak er unntatt offentlighet.

Opsjon er innløst. Det foreligger ikke en dokumentert evaluering av kontrakten i forkant av innløsning av opsjon.

10.3.3 Oppsummering stikkprøver

Tabellen under viser en sammenstilling av utvalgte kriterier undersøkt i stikkprøvekontrollene. Stikkprøvekontrollen er basert på dokumentasjon i BKSak og eventuelt ettersendt dokumentasjon fra byrådsavdelingen. Betydningen av symbolene er forklart i kapittel 1.4.3

Tabellen under viser en sammenstilling av utvalgte kriterier undersøkt i.

Tabell 32 Oppsummering stikkprøver BLED

| | Anskaffelse av dreie- /maskinstige | Vernebekledning og hansker til røykdykkere |
|---|---------------------------------------|--|
| Er kontrakten dokumentert i BKSak? | <input checked="" type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> |
| Er det opprettet eget BKSak nummer hvor kontraktsoppfølging dokumenteres? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er det utarbeidet kontraktsoppfølgingsplan i henhold til rutinene utarbeidet av Innkjøp konsern og er planen fulgt opp? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Foreligger det dokumentasjon som viser faste oppfølgingspunkter utenom en kontraktsoppfølgingsplan? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er det gjennomført oppstartsmøte og er dette dokumentert i BKSak? | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er det gjennomført oppfølgingsmøter og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er eventuelle krav til miljø fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er eventuelle krav til kvalitet fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Er eventuelle krav til lønns- og arbeidsvilkår fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | | |
| Er eventuelle krav som omhandler økonomiske betingelser fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | | <input checked="" type="radio"/> |
| Har eventuelle endringer blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input checked="" type="radio"/> | |
| Har eventuelle avvik blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | <input checked="" type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> |
| Har eventuelle sanksjoner blitt fulgt opp og er dette dokumentert i BKSak? | | |
| Er eventuell mulighet for opsjon innløst til rett tid og er dette dokumentert i BKSak? | | <input type="radio"/> |
| Er det gjennomført kontraktsevaluering etter endt kontraktsperiode og er dette dokumentert i BKSak? | | |
| Foreligger det andre evalueringer av kontrakten i løpet av perioden og er dette dokumentert i BKSak? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

10.4 Vurdering

BLED har ikke hatt en samlet oversikt over kontrakter som er inngått i avdelingen og dens underliggende enheter, og har derfor ikke hatt en enhetlig oversikt over kontraktene som forvaltes i byrådsavdelingen med underliggende enheter, hvem som er kontraktseiere og hvordan kontraktene følges opp og forvaltes. Deloitte merker seg samtidig at den største enheten med hensyn til kontraktsoppfølging (Bergen brannvesen) har lagt inn kontraktene i KAV slik at det finnes en god oversikt over disse kontraktene.

Byrådsavdelingen har etter Deloitte vurdering ikke hatt tilstrekkelig informasjon om hvordan kontraktene forvaltes og følges opp. Byrådsavdelingen (myndighetsnivå 1) har derfor etter Deloitte vurdering liten innsikt i den risiko som eventuelt finnes i tilknytning til disse kontraktene. Det er ikke gjort egne risikovurderinger av kontraktporteføljen til avdelingen.

Det kommer frem at byrådsavdelingen forventer at de enkelte enheter gjennomfører kontraktsoppfølging i henhold til de system og rutiner som Innkjøp konsern legger ut på Allmenningen eller etter egne system og rutiner. Deloitte mener det er positivt at den største enheten er opptatt av kontraktsoppfølging og har etablert rutiner for dette, men det er likevel Deloitte sin vurdering at også byrådsavdelingen må sikre at kontraktsoppfølgingen gjennomføres i henhold til overordnede retningslinjer, for eksempel ved å

gjennomføre en risikovurdering og eventuelt etterkontroller av dette arbeidet. Det er Deloitte sin vurdering at manglende systematisk tilnærming til og struktur for gjennomføring av kontraktsoppfølging, medfører en risiko for at byrådsavdelingen ikke sikrer tilstrekkelig kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølgingen, og ikke fanger opp eventuell manglende kontraktsoppfølging i enhetene. Deloitte vi i denne forbindelse også vise til byrådsak 1401/14 hvor det fremgår at kommunaldirektør skal påse at aktuelle systemer benyttes i egen byrådsavdeling, at tilstrekkelig dokumentasjon foreligger. Dette gjelder både for konsernomfattende og sektorspesifikke områder og kan skje både som løpende egenkontroll og som etterkontroll.

Stikkprøvekontrollen viser flere mangler knyttet til kontraktsoppfølging på enhetsnivå. Dette gjelder blant annet:

- Til dels manglende dokumentering av kontraktsoppfølging i BKsak (nå BK360)
- Manglende kontraktsoppfølgingsplaner
- Manglende gjennomføring av kontraktsoppfølgingsaktiviteter i henhold til retningslinjer
- Manglende dokumentert evaluering av kontrakter i forkant av opsjon

Innkjøp konsern er i ferd med å implementere KAV med tilhørende rutiner, som skal omfatte alle byrådsavdelinger i Bergen kommunen. Deloitte mener det er positivt at brannvesenet har lagt inn kontrakter i systemet og at dette skal gjøres for alle enheter i BLED. Det er for tidlig å gjøre en vurdering av hvordan KAV vil fungere i praksis. Deloitte vil understreke at selv om registrering av kontrakter i KAV vil bidra til bedre oversikt over kontrakter og hvilke kontraktsoppfølgingsaktiviteter som gjennomføres i enhetene, må det også gjøres et betydelig arbeid for å sikre at rutinene som etableres følges opp i det løpende kontraktsoppfølgingsarbeidet. Det bør gjøres en risikovurdering av kontraktsoppfølgingsarbeidet slik at eventuelle risikoer kan følges opp gjennom etterkontroller (enten av Innkjøp konsern eller byrådsavdelingen) og det må etableres rutiner for stikkprøvekontroller. Deloitte mener også det er viktig å sikre at det er en enhetlig forståelse av hvor og hvordan kontraktsoppfølgingsarbeidet skal dokumenteres og arkiveres.

11. Konklusjon og anbefalinger

11.1 Innledning

Denne forvaltningsrevisjonen er en «generell oppstartsrevisjon på området oppfølging av kontrakter» (jf. bestilling kontrollutvalgssak 05/17). Formålet er å få en overordnet vurdering av arbeidet med kontraktsoppfølging i kommunen.

I byrådets plattform er det et sentralt mål å forbedre kommunens anbuds- og innkjøpskompetanse og å etablere bedre kvalitetskontroll og oppfølging av kontrakter. Det er Deloitte's vurdering at Bergen kommune frem til i dag ikke har hatt et tilfredsstillende overordnet system med tilhørende rutiner og retningslinjer for å sikre kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølgingen i kommunen.

Deloitte vil understreke at kontraktsoppfølgingen er en integrert og vesentlig del av en offentlig anskaffelsesprosess, og svak kontraktsoppfølging kan medføre brudd på anskaffelsesregelverket og medvirke til ulønnsomme anskaffelser og manglende kvalitet i leveransene.

Innkjøp konsern er i ferd med å etablere et konsernovergripende kontraktsoppfølgingssystem (KAV) som skal være implementert innen mai 2018 for hele Bergen kommune. Dette har vært et pågående arbeid siden 2013 og flere av byrådsavdelingene har formidlet at det er behov for et slik system for å registrere, administrere og følge opp kontrakter. I forbindelse med implementering av dette systemet utarbeides det også rutiner og veiledning for kontraktsoppfølging knyttet til oppfølging av kontrakter ved hjelp av KAV. Det er for tidlig å gjøre en vurdering av dette systemet med tilhørende rutiner siden dette ikke er fullt ut implementert. Denne revisjonen er derfor i stor grad basert på hvordan kontraktsoppfølging har blitt gjennomført før dette systemet er fullt ut tatt i bruk.

11.2 Mål, system og rutiner

Bergen kommunen har etablert anskaffelsesstrategier for flere perioder som også omfatter kontraktsoppfølging. Innkjøp konsern har en vesentlig rolle med hensyn til operasjonalisering og implementering av disse strategiene. **Deloitte mener at det tidligere ikke har vært tilstrekkelig med oppfølging av anskaffelsesstrategiene**, for eksempel i form av årsoppdrag og oppgavebeskrivelser for Innkjøp konsern. Samtidig mener Deloitte det er positivt at det for siste anskaffelsesstrategi er utarbeidet en tydelig handlingsplan med både ansvar og frister, og at det er utarbeidet et årsoppdrag for Innkjøp konsern som er basert på strategien. Deloitte merker seg at målene ikke er lagt inn i styringskortet i Corporater i februar 2018. Heller ikke siste årsoppdrag eller siste anskaffelsesstrategi er lagt inn under styrende dokument (tidligere anskaffelsesstrategi og årsoppdrag for 2016 ligger i Corporater).

Deloitte mener at det ikke er tilfredsstillende at det **ikke har vært en samlet oversikt over kontraktporteføljen til Bergen kommune** eller til flere av byrådsavdelingene. Difi understreker i sin veileder at for et kontraktsoppfølgingsregister er det «essensielt at systemet er oppdatert til enhver tid, slik at det inneholder en komplett oversikt over løpende kontrakter hos oppdragsgiveren». Deloitte merker seg at ordningen med å ha en samlet oversikt over kontrakter ble avvirket for noen år siden ettersom kommunen bestemte seg for å innføre KAV. Deloitte mener at det er uheldig at det da går en lengre periode uten at kommunen har en slik oversikt. De fleste byrådsavdelinger har heller ikke hatt en samlet oversikt over kontrakter som byrådsavdelingen forvalter, hvem som er kontraktseiere, milepæler for oppfølging og informasjon om hvordan kontraktene skal følges opp og forvaltes. Oversikt over dette er i stor grad delegert til de enkelte resultatenheter som inngår kontrakter.

Det er ikke gjort egne risikovurderinger av kontraktporteføljen, verken samlet for Bergen kommune eller for de enkelte byrådsavdelinger. Innkjøp konsern har gjennomført risikovurderinger av kontraktporteføljen som i stor grad er basert på egne kontrakter og eget kontraktsoppfølgingsarbeid, og i mindre grad kommunen som helhet. Kommunen og byrådsavdelingene har derfor etter Deloitte's vurdering hatt for liten innsikt i den risiko som eventuelt finnes i tilknytning til eksisterende kontrakter og kontraktsoppfølging. Når alle kontrakter er lagt inn i KAV vil både kommunen som helhet og hver enkelt byrådsavdeling kunne få en oversikt over registrerte kontrakter. Deloitte mener at dette vil legge til rette

for å gjøre mer overordnede risikovurderinger, noe som er både viktig og nødvendig for å etablere en tilfredsstillende kontraktsoppfølging.

Deloitte mener at det **ikke har vært tilstrekkelig med føringer for hvordan kontraktsoppfølging skal gjennomføres**. Det har ikke vært etablert en enhetlig tilnærming for kontraktsoppfølging for alle byrådsavdelingene slik det er satt mål om i anskaffelsesstrategien. Frem til i dag har Innkjøp konsern ikke etablert rutiner som i tilstrekkelig grad har omfattet alle byrådsavdelinger. Dette er etter Deloitte vurdering ikke i samsvar med konsernansvaret til Innkjøp konsern eller anskaffelsesstrategi. Rutinene Innkjøp konsern har publisert har i stor grad vært knyttet til KAV uten at KAV har vært implementert i kommunen som helhet. Disse rutinene vil i større grad omfatte alle byrådsavdelinger nå når KAV blir tatt i bruk i hele kommunen.

Frem til i dag har det i stor grad vært opp til de enkelte resultatenheter å ha oversikt over egne kontrakter, ta i bruk Innkjøp konsern sine rutiner eller utarbeide egne rutiner for kontraktsoppfølging. **Praksis for kontraktsoppfølging i resultatenheter har i liten grad vært fulgt opp**, verken av Innkjøp konsern eller byrådsavdelingene. Unntaket blant byrådsavdelingen er etter Deloitte vurdering Byrådsavdeling for helse og omsorg som både har utarbeidet overordnede rutiner for kontraktsoppfølging som gjelder hele byrådsavdelingen, og som har satt tydelige krav til kontraktsoppfølging i årsoppdragene til etatene med krav til skriftlig rapportering til kommunaldirektør. Byrådsavdelingen selv deltar også aktivt i en vesentlig del av de årlige oppfølgingsmøtene med leverandørene.

Det er Deloitte vurdering at det påligger både Innkjøp konsern og byrådsavdelingene et ansvar for å følge opp at det er etablert hensiktsmessige rutiner for kontraktsoppfølging og at kontraktsoppfølging gjennomføres i henhold til etablerte rutiner. Deloitte mener som nevnt i kapittel 3 at Innkjøp konsern har et konsernansvar som også omfatter oppfølging og etterkontroll av sine konsernovergripende områder, herunder kontraktsoppfølging. Også de enkelte byrådsavdelinger og tilhørende resultatenheter har ansvar for å følge opp at konsernomfattende rutiner blir tatt i bruk og forestå egenkontroll av enhetenes praksis. Dette fremgår blant annet av byrådsak 1401/14. Internkontrollseksjonen bistår byrådsavdelingen med å utarbeide metodikk for å gjennomføre slike kontroller på konsernomfattende områder.

Deloitte mener at oppfølging og etterkontroll av kontraktsoppfølging ikke er tilfredsstillende fulgt opp, og at ansvars- og rolledeling ikke er tilstrekkelig tydelig. I denne forbindelse vil Deloitte også vise til at det ikke er etablert en oppdatert fullmakt for leder av Internkontrollseksjonen etter at denne ble flyttet til BLED. Deloitte mener at det er behov for en klargjøring av hvordan ansvaret for oppfølging og etterkontroll av en konsernovergripende oppgave som kontraktsoppfølging skal gjennomføres i praksis. Dette for å sikre at kontraktsoppfølging i Bergen kommune er gjenstand for betryggende kontroll. Nå som det skal implementeres et nytt system for kontraktsoppfølging (KAV) er det særlig viktig at det blir foretatt en oppfølging av hvordan systemet implementeres for å sikre at KAV faktisk benyttes til å følge opp kontrakter i henhold til overordnede rutiner og retningslinjer.

11.3 Gjennomgang av stikkprøver

Behovet for mer systematisk oppfølging av praksis for kontraktsoppfølging i resultatenheter bekreftes av stikkprøvene Deloitte har gjennomgått. Gjennomgangen viser flere mangler knyttet til kontraktsoppfølgingen av de enkelte kontraktene mht. etterlevelse av sentrale rutiner.

Innkjøp konsern har etablert en rutine for utarbeidelse av **kontraktsoppfølgingsplan**, men denne har i stor grad vært tilpasset bruk av KAV. Gjennomgangen av stikkprøver viser også at denne i liten grad har vært benyttet i kontraktsoppfølgingsarbeidet. Forutenom i BHO har det heller ikke vært utarbeidet egne kontraktsoppfølgingsplaner. Det blir likevel vist til i flere tilfeller at oppfølgingspunkter og eventuelt møter er regulert i kontrakten, eller at det er tydelige krav til hva som skal leveres som sluttprodukt. Deloitte mener at det er hensiktsmessig å utarbeide en kontraktsoppfølgingsplan som sikrer systematikk i oppfølgingen og som kan regulere hvor tett oppfølging det er behov for. Deloitte merker seg at oppfølgingsplanen nå vil inngå som en del av KAV.

Det har ikke vært gjennomført systematiske **kontraktsoppfølgingsmøter** i henhold til rutinene som tidligere tilsa to møter i året, og fra 2018 ett møte i året. Når det ikke er utarbeidet en kontraktsoppfølgingsplan som viser tydelig hva som skal gjennomgås på disse møtene (dvs hva som skal

følges opp fra kontrakt og tilhørende avtaledokument) kan være vanskelig å dokumentere at krav i kontrakten knytte til kvalitet, økonomi, miljø og lignende er fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

I rutinene fra Innkjøp konsern og i Difi sin veileder blir det vist til viktigheten av å **evaluere** kontraktsgjennomføringen før innløsning av opsjon eller utlysning av ny konkurranse. Flere av stikkprøvene viser at evalueringer i liten grad er gjennomført som en systematisk og dokumentert prosess, med ett unntak. Flere viser til at denne evalueringen er viktig og at det er et forbedringspotensial i å dokumentere disse prosessene bedre. Deloitte mener det er positivt at Innkjøp konsern er i ferd med å implementere en rutine for evaluering av kontraktene.

En viktig del av kontraktsoppfølgingen er å ha kontroll med sentrale milepæler for blant annet å sikre at en innløser eventuelle **opsjoner** i rett tid. Flere viser til at dette kan være utfordrende når det ikke har vært et system for å følge opp kontrakter som har varslet om slike frister. Deloitte finner også eksempler i stikkprøvene på at opsjon ikke er rettidig innløst. Difi viser i sin veileder til at dersom man benytter opsjon etter fristen for dette er utgått, vil det være tale om en videreføring av kontrakten som kontrakten selv ikke hjemler. Dette kan bli ansett som en vesentlig endring av kontrakten og dermed en ulovlig direkte anskaffelse. I KAV vil det være mulig å legge inn milepælsplaner slik at en vil kunne få automatisk melding om opsjoner og andre viktige hendelser vedrørende kontraktene. Deloitte mener at det er viktig at denne funksjonen blir tatt i bruk.

Det er Deloitte's vurdering at kommunen og flere av byrådsavdelingene **ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp vedtak og rutine om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører**. Deloitte mener at arbeidet med lønns- og arbeidsvilkår ikke har vært tilstrekkelig systematisert og dokumentert i henhold til gjeldende rutiner. Flere av stikkprøvene viser at det ikke er hentet inn årlig egenmeldingsskjema eller gjort en risikovurdering av kontraktene (trinn 1). Dette skal i henhold til rutinen gjennomføres for alle kontrakter som faller inn under kravet om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Deloitte merker seg at noen av kontraktene som er gjennomgått er inngått rett før rutinene til Bergen kommunen ble vedtatt (høsten 2014). Deloitte vil likevel vise til at kommunen i slike tilfeller bør innta dette kravet i forbindelse med innløsning av opsjon eller eventuelt gå i dialog med leverandør om å få tatt inn denne endringen i kontrakten.

Deloitte merker seg at det også i liten grad er dokumentert at det er gjennomført kontroller etter trinn 2 (dokumentkontroll) og/ eller trinn 3 (stedlig kontroll). Dette er kontroller som skal gjennomføres basert på en risikovurdering. Det er heller ikke etablert en systematikk for gjennomføring av stikkprøvekontroller. Stikkprøvekontroller skal i henhold til rutinene være basert på strategiske eller tilfeldige uttrekk. Disse kontrollene skal gjennomføres av kontrollansvarlig enhet. Noen av de kontrollansvarlige enhetene viser til at det er ressurskrevende å gjennomføre slike kontroller og at det kan stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig at ansvaret ligger til de enkelte enhetene. Deloitte mener at det bør gjennomføres en kartlegging av hvordan organiseringen av kontrollansvarlige enheter fungerer og om det er tilstrekkelig med kompetanse og ressurser til å gjennomføre kontroller etter trinn 2 og 3, samt stikkprøvekontroller i de kontrollansvarlige enhetene.

Stikkprøvene viser også at det er svært ulik og mangelfull praksis knyttet **til dokumentering av kontraktsoppfølging i BKSak (nå BK360)**. Det blir i de fleste tilfeller ikke opprettet egne saksnummer for kontraktsoppfølging i samsvar med rutinene fra Innkjøp konsern. Videre har stikkprøvekontrollen avdekket både manglende arkivering og manglende rettidig arkivering. I flere tilfeller er kontraktsoppfølging dokumentert gjennom epostutveksling som ikke er arkivert som en del av kontraktsoppfølgingen. Dette vanskeliggjør etterprøving av kontraktsoppfølgingen og kan føre til at vesentlige dokumenter går tapt. Deloitte mener at det er viktig at det blir klargjort for alle kontraktseiere og kontraktsforvaltere hva som skal arkiveres og hvor dokumentene knyttet til kontraktsoppfølging skal arkiveres. Dette er særlig viktig når det benyttes flere systemer og dokumentasjon av kontraktsoppfølging slik som BK360, KAV og lokale prosjektstyringssystemer. Deloitte fått opplyst at dette vil bli bedre ivaretatt med innføring av BK360 ved at dette er bedre integrert med KAV.

11.4 Vurdering av modenhet

Basert på situasjonen frem til i dag (mars 2018) mener Deloitte at modenheten knyttet til internkontroll for kontraktsoppfølging på overordnet nivå har vært «**usystematisk**» (nivå 2). Modenheten er basert på en overordnet vurdering av kontraktsoppfølging og ikke av hvordan enkeltvis enheter arbeider med kontraktsoppfølging. Der kan variasjonen i modenheten variere i betydelig grad. Vurderingen er basert på at det frem til i dag ikke har vært tilstrekkelig oversikt over kommunens samlede kontraktsportefølje eller et tilfredsstillende system for oppfølging av kontrakter. Det har i for liten grad vært etablert felles rutiner og enhetlig praksis, og det har heller ikke vært tilstrekkelig overordnet oppfølging av at kommunens kontraktsoppfølging skjer innenfor gjeldende retningslinjer og reglement, og at arbeidet er gjenstand for betryggende kontroll.

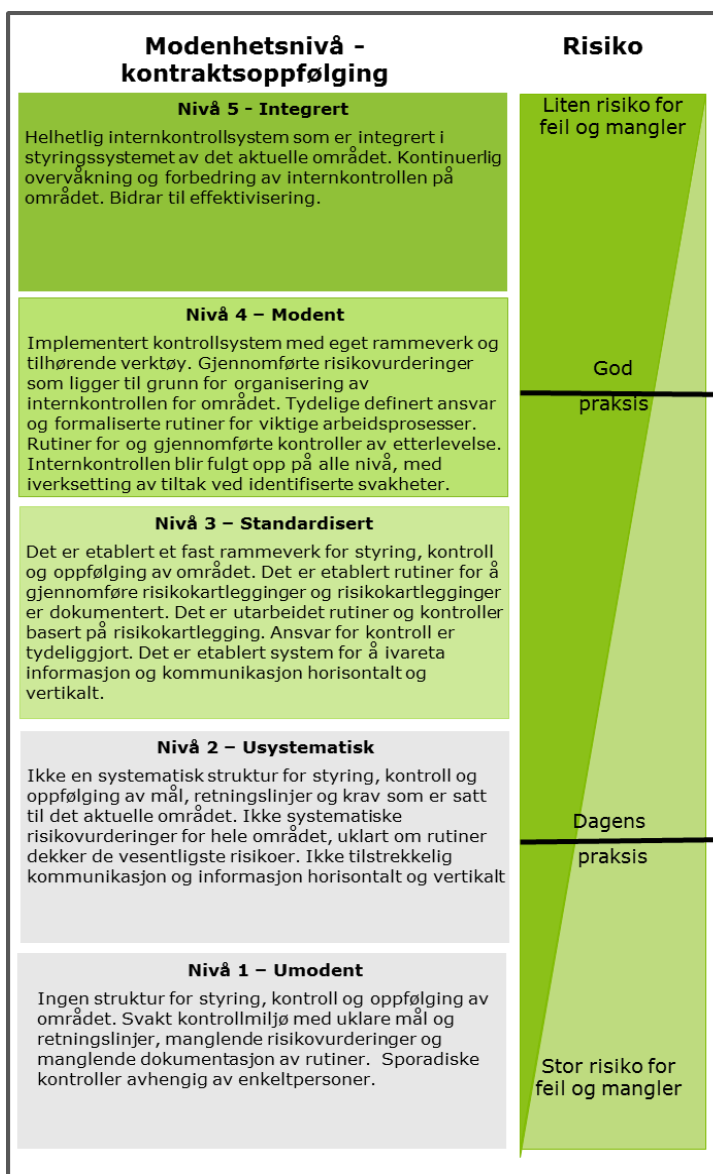
Deloitte mener at innføring av KAV med tilhørende rutiner vil kunne medvirke til betydelig bedre systematikk knyttet til kontraktsoppfølging i kommunen for alle byrådsavdelingene.

Deloitte merker seg at det i byrådsavdelingene er noe ulikhet med hensyn til når de vil ta dette systemet i bruk og at det er noe usikkerhet knyttet til hvor godt rutinene er tilpasset alle typer kontrakter. Deloitte vil derfor understreke viktigheten av at implementeringen av KAV blir fulgt tett opp for å sikre at alle kontrakter blir registrert, og at tilhørende rutiner blir tatt i bruk og eventuelt justert i henhold til behovet i byrådsavdelingene.

11.5 Anbefalinger

Deloitte anbefaler på bakgrunn av denne undersøkelsen at Bergen kommune og byrådsavdelingene sørger for å:

1. Tydeliggjøre konsernansvaret til Innkjøp konsern i fullmakter, oppgavebeskrivelser og mål for enheten, samt legge inn mål og annen vesentlig styringsinformasjon i Corporater.
2. Oppdatere fullmakt for leder av Internkontrollseksjonen
3. Sikre at de overordnede risikoanalysene til Innkjøp konsern inneholder informasjon om risikoreduserende tiltak, frister og ansvar (herunder hvordan dette ev skal skje i samarbeid med andre).



4. Følge opp at alle aktive kontrakter i alle byrådsavdelinger registreres i KAV innen de frister som er gitt.
5. Sikre at det foreligger tilstrekkelig med rutiner for hvordan kontraktene som legges inn i KAV skal følges opp, og at de dekker de enkelte byrådsavdelingers behov og krav til god kontraktsoppfølging.
6. Etablerer rutiner for å følge opp at kontraktseiere i alle byrådsavdelingene gjennomfører kontraktsoppfølging i henhold til de rutiner som er etablert.
7. Gjennomføre risikovurderinger av kontraktsoppfølgingsarbeidet og av kontraktsporteføljen i byrådsavdelingene, og sørge for at Innkjøp konsern får informasjon om disse risikovurderingene. Risikovurderingene bør legges til grunn for utvikling av felles rutiner og etterkontroller.
8. Sette i verk tiltak for å sikre at retningslinjer knyttet til lønns- og arbeidsvilkår blir fulgt opp i alle byrådsavdelinger. Herunder blant annet:
 - Årlig innhenting av egenmeldingsskjema både fra leverandører og underleverandører og utarbeide tilhørende risikovurderinger
 - Rapportering til Innkjøp konsern i henhold til etablert rutine, ev sørge for at det er hensiktsmessige måter å ta ut rapporter fra KAV for å få en oversikt over status for gjennomførte aktiviteter.
 - Kartlegge om det gjennomføres tilstrekkelig med etterkontroller og stikkprøvekontroller av kontrollansvarlige enheter og ev. sette i verk tiltak for å øke omfanget av kontroller.
 - Vurdere om det er tilstrekkelig med kompetanse og ressurser til å gjennomføre oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i kontrollansvarlige enheter i form av trinn 2 og/eller trinn 3.
9. Sikre tilstrekkelig med rutiner og en enhetlig praksis med hensyn til dokumentering og arkivering av dokumenteten knyttet til kontraktsoppfølgingen. Det må avklares hva som skal arkiveres i BK360, KAV og eventuelt lokale prosjektstyringsystem.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra BFIE



BERGEN
KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS, INNOVASJON OG
EIENDOM
Seksjon for administrasjon

DELOITTE AS AVD BERGEN
Postboks 6013
5892 BERGEN

Vår referanse: 2018/27448-1
Saksbehandler: Ingvild Kvilekval
Dato: 30. mai 2018

Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom til forvaltningsrevisjon av kontraktsoppfølging

Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendoms har valgt å gi en høringsuttalelse på et overordnet nivå, hvor vi kommenterer noen av de forhold som er oppsummert i revisjonsrapportens sammendrag på side 3-6. Innledningsvis ønsker vi å peke på at kommunen har hatt en omfattende utvikling på området kontraktsoppfølging de siste årene. Data til rapporten, som i hovedsak er samlet inn våren 2017, er som utgangspunkt tilbakeskuende. Dette medfører at rapporten ikke er oppdatert i forhold til dagens status på området.

Et spørsmål som blir sentralt i forbindelse med oppfølgingen av rapporten, er hvordan det konsernansvaret for kontraktsoppfølging som er lagt til Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom, skal tolkes og etterleves. Revisjonen mener både at dette konsernansvaret ikke i tilstrekkelig grad er fulgt opp, og at ansvars- og rolledelingen for kontraktsoppfølging i kommunen ikke er tydelig nok. Herunder er det et spørsmål hvilke oppgaver som skal ligge i linjen hos den enkelte byrådsavdeling, og hvilke oppgaver Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom skal ha et særansvar for. I tillegg er det også et spørsmål om hvilke oppgaver som er videredelegert til Innkjøp konsern. Det blir også påpekt at det bør klargjøres hvilken rolle og hvilket ansvar Seksjon for internkontroll skal ha på området.

Det følger av Anskaffelsesstrategi 2017-2020, tiltak 1.1. at «det skal foretas en ekstern gjennomgang av dagens organisering og ansvarsdeling innen kommunens anskaffelsesområde, med tanke på forbedringstiltak». Valg av leverandør i konkurranse knyttet til ekstern gjennomgang av kommunens anskaffelsesfunksjon, herunder kontraktsoppfølging, vil bli tatt før sommerferien. Denne gjennomgangen vil etter planen gi kommunen innspill til ansvars- og oppgavedeling mellom konsernfunksjonen i Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom og de øvrige byrådsavdelingene.

Nedenfor tar vi for oss en del av de funnene revisjonen har uthevet i sitt sammendrag på side 3-6 i rapporten.

- I sammendragets innledning konkluderes det med at: «Det er Deloitte's vurdering at Bergen kommune frem til i dag ikke har hatt et tilfredsstillende overordnet system med tilhørende rutiner og retningslinjer for å sikre kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølgingen i kommunen.»
 - Innføringen av det kontraktadministrative systemet KAV med tilhørende ansvarsfordeling og rutiner, svarer på utfordringen om at vi mangler et overordnet system.

Postadresse:
Postboks 7700, 5020 BERGEN
Kontoradresse:
Rådhusgaten 10

Telefon: 55566422
E-post:
Internett: www.bergen.kommune.no

- Det heter i rapporten at det tidligere ikke har vært tilstrekkelig oppfølging av kommunens anskaffelsesstrategier.
 - Vi viser til at det både ved tidligere strategier og ved Anskaffelsesstrategi 2017-2020 er etablert handlingsplaner tilknyttet strategi.
- Rapporten viser til at det ikke er tilfredsstillende at det ikke har vært en samlet oversikt over kontraktporteføljen til Bergen kommune.
 - Kommunen har i dag en samlet oversikt over kontraktporteføljen gjennom KAV.
- I rapporten fremheves det som problematisk at det ikke er gjort egne risikovurderinger av kontraktporteføljen, verken samlet for Bergen kommune eller for de enkelte byrådsavdelinger.
 - Som det også går fram av rapporten, gjennomfører Innkjøp konsern risikovurderinger knyttet til de kontrakter de har oppfølgingsansvar for. Hvorvidt det skal gjøres risikovurderinger av kontraktporteføljen som helhet, og hvordan dette skal organiseres, mener vi vil være nært knyttet til hvordan BFIEs konsernansvar for kontraktoppfølging skal tolkes, og de konklusjoner som kommer frem av den planlagte gjennomgangen av kommunens anskaffelsesfunksjon.
- Det heter i rapporten at det ikke har vært tilstrekkelig med føringer for hvordan kontraktoppfølging skal gjennomføres i kommunen.
 - Innkjøp konsern ved Kontraktsservice har utarbeidet generelle rutiner for kontraktoppfølging som gjelder overordnet for Bergen kommune. Som nevnt er rutinene generelle, og det kan være behov for å spesifisere rutinene slik at de tilpasses ulike typer kontrakter i dialog med kontraktseiere fra ulike deler av kommunen. Det er planlagt en utvidelse av kapasiteten hos Kontraktsservice, slik at de fra 2019 i større grad enn tidligere vil kunne tilby tjenester knyttet til kontraktoppfølging ut i organisasjonen (jf. årsoppgjør for Innkjøp konsern for 2018). Dette inkluderer blant annet oppfølging av kommunens felles rutiner for kontraktoppfølging.
- Rapporten konkluderer med at praksis for kontraktoppfølging i resultatenehetene i liten grad har vært fulgt opp av den enkelte byrådsavdeling.
 - Hvilket ansvar som skal pålegges den enkelte byrådsavdeling når det gjelder kontraktoppfølging vil også være knyttet til den planlagte eksterne gjennomgangen av kommunens anskaffelsesfunksjon. Slik Byrådet tolker dagens ansvarsbilde, er det den enkelte byrådsavdeling som må iverksette tiltak for å sørge for at deres resultatenheter følger opp sine kontrakter.

Med hilsen
 Kristin Ulvang
 Kommunaldirektør for finans, innkjøp og eierskap

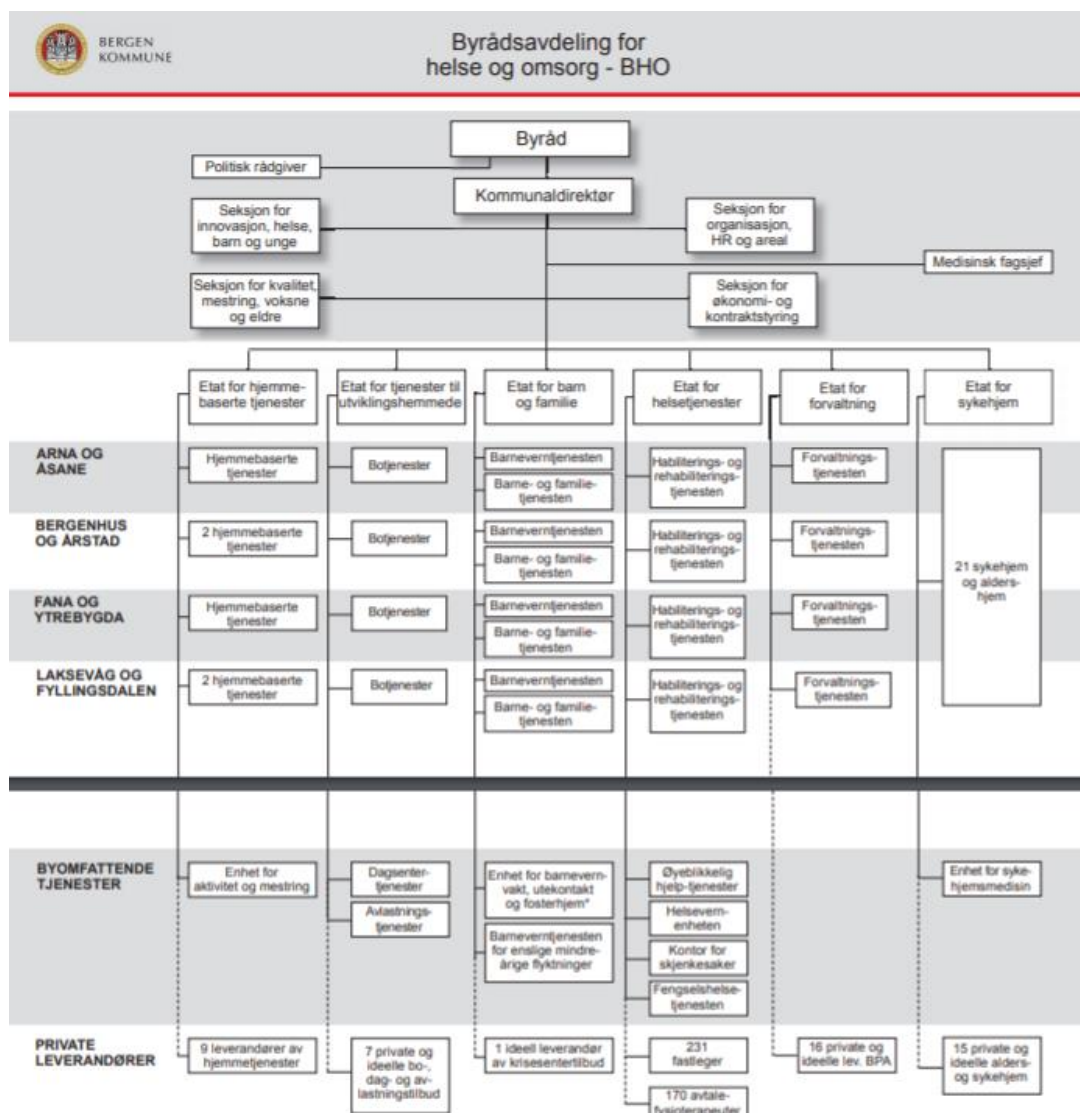
Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg 2: Høringsuttalelse fra BHO

Til Deloitte
Att. Birte Bjørkelo

Byrådsavdeling for helse og omsorg (BHO) fikk tatt opp det vesentligste av sine merknader i verifiseringsmøtet, og har derfor kun mindre kommentarer til høringsutkastet slik det foreligger i etterkant av dette møtet. Vi konsentrerer oss kun om den delen som gjelder BHO direkte.

Organisasjonskartet på side 59 viser ikke hele virksomheten til BHO, og viser ikke i det hele tatt den delen av virksomheten som først og fremst er gjenstand for kontraktsoppfølging. Nedenfor er diagrammet gjengitt (i to deler):



I høringsversjonen av rapporten er BHO's rutine for kontraktsoppfølging kommentert flere steder. Etter vår vurdering inneholder prosedyren en oppdatert oversikt over de ulike rollene knyttet til oppfølging, med mindre revisjonen med dette mener en kontinuerlig navneoversikt over ansvarlige for oppfølgingen av den enkelte kontrakt.

Rutinen framholder at ansvaret for gjennomføring av kontraktsoppfølgingen ligger hos avtaleforvalter for den enkelte kontrakt. Kommunaldirektør for helse og omsorg er kontraktseier for vare- og tjenestekontrakter innenfor BHO som ikke er konsernovergripende, og dermed blir fulgt opp av Innkjøpsseksjonen.

I BHO forvaltes avtalen enten av respektiv fagetat, eventuelt av en av seksjonene i BHO stab. Ansvar skal konkretiseres gjennom kontraktsoppfølgingsplan og oppdragsnotat. Det enkelte, årlige oppdragsnotat konkretiserer hvilke kontrakter som skal følges opp av den respektive etat.

Vi kan ut fra ovennevnte ikke se det er dekning for følgende setning nederst på side 57: «Det finnes ikke en oppdatert oversikt over de ulike rollene knyttet til oppfølging».

Vi vil videre understreke at vi nå langt på vei har fullført registreringen av kontraktene i KAV. Dette med henvisning til 1. setning i siste avsnitt under pkt. 5.2.3: «Byrådsavdelingen er som nevnt startet å registrere alle kontrakter i KAV.»

Der vi anser risikoen for å være størst med hensyn til oppfyllelse av lønns- og arbeidsvilkår har vi anmodet leverandører om egenrapportering. Pr. dato er det sendt skjema til 17 leverandører og pr dato mottatt 16 svar. Byrådsavdelingen følger opp manglende rapportering hos 1 leverandør. Dette som opplysning til merknaden i 2. avsnitt under pkt 5.2.6: «Byrådsavdelingen er i ferd med å hente inn disse skjemaene ...».

Med hilsen
Bernt A. Tungodden

Vedlegg 3: Høringsuttalelse fra BSBI

Epost 6. juni 2018:

Jeg bekrefter at vi valgte å ikke sende merknader til høringsutkastet, og jeg bekrefter at vi ikke har «ytterligere kommentarer».

Med vennlig hilsen

Magne Ervik

Kommunaldirektør, Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering



Bergen Rådhus

Postboks 7700, 5020 Bergen

Tlf 55567446 – Mobil 95922797

www.bergen.kommune.no

Facebook|Twitter

Vedlegg 4: Høringsuttalelse fra BKKN

Epost 1.6.2018

Hei, og beklager manglende tilbakemelding

Dere har stilt to spørsmål knyttet til om kontraktene knyttet til bøker og veterinærsvakt er avsluttet. Svaret på dette er nei, men prosess med ny utlysning via konkurranseservice er igangsatt. Utlysning forventes gjennomført ila juni for begge, jfr vedlagte regneark.

Vi har på bakgrunn av den foreløpige rapporten hatt et møte med innkjøp, sikret opplæring og tilgang til KAV sentralt i byrådsavdelingen. Registrering av eksisterende kontrakter vil bli påbegynt i juni, og nye kontrakter skal registreres i systemet fortløpende.

Jeg har kun et par mindre vesentlige kommentarer til omtalen av BKKN. (...).¹⁰

Mvh

Vidar Grønsberg

¹⁰ Deloitte har korrigert disse innspillene og de er ikke tatt med her i høringsuttalelsen.

Vedlegg 5: Høringsuttalelse fra BBU

Epost 16.5.2018:

Hei!

Vi har gjennomgått kapitelet som omhandler Byrådsavdeling for byutvikling og har ingen ytterligere kommentarer til forvaltningsrevisjonsrapporten.

Med vennlig hilsen

Katrine Klæboe

Administrasjonssjef | Byrådsavdeling for byutvikling

Telefon: 5556 6783 Mobil: 9949 1087

Besøksadresse: Bergen rådhus, 6. etg.

e-post: Katrine.Klaeboe@bergen.kommune.n

Vedlegg 6: Høringsuttalelse fra BBSI

Epost 1.6.2018:

Hei,

Viser til henvendelse vedr tilbakemelding på utkast til rapport etter forvaltningsrevisjon av kontraktsoppfølging. Ved en inkurie er vårt tilsvarende ikke blitt oversendt som forutsatt. Det beklager vi.

Vi bekrefter at rapporten slik den foreligger gir et korrekt bilde av BBSI sin status på dette området, og at våre innspill og kommentarer underveis i prosessen er tilfredsstillende innarbeidet i rapporten. Vi tar rapporten til etterretning og vil vurdere hvordan vi best kan innrette oss etter de anbefalinger som er gitt.

Med vennlig hilsen

Christian Fredrik Hjemmen

Økonomisjef, Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett

Bergen kommune

Postboks 7700, 5020 BERGEN

Sentralbord 05556 – direkte innvalg 55 56 57 31

Mobiltelefon 9757 1728

www.bergen.kommune.no



Vedlegg 7: Høringsuttalelse fra BLED



BERGEN
KOMMUNE

Byrådsleders avdeling, stab

DELOITTE AS AVD BERGEN
Postboks 6013
5892 BERGEN

Vår referanse: 2018/25097-1
Saksbehandler: Benedikte Tveit
Dato: 15. mai 2018

Unntatt offentlighet: Offl § 14

Høringsuttalelse til forvaltningsrevisjon om kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølging - fra byrådsleders avdeling

Vi viser til høringsutkast til forvaltningsrevisjon om kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølging mottatt per e-post 3. mai, med frist for tilbakemelding innen 15. mai. Alle byrådsavdelingene er omfattet av revisjonen. Her følger høringsuttalelse fra byrådsleders avdeling (BLED).

Innledningsvis vil vi påpeke at forvaltningsrevisjonen har tatt lang tid med oppstart våren 2017, og at tiden avsatt til høringsuttalelse oppleves som svært (og unødvendig) kort.

Omfang og organisering

BLED består av fem resultatenheter og forvalter et begrenset antall kontrakter (totalt 17 aktive kontrakter). Bergen brannvesen er den største enheten og forvalter de vesentligste kontraktene. Enheten har brukt kontraktsadministrasjonsmodulen (KAV) siden 2016, og alle aktive kontrakter er registrert her. Kontraktene som er gjenstand for stikkprøvekontroll i denne revisjonen hører inn under denne enheten.

Bergen brannvesen har endret sin organisering innen innkjøpsområdet siden kontraktene ble reviderte. Brannvesenet har inngått samarbeidsavtale med Innkjøp konsern med virkning fra 01.01.2018, der Innkjøp konsern har overtatt de anskaffelsesfaglige oppgavene som tidligere ble utført av egen innkjøpsressurs hos Bergen brannvesen. I vedlegg til samarbeidsavtalen er fordeling av ansvar og oppgaver mellom Bergen brannvesen og Innkjøp konsern spesifisert for hvert av de ulike stadiene av innkjøpsprosessene, herunder også oppfølging og forvaltning av kontrakter.

Vurdering

Revisjonen vurderer i rapportens pkt. 10.4 at byrådsavdelingen ikke har hatt en enhetlig oversikt over kontraktsporteføljen, og at byrådsavdelingen ikke har hatt tilstrekkelig informasjon om hvordan kontraktene forvaltes og følges opp. Stikkprøvene viser blant annet at kontraktsoppfølgingen kunne vært bedre dokumentert.

Oversikt over kontraktsportefølje – oppfølging og forvaltning

Som nevnt i rapporten forventer BLED at underliggende enheter har oversikt over sine kontrakter, og kjenner til samt følger opp det ansvaret og de oppgaver som følger av det å være kontraktseier. Vi legger også til grunn Innkjøp konsern sine sentrale rutiner som regulerer roller og ansvar i en anskaffelsesprosess, inklusiv rollen som kontraktseier- og kontraktsforvalter. I henhold til byrådssak 1401/14 «Internkontroll i Bergen kommune. Overordnet rammeverk» skal alle enheter i Bergen kommune ta i bruk konsernrutiner. Vi har vurdert at en til enhver tid samlet oversikt i BLED over alle kontrakter i byrådsavdelingen ikke tilfører merverdi, og at det vesentlige er at kontraktseiere og kontraktsforvaltere følger opp sitt ansvar og oppgaver på en god måte, samt at dette periodevis etterspørres fra sentralt nivå i byrådsavdelingene.

Postadresse:
Postboks 7700, 5020 BERGEN
Kontoradresse:
Rådhusgaten 10

Telefon: 55565556
E-post:
arkiv.byrådsleders.avdeling@bergen.kommune.no
Internett: www.bergen.kommune.no

Oppfølging av underliggende enheter i BLED baserer seg på en vurdering av risiko og vesentlighet i den aktuelle enheten, og vi vil etterspørre oppfølging av kontrakter i de enheter som gjør vesentlige anskaffelser.

Kontraksadministrasjonsverktøyet (KAV)

Når Innkjøp konsern nå implementerer kontraksadministrasjonsverktøyet (KAV) med rutiner for alle enheter vil det gi en bedre oversikt over kontrakter og kontraksoppfølgingsaktiviteter som gjennomføres i byrådsavdelingen, samt mulighet for byrådsavdelingen å ha en mer systematisk oppfølging av at underliggende enheter følger rutiner. Status i BLED per nå er at alle aktive kontrakter ved Bergen brannvesen er registrert i KAV, mens de øvrige enhetene er i prosess med å få kontraktene lagt inn.

I henhold til samarbeidsavtalen mellom brannvesenet og Innkjøp konsern, er det Innkjøp konsern som bl.a. er ansvarlig for å holde KAV oppdatert for brannvesenets anskaffelseskontrakter i det videre arbeidet, mens brannvesenet selv har ansvar og følger opp alle oppgavene i kontraksoppfølgingsfasen.

Stikkprøvekontrollen

Vi noterer oss at dokumentasjon og arkivering av aktivitetene i kontraksoppfølgingen kan forbedres.

Fullmakter

Fullmakter for Seksjon for internkontroll er under revisjon og vil bli oppdatert.

Med hilsen

Byrådsleders avdeling, stab

Robert Rastad - kommunaldirektør

Benedikte Tveit - saksbehandler

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg 2: Sentrale dokumenter

Lov og regelverk

- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). LOV-2016-12-16-103
- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). LOV-1992-11-27-116
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) FOR-2016-08-12-974
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) FOR-2006-04-07-402
- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter FOR-2008-02-08-112

Nasjonale veiledere

- Difi (2016) Veileder for kontraktoppfølging ved offentlige anskaffelser.

Bergen kommune

- Anskaffelsesstrategi 2013-2016
- Anskaffelsesstrategi for Bergen kommune 2017-2020.
- Bergen Kommune Årsmelding 2016
- Byrådssak 1170/14. Byrådets fullmakter - fastlegging av hva som skal legges til byrådet som kollegialt organ, samt noen presiseringer av fagbyråders fullmakter
- Byrådssak 1401/14. Internkontroll i Bergen kommune. Overordnet rammeverk
- Byrådssak 1402/14. Tiltak for å motvirke brudd på bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår
- Fullmakter
 - Allmenningen – Fullmakter, delegasjon av myndighet
 - Fullmakter for byråd for finans, eiendom og eierskap. Gjeldende fra 1 mars 2015
 - Fullmakter for byråd for finans, eiendom, og eiendom per 01.06.17
 - Fullmakter for kommunaldirektør for finans, innkjøp og eierskap delegert fra byråd for finans innovasjon og eiendom per 14.08.17
 - Fullmakter for seksjonssjef for Innkjøp – delegert fra kommunaldirektør for finans og eierskap per 21.august 2017
 - Fullmakter for seksjonssjef for Innkjøp – delegert fra kommunaldirektør for finans og eierskap per 23.10.15
 - Delegasjon av myndighet fra kommunaldirektør til leder for Seksjon for internkontroll 2.mars 2015
- Internkontrollundersøkelsen 2017 (fra Corporater)
- Politisk plattform for et byråd utgått av Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre 2015-2019
- Risikoanalyse for Innkjøp konsern (i Corporater) 2016,2017,2018
- Innkjøp konsern Årsoppdrag 2018
- Innkjøp konsern Årsoppdrag 2016
- Innkjøp konsern Plan for etterkontroller i 2015-2016, 2016-2017, 2018
- Innkjøp konsern. Rapportering fra kontrollansvarlige enheter
- Innkjøp konsern. Egenrapportering og risikovurdering ikke-kontrollansvarlige enheter
- Innkjøp konsern. Rutine for kontraktsoppfølging
- Innkjøp konsern: Mal for kontraktsoppfølgingsplan
- Innkjøp konsern. Veileder KAV
- Innkjøp konsern. Handlingsplan 2017-2020
- Innkjøp konsern. Kontroll- og påseplikten i kommunens tjeneste- og bygg/anleggskontrakter (2015).
- Innkjøp konsern. Erfaringsnotat for anskaffelsesprosessen (2018)
- Innkjøp konsern. Oppgaveløser – For deg som skal følge opp en kontrakt (tilgjengelig på Allmenningen - kommunens intranett)
- Innkjøpsseksjonen. Status på anskaffelsesområdet ved inngang til by strategiperiode (2017-2020). Saksnr. 201609978-6

- Rutine for egenrapportering av lønns- og arbeidsvilkår i tilknytning til inngåelse av kontrakt (udatert)
- Kontroll med lønns- og arbeidsvilkår hos våre leverandører. En tre trinns prosessbeskrivelse for alle enheter (09/2015)
- Innkjøp konsern. Kontroll av lønns og arbeidsvilkår i Bergen kommunes avtale om generelle vikarer. Prosjektrapport (2017)
- Byrådsavdeling for helse og omsorg. Oppdrag til etat for tjenester t

Annet

- Allmenningen – Bergen kommunen sitt intranett
- Norges kommunerevisor forbund (2011). RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon

Vedlegg 3: Dokumentasjonsforespørsel

Under er skjema som ble sendt til byrådsavdelingene for utfylling for stikkprøvene vi valgte ut.

Kontrakt: Vennligst fyll inn

Seksjon/Etat: Vennligst fyll inn

Kontraktseier: Vennligst fyll inn

Kontraktsforvalter: Vennligst fyll inn

Kontaktperson for eventuelle ytterlige spørsmål knyttet til kontrakten og/eller kontraktsoppfølging:
Vennligst fyll inn

Vennligst fyll ut tabellen under etter beste evne. Dersom dokumentasjon er oppbevart et annet sted en BKSak ber vi at dere fyller ut feltet 'annen dokumentasjon' og at denne dokumentasjonen oversendes. Dersom dokumentasjonen er 'Unntatt offentlighet' eller av andre grunner ikke er tilgjengelig for oss med standard brukertilgang i BKSak, ber vi om at denne også oversendes.

| | Ja/Nei/Vet ikke | BKSak nr. | Annen dokumentasjon/ Kommentar |
|------|-----------------|---------------|-----------------------------------|
| Eks. | Ja | XXXXXXXXXX-XX | Worddokument.docx |

| | | | |
|--|--|--|--|
| Foreligger det signert kontrakt? | | | |
| Foreligger det en kontraktsoppfølgingsplan eller lignede? | | | |
| Er det gjennomført en dokumentert risikovurdering av kontrakten? | | | |

| | | | |
|--|--|--|--|
| Er det avholdt oppstartsmøte og foreligger det referat eller annen dokumentasjon fra dette? | | | |
| Er det avholdt oppfølgingsmøter og foreligger det referat eller annen dokumentasjon fra dette? | | | |

| | | | |
|---|--|--|--|
| Foreligger det dokumentasjon på oppfølging av følgende aspekter i kontrakten (dersom relevant): | | | |
| Kvalitet? | | | |
| Miljø? | | | |
| Utbetalinger/fakturering/prisjusteringer? | | | |

| | | | |
|--|--|--|--|
| Har det oppstått avvik i forbindelse med leveranser knyttet til kontrakten? I så tilfelle er dette dokumentert? Eksempelvis manglende kvalitet, avvik fra betalingsvilkår, ol. | | | |
| Er oppfølging av eventuelle avvik dokumentert? | | | |

| | | | |
|---|--|--|--|
| Har det oppstått endringer på/i kontrakten og foreligger det endringsmeldinger? | | | |
|---|--|--|--|

| | | | |
|--|--|--|--|
| Har det blitt iverksatt sanksjoner i forbindelse med kontrakter og er disse dokumentert? | | | |
|--|--|--|--|

| | | | |
|--|--|--|--|
| <i>Dersom kontrakten er en tjenestekontrakt:</i> | | | |
| -Er egenmelding vedrørende lønns- og arbeidsvilkår mottatt fra leverandør? | | | |
| -Foreligger det annen oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår? | | | |

| | | | |
|--|--|--|--|
| <i>Dersom kontrakten faller inn under krav om skjerpet lærlingeklausul:</i> | | | |
| -Foreligger det dokumentasjon som viser oppfølging av krav om bruk av lærlinger? | | | |

| | | | |
|---|--|--|--|
| <i>Dersom kontrakten er avsluttet:</i> | | | |
| -Ble det gjennomført evaluering av kontrakten og foreligger det dokumentasjon på dette? | | | |

Andre kommentarer til kontraktsoppfølging: