



Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Innkjøp

November 2024

«Forvaltningsrevisjon av innkjøp»

November 2024

Rapporten er utarbeidet for Bergen  
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen, 5892  
Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
[forvaltningsrevisjon@deloitte.no](mailto:forvaltningsrevisjon@deloitte.no)

# Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av innkjøp i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune 22.03.2023 i sak 31/23, og revidert prosjektplan ble vedtatt 06.09.2023 i sak 86/23. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om organiseringen av innkjøpsarbeidet i utvalgte byrådsavdelinger i Bergen kommune er hensiktsmessig, om system og rutiner for innkjøpsarbeid er i samsvar med krav i regelverket og kommunens egne retningslinjer, og om regelverket blir etterlevd i innkjøpsprosesser og oppfølgingen av kontrakter.

I undersøkelsen er det gjennomført dokumentanalyse, intervju med ledere og ansatte både i Innkjøp konsern og i de tre byrådsavdelingene og seks etatene som har blitt undersøkt nærmere. Det er også gjennomført stikkprøvekontroll av anskaffelser som er gjennomført i de tre byrådsavdelingene de siste årene. Oppdraget er gjennomført i tidsrommet april 2023 til oktober 2024. Prosjektplanen har blitt revidert i revisjonsperioden i henhold til bestilling fra kontrollutvalget i møtet 23.08.2023 og vedtak i sak 86/23 i møtet den 06.09.2023.

Under oppsummerer vi Deloitte's funn og vurderinger fra forvaltningsrevisjonen.

**Organiseringen av innkjøp i de undersøkte byrådsavdelingene fremstår i hovedsak som hensiktsmessig.**

- **Fullmaktsstrukturen for innkjøp i de tre undersøkte byrådsavdelingene i Bergen kommune fremstår i all hovedsak som hensiktsmessig og i henhold til kommunens egne føringer på området.** Undersøkelsen viser at det gjenstår noe arbeid for å sikre forankring av roller og ansvar i etatene i Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold, samt med å tilgjengeliggjøre etablerte rollebeskrivelser, veiledere mv. for ansatte i etatene. Deloitte merker seg at Byrådsavdelingen i revisjonsperioden har lagt ned et arbeid for å sikre tydeliggjøring av fullmakter, roller og ansvar og at man er oppmerksom på arbeid som gjenstår.
- **Bergen kommune legger i stor grad til rette for at ansatte som arbeider med anskaffelser og kontraktsoppfølging får nødvendig opplæring og kompetanse.** Deloitte merker seg samtidig at det blir påpekt et behov for mer kompetanse og tydeligere rolledeling når det gjelder kontraktsoppfølging i etater underlagt Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold. Som nevnt over har byrådsavdelingen i revisjonsperioden arbeidet med å tydeliggjøre roller og ansvar for anskaffelser og kontraktsoppfølging, og det er i årsoppdraget for 2024 stilt krav om anskaffelseskompetanse i etatene. Dette kravet følges opp i styringsdialogmøter. Deloitte vurderer at dette er hensiktsmessige tiltak for å sikre at roller er tydelig fordelt og at relevante ansatte har nødvendig kompetanse til å kunne ivareta sin rolle som kontraktsforvalter.

**Det er i all hovedsak etablert hensiktsmessige overordnede system og rutiner som sikrer at innkjøp skjer i henhold til gjeldende regelverk og kommunens egne retningslinjer, men noen av de gjennomførte stikkprøvekontrollene viser at disse ikke alltid etterleveres i praksis.**

- **Kommunens overordnede rutiner, veiledere og malverk dekker vesentlige steg i innkjøpsprosessen og henviser til relevant regelverk.** Kommunen har valgt en sentralisert tilnærming til rutiner og malverk på anskaffelsesområdet, og Deloitte mener at dette er

hensiktsmessig for å sikre at rutiner og malverk er oppdatert med hensyn til relevante regelverksendringer, og for å unngå overlappende rutiner og retningslinjer. Lokale rutiner og retningslinjene i de undersøkte etatene med spesialiserte innkjøpsmiljø dels erstatter og dels komplementerer de felles rutinene og retningslinjene utarbeidet av Innkjøp konsern. Det er Deloitte's vurdering at de lokale malene og retningslinjene i de aktuelle etatene kan bidra til både regeletterlevelse og gode prosesser når det gjelder spesialiserte anskaffelser i Bergen kommune.

- **Stikkprøvekontrollen viser at kommunen ikke har konkurranseeksponert alle de kontrollerte anskaffelsene i samsvar med krav i regelverket.** Deloitte vurderer at dette ikke er tilfredsstillende og at kommunen må iverksette tiltak for å sikre etterlevelse av krav i regelverket.
- **Bergen kommune har etablert hensiktsmessige overordnede system og rutiner som skal sikre at innkjøp i kommunen gjennomføres i henhold til kommunens vedtak, mål og strategier for klima, miljø og samfunnsansvar.** Undersøkelsen viser blant annet at politiske føringer på området er tydeliggjort og inkludert i prosedyrer og veiledere for anskaffelser i kommunen. Basert på undersøkelsen som er gjennomført, vurderer Deloitte også at felles rammeavtaler og standard bilag til kontrakter bidrar til å sikre at kommunen etterlever politiske vedtak og mål knyttet til klima, miljø og samfunnsansvar i kommunens innkjøp.
- **Bergen kommune har utarbeidet retningslinjer, veileder og rutiner for etablering av tilfredsstillende kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.** Overordnede retningslinjer og rutiner er tilgjengelig gjennom kvalitetssystemet og det er videre etablert maler for kvalifikasjonskrav i kommunens konkurransegjennomføringsverktøy (KGV). I anskaffelsene som er undersøkt gjennom stikkprøvekontroll er det satt tydelige tildelingskriterier, og evaluering av leverandørene er gjennomført og dokumentert i henhold til krav om dette. I flertallet av de undersøkte anskaffelsene har kommunen også innhentet tilstrekkelig relevant informasjon til å kunne avvise tilbud på bakgrunn av forhold ved leverandører. Stikkprøvekontrollen viser samtidig at det ikke er bedt om fullmakt til å hente inn utvidet skatteattest i alle anskaffelsene der dette er påkrevd, og at kommunen i en av de undersøkte anskaffelsene ikke har satt krav om at leverandører fyller ut egenerklæring om avvisningsgrunner i Det europeiske egenerklæringskjemaet (ESPD). Dette er ikke i henhold til krav i regelverket.
- **Kommunen har utarbeidet rutiner for å stille krav i konkurransegrunnlag og kontrakter som skal sikre seriøse leverandører.** Undersøkelsen viser at Innkjøp konsern blant annet har utarbeidet dynamiske maler og kontraktsbilag som gjøres tilgjengelig for alle innkjøpere i konkurransegjennomføringsverktøyet (KGV). Stikkprøvekontrollen viser også at kommunen har inkludert krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandør og underleverandør i utlysninger og kontrakter i alle de undersøkte anskaffelsene der dette er påkrevd.
- **Bergen kommune har ikke i tilstrekkelig grad etablert systematiske interne kontroller for å avdekke brudd på regelverket for offentlige anskaffelser i alle de undersøkte etatene.** Undersøkelsen viser at det er etablert praksis med årlig etterkontroll av anskaffelser i Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold og at det gjennomføres en lignende etterkontroll i Bergen Vann. Deloitte påpeker at kommunen i henhold til anbefalinger om god internkontroll for anskaffelser og kommunens egne føringer for internkontrollarbeid bør sikre systematisk og jevnlig oppfølging av etterlevelse på innkjøpsområdet i kommunen. De undersøkte etatene har heller **ikke etablert tilstrekkelig interne kontroller for å sikre at anskaffelser skjer i samsvar med krav til konkurranse.** Det går ikke frem av undersøkelsen at det er etablert kontroller som skal undersøke om kommunen faktisk etterlever regelverket og egne prosedyrebeskrivelser når det gjelder

konkurranseseksponering av anskaffelser. Deloitte påpeker at svakheter i kontrollsystemene øker risiko for feil og misligheter.

**Bergen kommune har etablert hensiktsmessige rutiner og system for kontraktsoppfølging, men undersøkelsen indikerer at dette ikke alltid blir etterlevd i alle kommunens byrådsavdelinger og etater.**

- **Kommunen har etablert system og rutiner som bidrar til å sikre at kontrakter følges opp i byrådsavdelingene med underliggende enheter.** Innkjøp konsern har etablert en rekke veiledere, prosessbeskrivelser mv. som er tilgjengelig for alle ansatte i kommunen via kvalitetssystemet. Kommunen benytter kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) for å sikre oversikt over kontraktsporteføljen og som verktøy i kontraktsoppfølgingsarbeidet. Etater med spesialiserte innkjøpsmiljø har etablert supplerende retningslinjer og verktøy for kontraktsoppfølgingen av sine prosjekt, og dette fremstår som hensiktsmessig.
- **På undersøkelsestidspunktet etterlever kommunen ikke i tilstrekkelig grad egne krav og retningslinjer for risikovurderinger i kontraktsoppfølgingen.** Undersøkelsen viser at ikke alle de undersøkte etatene har utviklet og tatt i bruk metoder for risikovurderinger av kontrakter, samt oppfølgingsaktiviteter basert på risikovurdering for den enkelte kontrakt. Dette er ikke i samsvar med Bergen kommunes anskaffelsesstrategi 2022-2025, kommunens egne retningslinjer på området og normer for god kontraktsoppfølging.
- **Stikkprøvekontrollen viser at Bergen kommune ikke har fulgt opp alle utvalgte kontrakter som er gjennomgått i henhold til inngått avtale og kommunens retningslinjer for kontraktsoppfølging.** Deloitte vurderer videre at Bergen kommune ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer kontraktsoppfølgingen. Manglende dokumentasjon er gjennomgående i flertallet av stikkprøvene som er gjennomgått i de tre byrådsavdelingene, og er ikke i henhold til god praksis for kontraktsforvaltning<sup>1</sup>, eller Bergen kommunes retningslinjer for kontraktsoppfølging.
- **Bergen kommune har etablert rutiner for å gjennomføre risikovurderinger som grunnlag for risikobaserte kontroller av samfunnsansvar i kontraktsporteføljen.** Undersøkelsen viser at sentral samfunnsansvarsgruppe i Innkjøp konsern innhenter vurderinger og innspill på tvers av byrådsavdelinger og etater for å komme frem til hvilke områder, kontrakter og leverandører som skal prioriteres for kontroll. Basert på dette utarbeides det en kontrollplan for en periode på to år. Dette er i henhold til DFØs anbefalinger om beste praksis på området. Undersøkelsen viser samtidig at flere planlagte kontroller ikke blir gjennomført, og at dette dels kan tilskrives manglende kapasitet i kommunen.
- **Bergen kommune ved Innkjøp konsern har etablert hensiktsmessige overordnede system og rutiner for å sikre at avrop på felles rammeavtaler blir gjort i samsvar med inngåtte avtaler og kontrakter i kommunen.** Undersøkelsen viser blant annet at det er tilgjengelig oversikt over felles rammeavtaler i kommunen og at bruk av e-handelssystemet, BkBestilling, legger til rette for at avrop på rammeavtaler blir gjort i samsvar med krav i avtale.
- **De undersøkte etatene synes i all hovedsak å ha etablert system og rutiner som legger til rette for at avrop blir gjennomført i henhold til krav i rammeavtale.** Alle de undersøkte etatene viser til at rammeavtaler som inngås av etatene eller byrådsavdelingene registreres i KAV, og flere av etatene har dedikerte rolles som skal sikre avrop i henhold til avtale. Deloitte har avdekket utfordringer knyttet til kommunikasjon og samhandling når det gjelder oversikt over, og avrop på egne rammeavtaler i enkelte etater og påpeker at kommunen bør sikre at

---

<sup>1</sup> DFØ. Beste praksis for kontraktsoppfølging. Veileder. Anskaffelser.no.

det i alle byrådsavdelinger og etater med egne rammeavtaler blir tydelig avklart hvordan bestilling skal foretas på en rammeavtale og videre sikre at det etablere gode rutiner og systemer som sikrer samhandling mellom kontraktseier og bestiller.

- Alle de undersøkte etatene viser til at det blir gjennomført kontroll av forbruk på rammeavtale i forkant av blant annet kontraktsmøte med leverandør og/eller vurdering av bruk av opsjon/forlenging av avtaler. **Basert på undersøkelsen som er gjennomført har ikke Deloitte indikasjoner på at de undersøkte etatene ikke har tilstrekkelig system og rutiner for å sikre at det blir gjennomført kontroll av forbruk på rammeavtale.**
- I stikkprøvekontrollen var ett av de undersøkte avropene på rammeavtalene gjort på avtale som ikke var gyldig på avropstidspunktet. Fire av de kontrollerte avropene mangler dokumentasjon på avrop og det er dermed ikke mulig for Deloitte å vurdere om avropene er gjort i samsvar med krav og retningslinjer i avtalene. Manglende dokumentasjon på avropene bryter med den generelle dokumentasjonsplikten i FOA § 7-1

**Bergen kommune sikrer på revisjonstidspunktet ikke i tilstrekkelig grad at det blir stilt krav til kvalitet ved leie av midlertidig botilbud fra private leverandører i markedet uten kontrakt eller kvalitetsavtale med kommunen.**

- Statforvaltaren i Vestland har etter tilsyn med Bergen kommune i 2023 blant annet understreket at kommunen må sikre at kvaliteten på det som blir tilbydd som midlertidig botilbud er forsvarlig. **Kommunen har utarbeidet en plan for retting av påpekte lovbrudd etter tilsynet, og har i revisjonsperioden gjennomført flere hensiktsmessige tiltak for å sikre at det er tilstrekkelig kvalitet i midlertidige botilbud fra private leverandører uten avtale eller kontrakt med kommunen.**
- På revisjonstidspunktet gikk det ikke frem av rutiner, retningslinjer eller lignende at man skal kontrollere kvalitet i midlertidige botilbud fra private leverandører uten kontrakt eller kvalitetsavtale med kommunen eller hvordan man skal gå frem for å kontrollere dette. Undersøkelsen viser at det heller ikke var praksis for at NAV-kontorene i tilstrekkelig grad kontrollerer kvalitet i de private botilbudene som benyttes. På bakgrunn av undersøkelsen som er gjennomført påpeker Deloitte at det midlertidige botilbudet som benyttes i henhold til rundskriv 35-00 til sosialtjenesteloven skal være kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkelte tjenestemottakers behov, og at det er NAV-kontoret som må sikre at det midlertidige botilbudet som benyttes er forsvarlig. Deloitte merker seg samtidig at kommunen i forbindelse med verifiseringen peker på at det som oppfølging av tilsyn fra statsforvalter har blitt etablert oversikt over midlertidige botilbud uten kvalitetsavtale som benyttes regelmessig i kommunen (med vurdering av kvalitet ihht. sosialtjenesteloven). Det er videre gjennomført flere nettverkssamlinger med ansatte på NAV-kontorene der hovedtema har vært kvalitet i saksbehandling og oppfølging av bostedsløse. Det blir videre pekt på at det er en pågående revisjon av prosedyrer og rutiner.
- I henhold til regelverket skal kommunen skal ha rutiner for å motvirke inhabilitet i saksbehandlingen. Deloitte merker seg at det er høy bevissthet rundt habilitet i Etat for sosiale tjenester, og at forvaltningslovens bestemmelser om habilitet og saksbehandling er tema i utdanningen for de fleste ansatte i tillegg til at dette også jevnlig er tema for avdelingsmøter, kontormøter, veiledning mv.

Deloitte's konklusjon og anbefalinger går frem av kapittel 7 i rapporten.

### **Begrepsavklaring:**

I rapporten har vi i stor grad benyttet begrepene *innkjøp* og *anskaffelser* i samsvar med dokumentene som er gjennomgått og uttalelser i intervju. Deloitte er kjent med at det er nyanseforskjeller i de to begrepene, men da begrepene i praksis benyttes om hverandre har Deloitte valgt å ikke korrigere dette i rapporten.

# Innhold

1	Innledning	13
2	Om tjenesteområdet	17
3	Organisering av innkjøp	21
4	System og rutiner for innkjøp	40
5	System og rutiner for kontraktsoppfølging	70
6	Krav til kvalitet i midlertidige botilbud	103
7	Konklusjon og anbefalinger	110
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelser	114
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	120
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	133



# Detaljert innholdsfortegnelse

1	Innledning	13
1.1	Bakgrunn	13
1.2	Formål og problemstillinger	13
1.3	Avgrensning	14
1.4	Metode	14
1.4.1	Dokumentanalyse	14
1.4.2	Intervju	15
1.4.3	Stikkprøvegjennomgang	15
1.4.4	Verifiseringsprosesser	15
1.5	Revisjonskriterier	15
2	Om tjenesteområdet	17
2.1	Organisering	17
3	Organisering av innkjøp	21
3.1	Problemstilling	21
3.2	Revisjonskriterier	21
3.3	Organisering og fullmaktsstruktur	22
3.3.1	Datagrunnlag	22
3.3.2	Vurdering	32
3.4	Innkjøpskompetanse og opplæring	33
3.4.1	Datagrunnlag	33
3.4.2	Vurdering	39
4	System og rutiner for innkjøp	40
4.1	Problemstilling	40
4.2	Revisjonskriterier	41
4.3	Rutiner og retningslinjer for innkjøp i samsvar med anskaffelsesregelverket	42
4.3.1	Datagrunnlag	42
4.3.2	Stikkprøvekontroll av utlysning og konkurranseeksponering	45
4.3.3	Vurdering	48
4.4	System og rutiner som sikrer innkjøp i henhold til kommunens vedtatte mål og strategier for klima, miljø og samfunnsansvar i Bergen kommune	51
4.4.1	Datagrunnlag	51
4.4.2	Vurdering	54
4.5	Retningslinjer og rutiner for kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier	55
4.5.1	Datagrunnlag	55
4.5.2	Stikkprøvekontroll av tildelingskriterier og evaluering av tilbud	57
4.5.3	Vurdering	61

4.6	Rutiner for krav til seriøsitet	61
4.6.1	Datagrunnlag	61
4.6.2	Stikkprøvekontroll av krav til lønns- og arbeidsvilkår	64
4.6.3	Vurdering	64
4.7	Interne kontroller av innkjøp	65
4.7.1	Datagrunnlag	65
4.7.2	Interne kontroller ved Innkjøp konsern	65
4.7.3	Interne kontroller av innkjøp i byrådsavdelingene	66
4.7.4	Vurdering	68
5	System og rutiner for kontraktsoppfølging	70
5.1	Problemstilling	70
5.2	Revisjonskriterier	70
5.3	System og rutiner for kontraktsoppfølging	71
5.3.1	Datagrunnlag	71
5.3.2	Stikkprøvekontroll av kontraktsoppfølging	80
5.3.3	Vurdering	87
5.4	Rutiner og praksis for risikobaserte kontroller i kommunens kontraktsportefølje	90
5.4.1	Datagrunnlag	90
5.4.2	Vurdering	93
5.5	Rutiner for avrop	94
5.5.1	Datagrunnlag	94
5.5.2	Rutiner for avrop i de undersøkte byrådsavdelingene	96
5.5.3	Stikkprøvekontroll av avrop på rammeavtaler	99
5.5.4	Vurdering	101
6	Krav til kvalitet i midlertidige botilbud	103
6.1	Problemstilling	103
6.2	Revisjonskriterier	103
6.3	Kvalitetskrav i innkjøp av midlertidig botilbud fra leverandører uten kvalitetsavtale eller kontrakt med kommunen	104
6.3.1	Datagrunnlag	104
6.3.2	Vurdering	109
7	Konklusjon og anbefalinger	110
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelser	114
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	120
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	133
<b>Figurer</b>		
	Figur 1: Ansvars- og rolledeling i byrådets organisasjon (Kilde: Bergen kommune)	17
	Figur 2: Organisasjonskart, Etat for bygg og eiendom	24
	Figur 3: Organisasjonskart, Etat for utbygging	25
	Figur 4: Organisasjonskart, Etat for sosiale tjenester	27

Figur 5: Organisasjonskart, Etat for psykisk helse og rustjenester	28
Figur 6: Organisasjonskart, Bymiljøetaten	31
Figur 7: Organisasjonskart, Bergen Vann	32
Figur 8: Fag- og metodestøtte fra Innkjøp konsern	35
Figur 9: Fasene i anskaffelsesprosessen (Kilde: Bergen kommune)	42
Figur 10: Overordnede prosedyrer for hovedfasene i anskaffelsesprosessen, Bergen kommune	43
Figur 11: Skjerm bilde fra Bergen kommunes overordnede prosedyre for planlegging og forberedelse av anskaffelser	52
Figur 12: Prosedyre for kontraktsoppfølging (Kilde: Bergen kommune)	72
Figur 13: Prosedyre for kontraktsoppfølging – følge opp (Kilde: Bergen kommune)	73
Figur 14: Skjerm bilde fra Allmenningen, <i>fellesavtaler</i>	94
Figur 15: Utgifter til bruk av midlertidig botilbud (i NOK mill.)	105
Figur 16: Roller og ansvar i innkjøpsarbeidet (Meld. St. 22 [2018-2019] og Difi)	127

## Tabeller

Tabell 1: Innkjøp i byrådsavdelingen for barnevern, sosiale tjenester og mangfold 2021 - 2023	18
Tabell 2: Innkjøp i byrådsavdeling for byutvikling 2021-2023	19
Tabell 3: Innkjøp i byrådsavdelingen for finans 2020 - 2023	20
Tabell 4: Oversikt over utvalgte roller og tilhørende kompetanseprofil (Kilde: Bergen kommune)	33
Tabell 5: Tilgjengelige kurs for innkjøpere og kontraktsforvaltere i kompetanseportalen	34
Tabell 6: Oversikt over kurs arrangert og gjennomført av Innkjøp konsern i 2023 (Kilde: Bergen kommune)	36
Tabell 7: Oversikt over organisering og innkjøpsfaglig kompetanse i undersøkte enheter	37
Tabell 8: Utlysning og konkurranseeksponering	46
Tabell 9: Tildelingskriterier, evaluering og relevant informasjon om forhold ved leverandør	58
Tabell 10: Ansvarsfordeling knyttet til utarbeidelse av maler knyttet til samfunnsansvar i anskaffelser i Bergen kommune	62
Tabell 11: Krav til lønns- og arbeidsvilkår	64
Tabell 12: Eksempel på rolle- og ansvarsdeling anskaffelser	66
Tabell 13: Oversikt over risikofaktorer i prosedyre for risikostyring av kontrakter (Kilde: Bergen kommune)	74
Tabell 14: Oppfølging av utvalgte kontrakter	81
Tabell 15: Oppfølging av utvalgte krav i tjenestekonsesjonskontrakt om midlertidig botilbud	85
Tabell 16: Ansvarsfordeling knyttet til kontroller av samfunnsansvar	91
Tabell 17: Planlagte risikobaserte kontroller av samfunnsansvar 2022-2025	93
Tabell 18: Avrop på rammeavtaler	100
Tabell 19: Kommunens utbetaling til de tre mest brukte private tilbyderne av midlertidig bolig 2020-2023 (Kilde: Bergen kommune)	108
Tabell 20: Rolle, ansvar og kompetansebehov	128
Tabell 21: Oversikt over kommunale styringsdokument og vedtak på anskaffelsesområdet	131

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av innkjøp i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 31/23, 22.03.2023 og revidert prosjektplan ble vedtatt 06.09.2023 i sak 86/23.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om organiseringen av innkjøpsarbeidet i utvalgte byrådsavdelinger i Bergen kommune er hensiktsmessig, om system og rutiner for innkjøpsarbeid er i samsvar med krav i regelverket og kommunens egne retningslinjer, og om regelverket blir etterlevd i innkjøpsprosesser og oppfølgingen av kontrakter.

Med bakgrunn i formålet er det utarbeidet følgende problemstillinger blitt undersøkt:

1. I hvilken grad er **organiseringen av innkjøp i de undersøkte byrådsavdelingene hensiktsmessig?**
  - a) I hvilken grad er det etablert en hensiktsmessig fullmaktsstruktur?
  - b) I hvilken grad har ansatte som er involvert i innkjøp nødvendig kompetanse, og i hvilken grad er det etablert rutiner for opplæring innen innkjøp for de involverte ansatte?
2. **Har byrådsavdelingene tilstrekkelig system og rutiner for innkjøp** som sikrer at innkjøp skjer i henhold til gjeldende regelverk og kommunens egne retningslinjer?
  - a) Er det utarbeidet tilstrekkelig med rutiner og retningslinjer for å gjennomføre innkjøp i samsvar med krav i regelverket?
  - b) I hvilken grad er det etablert system og rutiner som skal sikre at innkjøpene i byrådsavdelingene gjennomføres i henhold til Bergen kommune sine vedtatte mål og strategier for innkjøp når det gjelder klima, miljø og samfunnsansvar?<sup>2</sup>
  - c) Er det utarbeidet retningslinjer og rutiner for etablering av tilfredsstillende kvalifikasjons- og tildelingskriterier?
  - d) I hvilken grad har kommunen rutiner for å stille krav i konkurransegrunnlag/kontrakter om StartBank medlemskap og/eller andre krav som skal sikre seriøse leverandører, samt krav om at slike seriositetsbestemmelser videreføres i hele leverandørkjeden?
  - e) I hvilken grad er det etablert interne kontroller for å avdekke brudd på regelverk for offentlig innkjøp og for å sikre at innkjøpene skjer i samsvar med krav om konkurranse?
3. I hvilken grad **har byrådsavdelingene etablert hensiktsmessige rutiner for oppfølging av kontrakter?**
  - a) Hvilke system og rutiner er etablert for å følge opp inngåtte kontrakter?

---

<sup>2</sup> Opprinnelig problemstilling var formulert slik: *I hvilken grad er det etablert system og rutiner som skal sikre at innkjøpene i byrådsavdelingene gjennomføres i henhold til Bergen kommune sine mål og strategier for innkjøp (eksempelvis når det gjelder miljøkrav og Fair Trade handel).* Da Bergen kommune har vedtatt mål og strategier for innkjøp innen en rekke områder, har Deloitte avgrenset problemstillingen til å omhandle klima, miljø og samfunnsansvar.

- b) Har kommunen etablert rutiner for å gjennomføre risikovurderinger som grunnlag for risikobaserte kontroller i kontraktsporteføljen, og blir det gjennomført kontroller?
- c) I hvilken grad er det etablert rutiner for å sikre at avrop blir gjort i samsvar med inngåtte kontrakter/avtaler i kommunen?

4. Hvordan sikrer NAV at det blir stilt krav til kvalitet i enkeltkjøp av midlertidige botilbud og hvordan følges det opp at kvaliteten i tilbudet er tilstrekkelig?

Deloitte har videre gjennomført stikkprøvekontroll for å svare ut i hvilken grad **reglene for offentlige anskaffelser og rutiner for oppfølging av kontrakter blir fulgt i byrådsavdelingenes innkjøp**. Under dette:

- a) Er utvalgte innkjøp lyst ut eller konkurranseeksponert i samsvar med krav i regelverket? (svart ut under problemstilling 2 a))
- b) Har kommunen inkludert krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører i utlysninger og kontrakter der dette er påkrevd? (svart ut under problemstilling 2 d))
- c) Er det satt tydelige kriterier, og er evaluering av leverandørene gjennomført og dokumentert i henhold til krav om dette? Under dette:
  - i. blir det innhentet relevant informasjon for å kunne avise tilbud på bakgrunn av forhold ved leverandører jf. §24-2 i forskrift om offentlige anskaffelser (f.eks. politiattest<sup>3</sup>, skatteattest mv.)? (svart ut under problemstilling 2 c))
- d) Er avrop på rammeavtaler gjennomført i samsvar med krav og retningslinjer i avtalene (eksempelvis rammeavtaler på hotell)? (svart ut under problemstilling 3 c))
- e) Blir utvalgte kontrakter fulgt opp i henhold til inngått avtale og ev. kommunens retningslinjer for dette (eksempelvis kvalitetsavtaler knyttet til midlertidige botilbud)? (svart ut under problemstilling 3 a))

### 1.3 Avgrensning

Revisjonen har undersøkt innkjøp gjennomført av utvalgte enheter under Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold, Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for finans.

### 1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet april 2023 til oktober 2024.

#### 1.4.1 Dokumentanalyse

Informasjon om Bergen kommune og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot

---

<sup>3</sup> NTAES rapport: Oppdragsgiver kan etter anskaffelsesregelverket etterspørre politiattest av både virksomhet og nøkkelpersoner som knytter seg til forberedelsen eller utførelsen av oppdraget

revisjonskriteriene. Dokumentanalysen har blitt gjennomført løpende, slik at også dokumenter som har blitt utarbeidet under prosjektperioden har blitt analysert.

#### 1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet utvalgte personer i Bergen kommune som er involvert i eller har ansvar for innkjøp i ulike deler av organisasjonen. Det er gjennomført intervju med følgende personer:

- Innkjøpssjef
- Innkjøpsrådgiver i Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold
- Rådgivere i Etat for sosiale tjenester
- Rådgiver i Etat for psykisk helse og rustjenester
- Avdelingsleder og rådgivere i Etat for utbygging
- Fagleder og rådgivere i Etat for bygg og eiendom
- Økonomisjef og senioringeniører i Bergen vann
- Rådgiver og seksjonsleder i Bymiljøetaten
- Avdelingsledere og ansatte ved tre ulike NAV-kontor

Deloitte har til sammen gjennomført 13 intervjuer med totalt 22 personer.

Deloitte har videre gjennomført to møter med Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold:

- Møte med anskaffelsesrådgiver i BASB og representanter fra Etat for sosiale tjenester i forbindelse med stikkprøvekontroll 13.05.2024
- Møte med kommunaldirektør og administrasjonssjef i kommunaldirektørens stab i BASB i forbindelse med verifisering av rapport 15.10.2024

#### 1.4.3 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har gjennomført stikkprøver av innkjøp gjennomført i Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold, Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for finans. Formålet med stikkprøvegjennomgangen har vært å undersøke om det er gjennomført avrop på rammeavtaler, og om dette er gjort på riktig måte. I tillegg har formålet vært å undersøke om anskaffelsesprosessen bak innkjøp fra hver av de undersøkte byrådsavdelingene har blitt gjennomført i henholdt til regelverk, inngåtte avtaler og kommunens egne rutiner.

#### 1.4.4 Verifiseringsprosesser

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.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunen for verifisering, og innspill og kommentarer fra verifiseringen er innarbeidet i rapporten. Høringsutkast av rapporten er sendt til kommunen for uttalelse. Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for finans, Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold og Byrådsavdeling for byutvikling er lagt ved som vedlegg 1 til rapporten.

### 1.5 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. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra

lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2.

## 2 Om tjenesteområdet

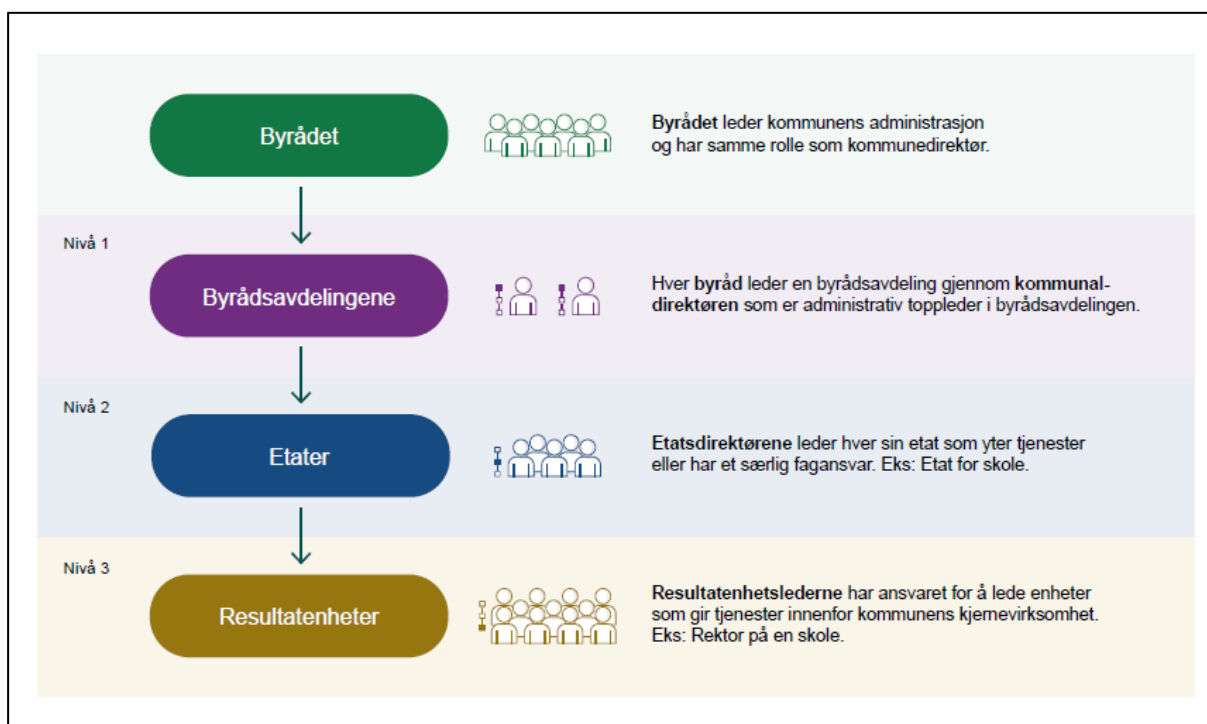
### 2.1 Organisering

Bergen kommune anskaffer årlig varer og tjenester for om lag NOK 7 milliarder. Innkjøp konsern ligger organisatorisk til Byrådsavdeling for finans og har hovedansvaret for overordnede prinsipper, strategier, rutiner, verktøy, instruksjoner og veiledning knyttet til anskaffelser i Bergen kommune. Enheten gjennomfører også opplæringstiltak, samt kontroll og oppfølging på samfunnsansvarsområdet.

Hver byrådsavdeling har et direkte parlamentarisk ansvar for arbeidet som utføres på byrådsavdelingen sentralt og et resultatansvar for arbeidet som utføres på etater og resultatenheter (myndighetsnivå 2 og 3). Hver byråd har dermed et ansvar for innkjøpene som gjennomføres innenfor deres myndighetsområde.

Figuren under viser ansvars- og rolledelingen på byrådssiden i kommunen.

Figur 1: Ansvars- og rolledeling i byrådets organisasjon (Kilde: Bergen kommune<sup>4</sup>)

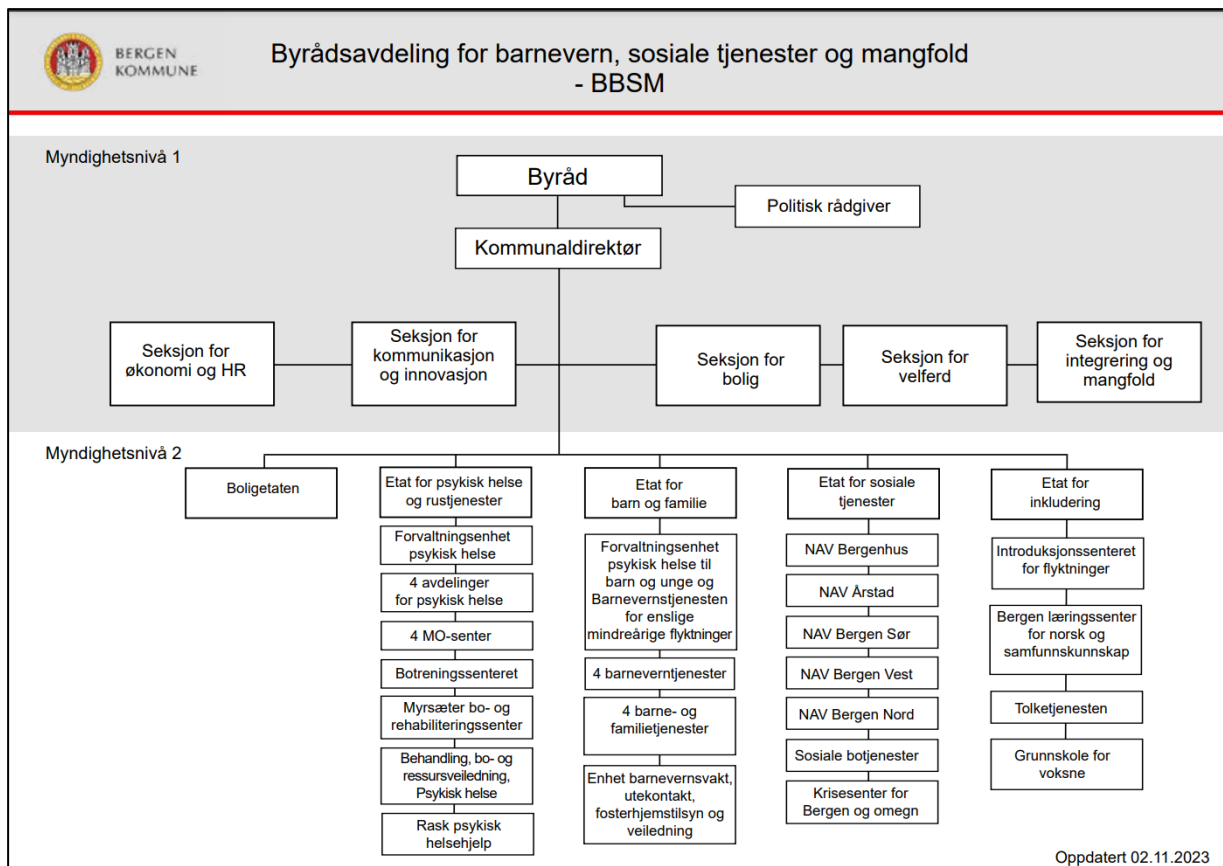


#### 2.1.1 Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold

Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold har fem etater på myndighetsnivå 2: Boligetaten, Etat for psykisk helse og rustjenester, Etat for barn og familie, Etat for sosiale tjenester og Etat for inkludering. På myndighetsnivå 1 er det fem seksjoner med ansvar for henholdsvis økonomi og HR, kommunikasjon og innovasjon, bolig, velferd og integrering og mangfold.

<sup>4</sup> Bergen kommune. Rammeverk for virksomhetsstyring. Vedtatt av bystyret 7. september 2023





Byrådsavdelingen for barnevern, sosiale tjenester og mangfold har i perioden 2021 til 2023 gjennomført innkjøp for mellom om lag NOK 650 millioner og NOK 980 millioner. Fordeling på drift og investering, samt prosentdel av innkjøp som er gjennomført via e-handel fremgår av tabell 1 under.

Tabell 1: Innkjøp i byrådsavdelingen for barnevern, sosiale tjenester og mangfold 2021 - 2023<sup>5</sup>

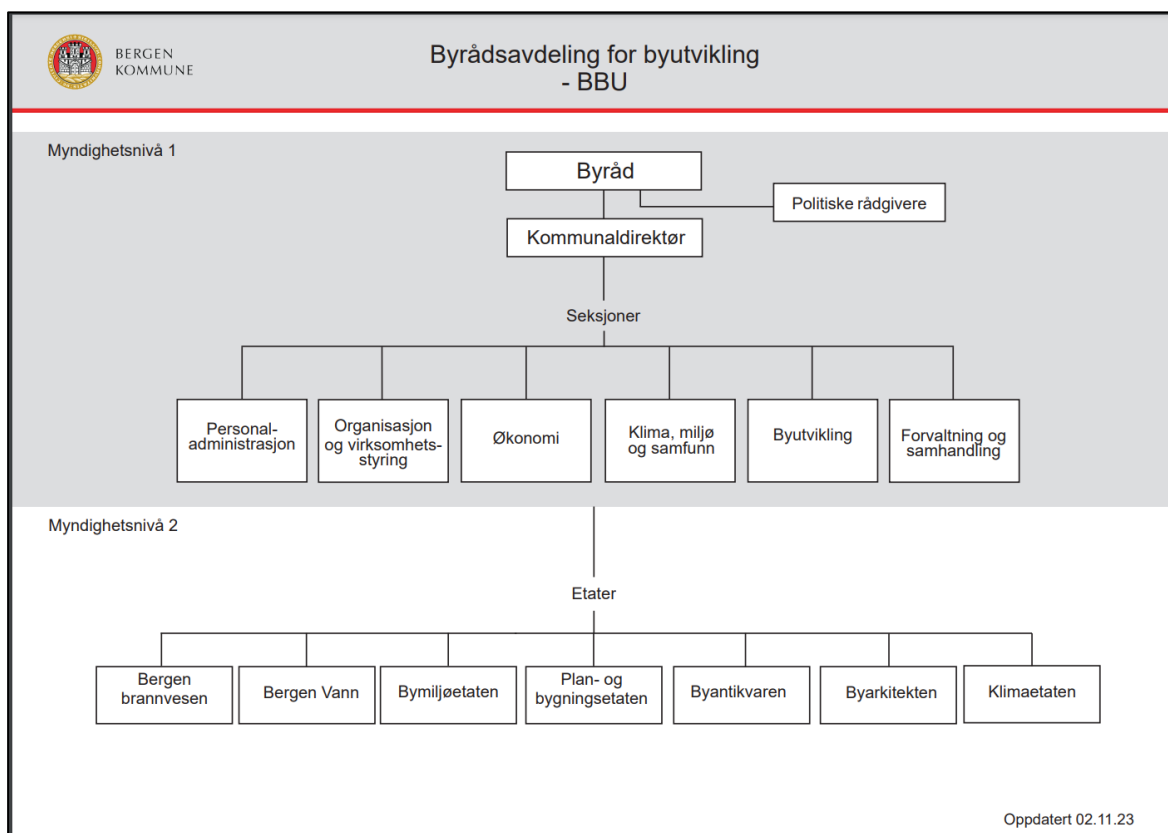
	2021	2022	2023
<b>Totale kjøp</b>	652 749 000	802 193 000	982 792 000
Drift	621 507 000	791 318 000	966 823 000
Investering	31 242 000	10 875 000	15 969 000
<i>Kjøp e-handel</i>	7 300 000	11 900 000	19 900 000
<i>Prosent e-handel av totale kjøp</i>	1,17 %	1,50 %	2,06 %

### 2.1.2 Byrådsavdeling for byutvikling

På myndighetsnivå 2 i Byrådsavdeling for byutvikling er det sju etater: Bergen brannvesen, Bergen Vann, Bymiljøetaten, Plan- og bygningssetaten, Byantikvaren, Byarkitekten og

<sup>5</sup> Merknad fra BBSM: Prosent e-handel av totale kjøp er beregnet mot Driftskostnader. Driftskostnader reflekterer ikke det volum det er mulig eller relevant å handle på e-handel. Driftskostnader inkluderer segmenter som er definert som «vanskelig» eller «ikke mulig» å konkurranseutsette. Tallene er hentet fra Innkjøpsanalyssystemet.

Klimaetaten. Under byrådet og kommunaldirektøren på myndighetsnivå 1 finner man videre seks seksjoner med ansvar for blant annet økonomi, klima, miljø og samfunn og personaladministrasjon.



Byrådsavdelingen for byutvikling har i perioden 2021 til 2023 gjennomført innkjøp for mellom omlag NOK 2 milliarder og NOK 2,6 milliarder. Fordeling på drift og investering, samt prosentdel av innkjøp som er gjennomført via e-handel fremgår av tabell 2 under.

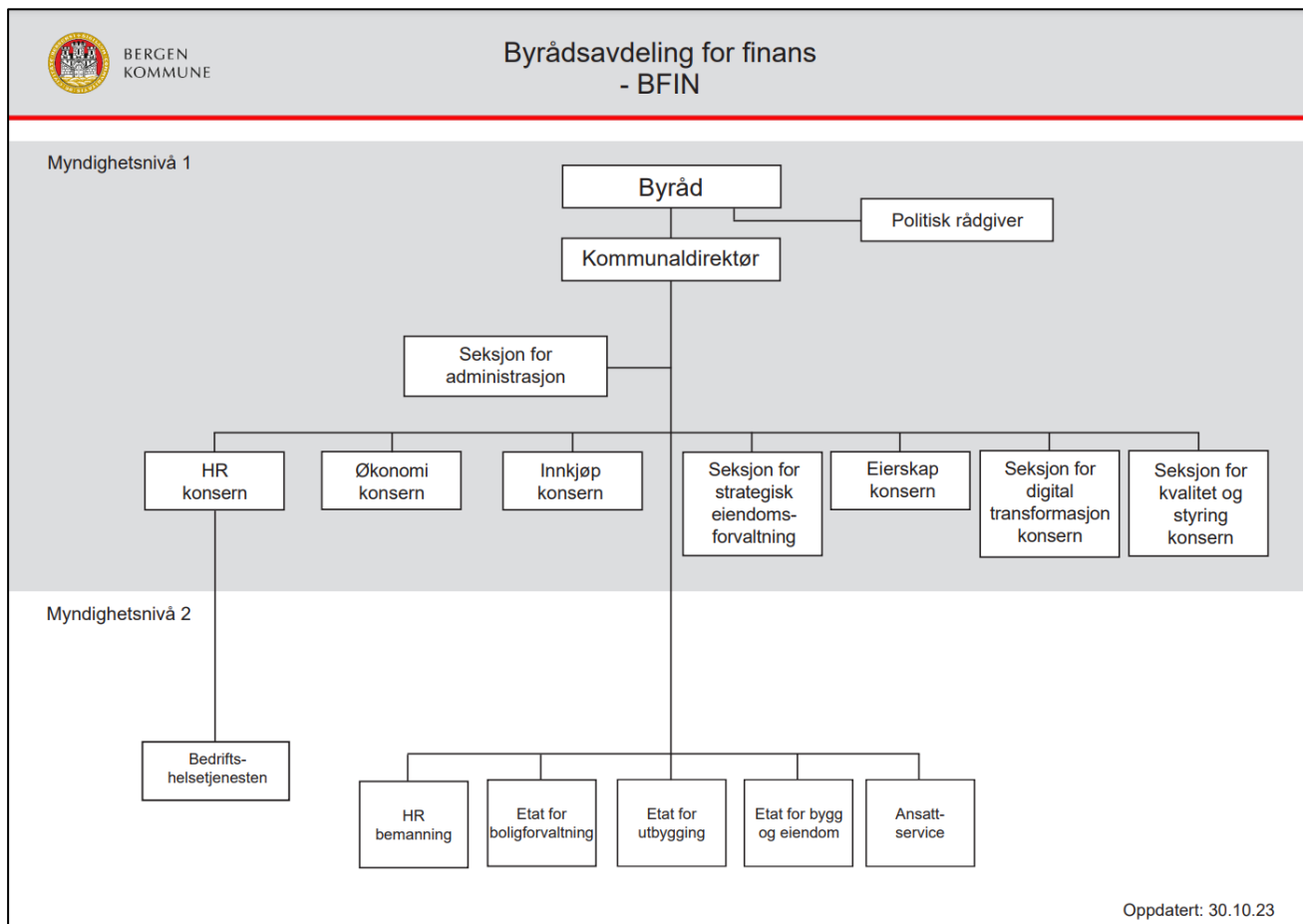
Tabell 2: Innkjøp i byrådsavdeling for byutvikling 2021-2023

	2021	2022	2023
<b>Totale kjøp</b>	2 048 130 982	2 390 362 621	2 630 909 831
Drift	1 507 130 982	1 577 043 632	1 535 456 470
Investering	540 938 607	813 318 989	1 095 453 361
<i>Kjøp e-handel</i>	7 021 818	9 257 162	15 157 066
<i>Prosent e-handel av totale kjøp</i>	0,34 %	0,39 %	0,58 %

### 2.1.3 Byrådsavdeling for finans

I Byrådsavdeling for finans er det fire fagavdelinger på myndighetsnivå 1 med konsernfunksjon: HR konsern, Økonomi konsern, Innkjøp konsern og Eierskap konsern. Det er videre fire seksjoner underlagt kommunedirektør på myndighetsnivå 1 i byrådsavdelingen. Det er fem

etater på myndighetsnivå 2 i byrådsavdelingen: Etat for boligforvaltning, Etat for utbygging, Etat for bygg og eiendom, HR bemanning og Ansattservice.



Byrådsavdelingen for finans har i perioden 2021 til 2023 gjennomført innkjøp for mellom NOK 2,6 milliarder og NOK 2,9 milliarder. Fordeling på drift og investering, samt prosentdel av innkjøp som er gjennomført via e-handel fremgår av tabell 3 under.

Tabell 3: Innkjøp i byrådsavdelingen for finans 2020 - 2023

	2021	2022	2023
<b>Totale kjøp</b>	2 772 914 000	2 957 770 000	2 656 456 000
<b>Drift</b>	1 706 970 000	1 662 054 000	1 303 266 000
<b>Investering</b>	1 065 944 000	1 295 716 000	1 353 189 000
<b>Kjøp e-handel</b>	3 700 000	6 600 000	7 700 000
<b>Prosent e-handel av totale kjøp<sup>6</sup></b>	0,22%	0,40%	0,59%

<sup>6</sup> Merknad fra BFIN: Prosent e-handel av totale kjøp er beregnet mot Driftskostnader. Driftskostnader reflekterer ikke det volum det er mulig eller relevant å handle på e-handel. Driftskostnader inkluderer segmenter som er definert som «vanskelig» eller «ikke mulig» å konkurranseutsette. Tallene er hentet fra innkjøpsanalysemetet.

## 3 Organisering av innkjøp

### 3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*I hvilken grad er organiseringen av innkjøp i de undersøkte byrådsavdelingene hensiktsmessig?*

Under dette:

- I hvilken grad er det etablert en **hensiktsmessig fullmaktsstruktur**?
- I hvilken grad har ansatte som er involvert i innkjøp nødvendig **kompetanse**, og i hvilken grad er det etablert rutiner for **opplæring** innen innkjøp for de involverte ansatte?

### 3.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i kommuneloven, stortingsmeldingen *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*<sup>7</sup>, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sine veiledere på anskaffelsesområdet, Bergen kommunes rammeverk for virksomhetsstyring<sup>8</sup>, kommunens *prosedyre for delegasjon av myndighet, utarbeidelse av fullmakter*<sup>9</sup> og Bergen kommunes *anskaffelsesstrategi for 2022-2025* med tilhørende handlingsplan<sup>10</sup> har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingene som skal undersøkes i dette kapittelet:

Kommunen *skal*:

- Sørge for tilstrekkelig internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold (kommuneloven § 25-1)
- Sikre at relevante ledere leder, styrer, følger opp og utvikler egen virksomhet innenfor gitte driftsfullmakter (økonomi-, personal- og fagfullmakter) (Rammeverk for virksomhetsstyring 2023). En fullmakt skal som minimum inneholde bl.a.:
  - hvem fullmaktsgiver og fullmektig er (funksjon/stilling, ikke person)
  - en datering
  - hvilken myndighet som delegeres, positivt eller negativt avgrenset
- Sikre at fullmakter blir oppbevart systematisk, at fullmakter er tydelig utformet og at fullmakter blir kommunisert både skriftlig og muntlig for å sikre felles forståelse mellom den som delegerer myndighet og den som mottar en fullmakt (Bergen kommunes prosedyre for delegasjon av myndighet, utarbeidelse av fullmakter).
- Utarbeide kompetanseplaner for anskaffelser og kompetanseplan for alle definerte roller på anskaffelsesområdet (Bergen kommunes anskaffelsesstrategi for 2021-2025 med tilhørende handlingsplan).

<sup>7</sup> Nærings- og fiskeridepartementet. Meld.St.22 (2018-2019). Melding til Stortinget. Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser.

<sup>8</sup> Bergen kommune. Rammeverk for virksomhetsstyring. Vedtatt av bystyret 7. september 2023

<sup>9</sup> Bergen kommune. Prosedyre for delegasjon av myndighet, utarbeidelse av fullmakter. Revisjonsnummer 1.2. Sist godkjent 14.06.2021

<sup>10</sup> Bergen kommune. Anskaffelsesstrategi 2022-2025. Vedtatt i bystyret 22. juni 2022.

- Etablere et introduksjonsprogram for nyansatte i anskaffelsesfunksjonen (Handlingsplan anskaffelsesstrategi 2022-2025)
- Sikre at innkjøpere, kontraktsforvaltere, fagressurser og bestillere skal ha nødvendig kompetanse til å fylle sine roller i arbeidet med anskaffelser. (Bergen kommunes anskaffelsesstrategi for 2021-2025)

Kommunen bør:

- Ha et bredt spekter av kompetansetilbud for at innkjøpere skal inneha kvalifikasjonene de trenger for å gjennomføre innkjøp. (Meld. St. 22 (2018-2019))

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

### 3.3 Organisering og fullmactsstruktur

#### 3.3.1 Datagrunnlag

Bergen bystyre delegerer i hver valgperiode avgjørelsesmyndighet til byrådet som kollegium. Byrådet delegerer videre fullmakter, slik at byrådene kan lede administrasjonen i hver sin byrådsavdeling. Den enkelte byråd delegerer videre til kommunaldirektøren, men kan også velge å beholde noe myndighet selv.<sup>11</sup> Kommunaldirektøren gis myndighet til å fastsette hvilke fullmakter som skal delegeres til etatsdirektører, med mulighet for å delegere videre til resultatansvarlige, der dette er aktuelt.

Hvor mange ulike roller og delegerte myndigheter det er behov for når det gjelder anskaffelser i en byrådsavdeling, etat eller tjenestested, vil være avhengig av omfanget av egne anskaffelser, type anskaffelser og hvordan anskaffelsesområdet er organisert i byrådsavdelingen. Det fremgår av innkjøpssidene i kommunens kvalitetssystem (BkKvalitet) at den enkelte virksomhet må plukke ut aktuelle roller, fordele oppgaver og lage et eget rollekart.<sup>12</sup>

I Bergen kommune er det Innkjøp konsern som er kommunens fagseksjon for offentlige anskaffelser. Innkjøp konsern ligger til Byrådsavdeling for finans og kommunaldirektøren har på generell basis delegert sine fullmakter på anskaffelsesområdet til innkjøpssjefen. Det fremgår av delegeringen av fullmakt på anskaffelsesområdet fra kommunaldirektør til innkjøpssjefen at

Innkjøp konsern er kommunens fagavdeling for anskaffelser. I kraft av dette har Innkjøp konsern ansvar for utvikling av anskaffelsesområdet i kommunen, herunder utvikle kommunens strategier på området og implementere disse etter at de er vedtatt på riktig myndighetsnivå. Innkjøp konsern har ansvar for å, i tråd med de rammer som er gitt, gi bistand til byrådsavdelingene i deres anskaffelsesarbeid. Innkjøp konsern har myndighet og ansvar knyttet til utvikling og etablering av overordnede konsernomfattende systemer på området, samt foreta stikkprøvekontroller m.h.t hvordan disse systemene implementeres i kommunens organisasjon.

Innkjøp konsern har systemansvar for felles verktøy på anskaffelsesområdet.<sup>13</sup>

Som nevnt i kapittel 2 har hvert byråd et ansvar for innkjøpene som gjennomføres innenfor deres myndighetsområde. Det fremgår av delegeringen av fullmakt på anskaffelsesområdet at det er kommunaldirektør for finans som skal sette rammene for samhandlingen mellom Innkjøp konsern og byrådsavdelingene.

<sup>11</sup> Dette blir kalt for byrådets enekompetanse.

<sup>12</sup> Bergen kommune. Roller og ansvar i anskaffelsesprosessen. BkKvalitet. Revisjonsnummer 1.13. Sist godkjent 08.03.2024.

<sup>13</sup> Bergen kommune. Fullmakter på anskaffelsesområdet – delegert fra kommunaldirektør i byrådsavdeling for finans, næring og eiendom. Datert 30. mars 2023

Gjennom fullmaksstrukturen er **ansvaret for internkontrollen delegert til virksomhetslederne** i byrådsavdelingene, etatene og resultatenehetene.<sup>14</sup> Ansvaret for den daglige virksomhetsstyringen i Bergen kommune er dermed delegert til virksomhetslederne som er kommunaldirektørene, etatsdirektørene og resultatenehetsledere.

### 3.3.1.1 Byrådsavdeling for finans

Til Byrådsavdeling for finans ligger både Innkjøp konsern og etater med egne innkjøpsmiljøer (bl.a. Etat for utbygging og Etat for bygg og eiendom). Kommunaldirektør for finans sine fullmakter fra byråden på anskaffelsesområdet er videredelegert gjennom fullmaktsbrev til innkjøps sjefen når det gjelder oppgaver knyttet til funksjonen til Innkjøp konsern som fagavdeling<sup>15</sup> (se utdrag av delegeringen til innkjøps sjef i avsnittet over). Det går også frem av fullmakten hvilke oppgaver som ikke er videredelegert fra kommunaldirektøren, eksempelvis å avgi innstilling til byråden i saker som skal til byrådet eller bystyret, og å sette rammene for samhandling mellom Innkjøp konsern og byrådsavdelingene.

Kommunaldirektør for finans videredelegerer også sine fullmakter på anskaffelsesområdet til etatsdirektørene i byrådsavdelingen gjennom fullmaktsbrev.<sup>16</sup> I delegasjonsskrivet som omhandler fullmakt på bygg- og eiendomsfeltet<sup>17</sup>, fremgår det at direktørene i disse etatene har myndighet til å, innenfor en øvre beløpsgrense for hele prosjektet på NOK 5 mill., selv fatte gjennomføringsvedtak ved investeringer i bygg. Fullmakten viser også til hvilken myndighet som ikke er videredelegert fra kommunaldirektøren.

Det fremgår av fullmaktsbrevet at etatsdirektørene kan videredelegerer fullmakter til avdelingsledere i de respektive etatene. Eksempelvis er det skriftliggjort delegering av myndighet fra direktør for Etat for bygg og eiendom til avdelingsleder for Eiendomsavdelingen til å foreta anskaffelser, herunder bestille konsulenttjenester for inntil kr. 100 000,- pr. anskaffelse.<sup>18</sup>

I **Etat for bygg og eiendom** ligger fagansvaret for anskaffelser og kontraktsoppfølging til avdeling for økonomi og administrasjon, og er en del av stabsstøtten (se figur 2 under) i etaten. Avdeling for økonomi og administrasjon består av tre fagområder; anskaffelser, HR og lønn, og økonomi. Fagområdet anskaffelser består av tre innkjøpsrådgivere og en fagleder. Innkjøpsrådgiverne har samme oppgaver og ansvar i sin stilling, det vil si at alle tre arbeider med rammeavtaler og andre kontrakter, herunder entrepriser. Alle tre har også ansvar for kontraktsoppfølging. Innkjøpsrådgiverne har ansvaret for omtrent like mange avtaler hver; dette fordeles basert på hvem som har ledig kapasitet. Innkjøpsrådgiverne er generalister, og i liten grad spesialisert på enkelte typer kontrakter.

Det er etablert et dokument som synliggjør roller og ansvar knyttet til anskaffelsesprosessen og under avtaleperioden i etat for bygg og eiendom. Dette dokumentet er tilgjengelig i BkKvalitet.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Bergen kommune. Prosedyre for delegasjon av myndighet, utarbeidelse av fullmakter.

<sup>15</sup> Bergen kommune. Fullmakter på anskaffelsesområdet – delegert fra kommunaldirektør i byrådsavdeling for finans, næring og eiendom. Datert 30. mars 2023.

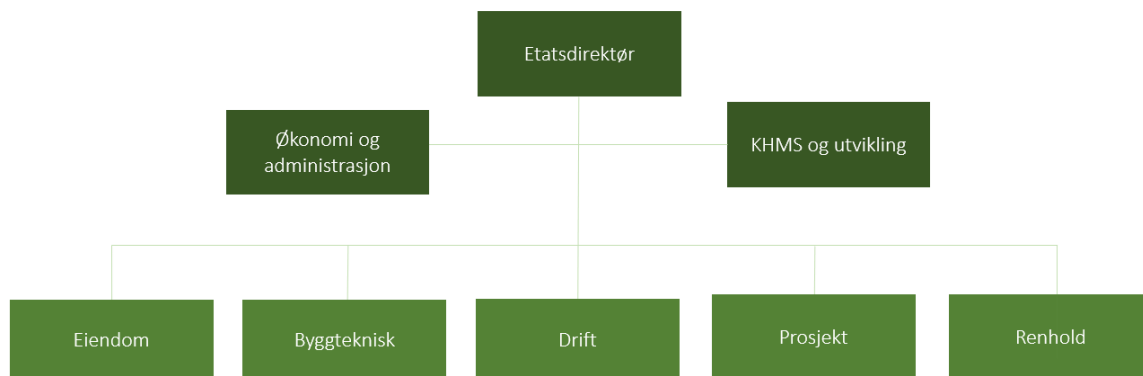
<sup>16</sup> Bergen kommune. Fullmakt på bygg- og eiendomsfeltet delegert fra kommunaldirektør for finans, næring og eiendom mars 2023.

<sup>17</sup> Etat for bygg og eiendom (EBE), Etat for boligforvaltning (EBF) og Etat for utbygging (EFU).

<sup>18</sup> Bergen kommune. Fullmakt fra direktør EBE til avdelingsleder Eiendomsavdelingen. Datert 18. oktober 2022.

<sup>19</sup> Bergen kommune. BkKvalitet. Etat for bygg og eiendom. Roller og ansvar i anskaffelsesprosessen.

Figur 2: Organisasjonskart, Etat for bygg og eiendom



Prosjektledere i resultatenehetene i etaten er bestillere av anskaffelser, og det blir vist til at denne organiseringen er hensiktsmessig da hver anskaffelse får en dedikert prosjektleder. Fagleder for anskaffelser i avdeling for økonomi og administrasjon har ukentlige møter med gruppeleder i prosjektavdelingen, der de gjennomgår prosjektene som er klare, status for prosjektene, kostnadsramme, osv. Det blir vist til at roller og ansvar i både anskaffelsesprosessen og i prosjektfasen er tydelig og avklart mellom innkjøperne og prosjektlederne.

Det blir vist til at etatsdirektør signerer og godkjenner alle kontrakter knyttet til innkjøp i etaten, og at dette i all hovedsak oppleves som hensiktsmessig. Anskaffelsesavdelingen har utarbeidet en intern rutine for å sikre at dokumenter i forbindelse med anskaffelser, oppfølging av kontrakter og leverandører blir signert av rett person i etaten.<sup>20</sup>

**Etat for utbygging** har ansvar for gjennomføringen av nybygg og større rehabiliteringsprosjekter i regi av Bergen kommune og er en av Bergens største utbyggere. Etatens investeringsprosjekter utføres etter bestilling fra og i samråd med de ulike byrådsavdelingene, og inkluderer skoler, barnehager, sykehjem, idrettsarealer, kulturbygg, administrasjonslokaler og parkeringsanlegg.

I Etat for utbygging er det avdeling for kontrakt og anskaffelser som i hovedsak gjennomfører alle anskaffelser for etaten.<sup>21</sup> Avdelingen for kontrakt og anskaffelser er organisert som en egen resultatenehet i etaten, som vist i figur 3 under. I tillegg til avdelingsleder har avdelingen en rådgiver for samfunnsansvar, tre innkjøpsrådgivere og to jurister. Det blir vist til at prosjektene i etaten i en tidlig fase får tildelt innkjøpsrådgiver og kontraktsjurist. Det blir videre påpekt i intervju at det er flytende overganger i ansvar, og at juristene også tar del i anskaffelsesprosesser. I intervju blir det pekt på at behovet for juridisk bistand og oppfølging varierer basert på hvor man er i et prosjekt, hva som eventuelt oppstår av hendelser i prosjektene mv. Det blir vist til at det er tilstrekkelig juridisk kapasitet i avdelingen.

<sup>20</sup> Bergen kommune. BkKvalitet. Etat for bygg og eiendom. Signatur av dokumenter,

<sup>21</sup> Med unntak av varer og tjenester som bestilles via E-handel/BkBestilling. Minikonkurranser for kjøp av AV-utstyr og møbler gjennomføres i regi av Innkjøp Konsern

Det er utarbeidet en prosessbeskrivelse med tilhørende prosesskart som viser oppgave- og ansvarsfordeling ved gjennomføring av anskaffelser i Etat for utbygging.<sup>22</sup> Dokumentene er tilgjengelige i BkKvalitet.

Figur 3: Organisasjonskart, Etat for utbygging



De intervjuede opplever at det er en hensiktsmessig organisering av innkjøp i etaten. Det blir påpekt at kontraktene man arbeider med i etaten krever spesialisert kompetanse, og at de ansatte arbeider med dette daglig. Det blir vist til at organiseringen fører til man får nødvendig og spesialisert kompetanse på området. I intervju blir det også pekt på at man har arbeidet med å tydeliggjøre rolle- og ansvarsdelingen knyttet til innkjøp i etaten, og at man per i dag opplever at dette er veldig tydelig.

### 3.3.1.2 Byrådsavdelingen for barnevern, sosiale tjenester og mangfold

Kommunaldirektøren i Byrådsavdelingen for barnevern, sosiale tjenester og mangfold har gjennom fullmaktsbrev delegert myndighet til seksjonssjefene i byrådsavdelingen, blant annet myndighet i henhold til bestemmelser i økonomiregelverket. Det fremgår av delegeringsdokumentet at det er kommunaldirektør selv som signerer bestillinger og kontrakter for kjøp av varer og tjenester.<sup>23</sup>

Kommunaldirektør har også videredelegert myndighet til etatsdirektørene i byrådsavdelingen. Det går blant annet frem av delegasjon av fullmakt til direktør for Etat for sosiale tjenester og direktør for Etat for psykisk helse og rustjenester at etatsdirektøren har, med de avgrensninger som følger av fullmakten, all myndighet som er nødvendig for å ivareta kommunes oppgaver på sitt ansvarsområde. Etatsdirektørene har blant annet myndighet etter bestemmelsene i økonomireglementet.<sup>24</sup> Myndighet som er lagt til kommunaldirektøren selv er blant annet myndighet til å treffe avgjørelser i saker av prinsipiell betydning.

I oppdragsbrev om utøvelse av roller og ansvar innenfor anskaffelsesområdet og kontraktsoppfølging som i 2021 ble sendt fra daværende kommunaldirektør til etatene i byrådsavdelingen, blir det vist til fordeling av roller og ansvar mellom anskaffelsesrådgiverne på nivå 1 i byrådsavdelingen og rådgivere i etatene ved behov for anskaffelser.<sup>25</sup> Deloitte har

<sup>22</sup> Bergen kommune. BkKvalitet. Etat for utbygging. Anskaffelsesprosessen. Sist revidert 15.08.2023.

<sup>23</sup> Bergen kommune. Delegasjon av fullmakter fra kommunaldirektøren for barnevern, sosiale tjenester og mangfold til seksjonssjefer. Datert 21. desember 2023.

<sup>24</sup> Bergen kommune. Delegasjon av fullmakt fra kommunaldirektør for barnevern, sosiale tjenester og mangfold til direktør for Etat for sosiale tjenester. Datert 19. desember 2023.

Bergen kommune. Delegasjon av fullmakt fra kommunaldirektør for barnevern, sosiale tjenester og mangfold til direktør for Etat for psykisk helse og rustjenester. Datert 18. desember 2023.

<sup>25</sup> Bergen kommune. Oppdrag til etater og seksjoner i BASB om utøvelse av roller og ansvar innenfor anskaffelsesområdet og kontraktsoppfølging.



fått tilsendt en oversikt over rolle- og ansvarsdeling når det gjelder kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen som er hentet fra en presentasjon i Power Point som viser resultatet fra et arbeid i regi av en egen prosjektorganisasjon (IDE programmet)<sup>26</sup>, men kan ikke se at det ellers er tilgjengeliggjort rolle- og ansvarsdeling/rollekart for anskaffelser og kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen eller de to undersøkte etatene.

I intervju ble det pekt på at fullmaktene i byrådsavdelingen for barnevern, sosiale tjenester og mangfold på daværende tidspunkt ikke var så godt kjent i etatene, og at ansatte som jobber med innkjøp ikke alltid kjenner til hva som ligger til deres fullmakter. Det blir vist til at dette kan medføre at det blir misforståelser når det gjelder hva etaten forventer at anskaffelsesrådgiverne på seksjonsnivå i byrådsavdelingen skal anskaffe, og hva etatene skal anskaffe selv.

Det er i praksis er **tre nivåer i organiseringen av anskaffelser og kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen**:

- Nivå 1 er seksjonsnivået i byrådsavdelingen som har en rådgivende rolle, men som også gjennomfører anskaffelser på vegne av etatene.
- Nivå 2 er etatsnivået, som gjennomfører anskaffelser med støtte fra nivå 1, og har det formelle ansvaret for kontraktsoppfølging.
- Nivå 3 er avdelingene som har ansvar for brukerne som benytter tjenestene anskaffet av etaten. Nivå 3 har ikke et formelt ansvar for anskaffelsen eller for kontraktsoppfølging, men får informasjon direkte fra brukerne av tjenestene og videreformidler dette til etaten dersom det er relevant for kontrakten.

I intervju med representanter fra Etat for sosiale tjenester og Etat for psykisk helse og rustjenester blir det pekt på at det var en omlegging av anskaffelsesområdet i byrådsavdelingen for om lag tre år siden, og at etatene som følge av omleggingen har fått et større ansvar for anskaffelser enn de har hatt tidligere, og særlig knyttet til kontraktsoppfølging. Det blir påpekt at det fremdeles oppleves som at det er en noe uklar rolledeling mellom nivå 1 i byrådsavdelingen og nivå 2 (etatene) når det gjelder kontraktsoppfølging.

I intervju blir det vist til at anskaffelsesrådgiverne på nivå 1 i byrådsavdelingen er synlige og tilgjengelige for resten av seksjonene og etatene i byrådsavdelingen. Det blir vist til at det blant annet er utarbeidet en presentasjon av innkjøpsteamet og hva de kan bistå seksjonene og etatene med. Det blir samtidig pekt på at de ansatte i seksjonene i byrådsavdelingen trolig har mer kjennskap til anskaffelsesrådgiverne og hva de kan bistå med enn det som er tilfelle for de ansatte i etatene. Det blir vist til at en mulig konsekvens av dette er at anskaffelsesrådgiverne ikke blir like tett påkoblet innkjøpene som gjøres i etatene, eller at det gjøres innkjøp i etatene uten at innkjøpsteamet kjenner til det. For å skape bedre samordning på innkjøpsfeltet mellom byrådsavdelingsnivået og etatene ble det høsten 2021 opprettet et internt forum for anskaffelser (anskaffelsesforum). Formålet med forumet er å samle alle som jobber med innkjøp i byrådsavdelingen for å diskutere behov og aktuelle tema knyttet til innkjøp. Det blir vist til at det har vært veldig nyttig å samle personer som er involvert med innkjøp for å diskutere hvilke behov de ulike etatene og seksjonene har.

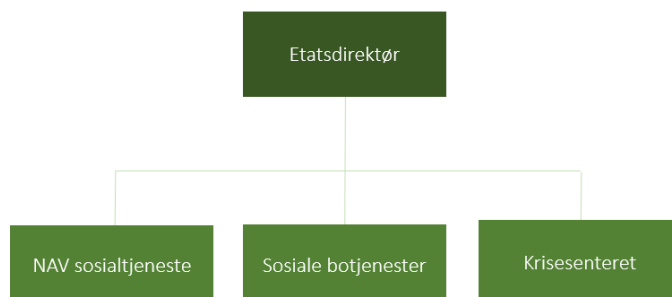
**I Etat for sosiale tjenester** er det tre rådgivere i etatsdirektørens stab som har oppgaver relatert til anskaffelser. Alle rådgiverne har andre ansvarsområder i tillegg til anskaffelser og

---

<sup>26</sup> Bergen kommune. KF-prosjekt kontraktsoppfølging. Analyse og samanfating. Bakgrunnen for prosjektet er en forvaltningsrevisjon av kvalitet og effektivitet i kontraktsoppfølging i 2018.

kontraktsoppfølging, og bruker mesteparten av tiden sin på andre oppgaver enn innkjøp. I intervju blir det pekt på at den begrensede innkjøpsmengden i etaten heller ikke forsvarer en dedikert ressurs som har anskaffelser som eneste oppgave.

Figur 4: Organisasjonskart, Etat for sosiale tjenester

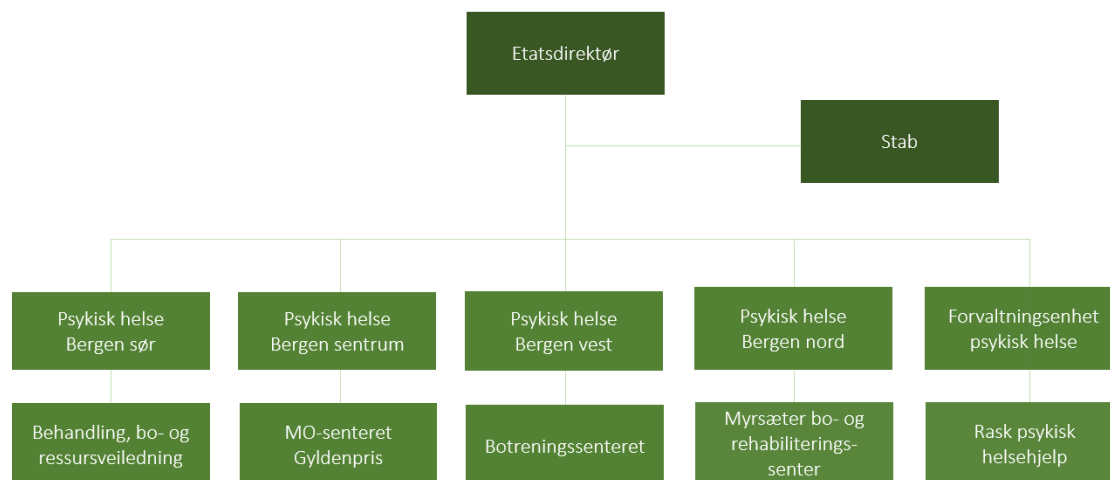


Det blir i intervju med Etat for sosiale tjenester vist til at fullmaktsstrukturen knyttet til anskaffelser i byrådsavdelingen fremstår utydelig og ikke alltid hensiktsmessig. Det blir også pekt på at det noen ganger er kommunaldirektør som er kontraktseier og andre ganger er det etatsdirektør, og at det ikke fremstår helt avklart når det er kommunaldirektør, og når det er etatsdirektør som skal signere kontrakt. Det blir påpekt at etaten og byrådsavdelingen har behov for å tydeliggjøre roller, ansvar og fullmakter i anskaffelsesprosessene.

**Etat for psykisk helse og rustjenester** er i mindre grad involvert i anskaffelser i form av konkurransegjennomføring, utlysning av anbud mv., da det er anskaffelsesrådgivere på nivå 1 i byrådsavdelingen som gjennomfører dette for etaten. Det er økonomirådgiver i etatsdirektørens stab som har rollen som kontraktsforvalter.

Det er ti avdelinger under Etat for psykisk helse- og rustjenester, og det blir vist til at det er sjeldent behov for anskaffelser utenom avrop på kommunens felles rammeavtaler. Det blir videre pekt på at rammeavtalene som er inngått av Innkjøp konsern på vegne av hele kommunen i stor grad dekker behovene i etaten. Dersom anskaffelsesbehov oppstår benyttes anskaffelsesrådgiverne på nivå 1 i byrådsavdelingen. Dersom det blir fattet vedtak på at etaten kan gjennomføre anskaffelsen, får etaten bistand fra anskaffelsesrådgiverne i byrådsavdelingen til å gjennomføre anskaffelsen.

Figur 5: Organisasjonskart, Etat for psykisk helse og rustjenester



I intervju med representant for Etat for psykisk helse og rustjenester blir det vist til at det er en uklar rolledeling mellom nivå 1 i byrådsavdelingen og etaten når det gjelder anskaffelser og kontraktsoppfølging. Det pekt på at rolledelingen i byrådsavdelingen når det gjelder anskaffelser og kontraktsoppfølging fremdeles er under utforming etter omlegging av anskaffelsesområdet i byrådsavdelingen for om lag to år siden.

I intervju blir det vist til at byrådsavdelingen i 2023 har hatt en gjennomgang av anskaffelsesrområdet og utarbeidet en risikovurdering basert på dette. Det fremgår blant annet av risikoanalysen at ledere i byrådsavdelingen ikke kjenner godt nok til innholdet i delegerte fullmakter, og under dette økonomireglementets bestemmelser. Et av de foreslåtte tiltakene etter risikovurderingen er at byrådsavdelingen vil etablere en rutine som sikrer at ledere periodisk må friske opp sin kompetanse om fullmakter og økonomireglement, og under dette fullmakter til å foreta anskaffer som faller inn under fullmakter og reglementer for henholdsvis drift og investering.

Deloitte har i forbindelse med verifisering av rapporten mottatt oppdatert status for tiltaksarbeidet i etterkant av risikoanalyse av anskaffelsesområdet i 2023. Det fremgår av status for tiltaksarbeidet, samt gjennom tilsendt dokumentasjon og samtale med byrådsavdelingen i oktober 2024, at det i løpet av det siste året et gjennomført et arbeid for å blant annet ytterligere sikre tydeliggjøring av fullmakter, roller og ansvar når det gjelder anskaffelser og kontraktsoppfølging i etatene. Det fremgår at etatsdirektører høsten 2023 formidlet at innholdet i oppdragsbrev mv. og arbeidet fra prosjektorganisasjonen (IDE programmet) knyttet til fullmakter, roller og ansvar innen anskaffelser og kontraktsoppfølging ikke har vært tydelig nok for etatene. Som følge av dette utarbeidet byrådsavdelingen høsten 2023 et dokument hvor roller og ansvar ble søkt å bli gjort enda mer tydelige. Det blir vist til at dokumentet har vært på høringsrunde hos etatsdirektørene og at dokumentet deretter har blitt besluttet som gjeldende i et eget møte i kommunaldirektør sin toppledergruppe (hvor etatsdirektørene er med).<sup>27</sup> Det blir vist til at det per oktober 2024 gjenstår å sikre at dokumentet er lastet opp i BkKvalitet.

<sup>27</sup> E-post datert 29.08.2023 med vedlagt 1) oversikt over roller 2) oversikt over avtaler per august 2023 med ansvar og roller og 3) Forslag til korrigerert (tydeliggjort) oppdrag.

Kommunaldirektør har videre i årsoppdrag for 2024 til hver etatsdirektør, bedt om at etatene utvikler nødvendig anskaffelseskompetanse for å gjennomføre innkjøp innenfor etatsdirektørens fullmakter i tråd med anskaffelsesregelverket og lovpålagte krav til tjenester.<sup>28</sup> Kommunaldirektøren viser til at dette følges opp gjennom styringsdialogmøter. I forbindelse med verifiseringen blir det samtidig gitt uttrykk for at byrådsavdelingen har et behov for å bruke mer tid sammen med etatsdirektørene og etatenes sentrale rådgivere for å sørge for at de gjennomførte prosessene for å tydeliggjøre roller, ansvar og fullmakter forankres videre i alle ledd i organisasjonen.

I forbindelse med verifiseringen av rapporten viser byrådsavdelingen også til at det den siste tiden er utarbeidet en veileder for kontraktsoppfølging som skal sikre forståelsen for roller og ansvar knyttet til dette området i byrådsavdelingen med underliggende etater (mer om dette i kapittel 5.3 om system og rutiner for kontraktsoppfølging).

### 3.3.1.3 Byrådsavdeling for byutvikling

I Byrådsavdeling for byutvikling fremgår det at delegasjon av myndighet fra byråd til kommunaldirektør og fra kommunaldirektør til etatslederne skjer etter prinsippet om negativ avgrensning, på samme måte som delegasjon av myndighet fra bystyret til byrådet og fra byrådet til de enkelte byrådene: Myndighet som ligger til kommunaldirektør defineres i delegasjon av fullmakt, og all øvrig myndighet er delegert til etatslederne.<sup>29</sup> Etatslederne har myndighet på vegne av kommunaldirektøren på alle områder som ligger til kommunaldirektøren, med unntak av saker av prinsipiell betydning. Saker av prinsipiell betydning legges frem for kommunaldirektøren. Økonomisk fullmakt fra byråd til kommunaldirektør og fra kommunaldirektør til etatsledere i byrådsavdelingen er skriftlig delegert gjennom egne delegasjoner av økonomifullmakter.<sup>30</sup> I delegasjon av økonomisk fullmakt fra byråd til kommunaldirektør går det frem at byrådet videredelegerer alle fullmakter vedrørende driftsbudsjettet, investeringsbudsjettet, og andre fullmakter omtalt i økonomireglementet, til kommunaldirektør. I den skriftlige delegeringen av økonomisk fullmakt fra kommunaldirektør til etatsdirektørene går det blant annet frem at etatsdirektør gis fullmakt til å bestille varer og tjenester, innenfor rammen av eget budsjettområde, både i forbindelse med enkeltanskaffelser og i forbindelse med å avgjøre tilbud om rammeavtaler for varer og tjenester hvor det ikke er inngått sentrale avtaler som gjelder for Bergen kommune i samsvar med de beløpsgrenser som er delegert og registrert i økonomisystemet UBW. Etatsleder gis også fullmakt til å avgjøre anskaffelsesform.

**Bymiljøetaten** har to anskaffelsesfaglige rådgivere som er organisert under juridisk seksjon i forvaltningsavdelingen, og som har et dedikert fagansvar for offentlige anskaffelser. De anskaffelsesfaglige rådgiverne gjennomfører offentlige anskaffelser for Bymiljøetaten, og jobber fulltid med fagfeltet. De anskaffelsesfaglige rådgiverne bistår innen alle typer anskaffelser (varer, tjenester og entrepriser) og med spesielt fokus på de største og strategisk viktigste anskaffelsene for etaten. I Bymiljøetaten er det i tillegg til de anskaffelsesfaglige rådgiverne noen ansatte som tidvis foretar anskaffelser. Det blir vist til at et fåtall av disse kan gjennomføre anskaffelser uten bistand fra de anskaffelsesfaglige rådgiverne, og at de

<sup>28</sup> Bergen kommune. Årsoppdrag 2024 – Etat for sosiale tjenester. Datert 28. mars 2024.

Bergen kommune. Årsoppdrag 2024 for Etat for psykisk helse og rustjenester. Datert 28. mars 2024.

<sup>29</sup> Bergen kommune. Delegasjon av fullmakter fra kommunaldirektør for byutvikling til direktør for bymiljøetaten. Datert 18. mars 2024.

Bergen kommune. Delegasjon av fullmakter fra kommunaldirektør for byutvikling til direktør for Bergen Vann. Datert 18. mars 2024.

<sup>30</sup> Bergen kommune. Delegasjon av økonomiske fullmakter fra byråd for byutvikling til kommunaldirektør for byutvikling. Datert 09.09.2022.

Bergen kommune. Delegasjon av budsjettfullmakter fra kommunaldirektør til etatslederne i Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling (BKMB). Datert 21.04.2021.

anskaffelsesfaglige rådgiverne som regel blir involvert underveis i anskaffelsesprosessen, spesielt dersom det dukker opp nye og eller utfordrende problemstillinger, klager, etc. De anskaffelsesfaglige rådgiverne viser til at det oppleves som nyttig å være en del av et juridisk miljø.

Bymiljøetaten har etablert en prosedyre for anskaffelse som er tilgjengelig i BkKvalitet.<sup>31</sup> I prosedyren går prosess for anskaffelser i etaten frem, samt sentrale roller og ansvar i prosessen.

I Bymiljøetaten er det også etablert definerte økonomifullmakter der det fremgår hvilke ansatte i etaten og de underliggende avdelingene som har innkjøpsfullmakter, samt hvor store fullmakter de har.<sup>32</sup> Oversikt over fullmakter ligger tilgjengelig i BkKvalitet. Innenfor de ulike ansvarsområde til etaten går det frem hvilken ansatt som har fullmakt til å gjennomføre anskaffelser på inntil NOK 100.000, fra NOK 100.000 - 1 mill., fra NOK 1 mill. – 5 mill. og hvem som har ubegrenset fullmakt (etatsdirektør og seksjonssjef, seksjon for økonomi). De intervjuede opplever at Bymiljøetatens organisering av arbeidet med anskaffelser er hensiktsmessig.

Etatsdirektør for Bymiljøetaten har videre delegert fagfullmakter og økonomifullmakter til avdelingsledere.<sup>33</sup> I delegeringen av fagfullmakter er det blant annet spesifisert at Forvaltningsavdelingen har ansvar for etatens innkjøpsrutiner og -prosesser, samt ansvar for kontraktsinngåelse og kontraktsoppfølging. Det går videre frem av delegeringen at Gjennomføringsavdelingen har ansvar for etatens kontrakter tilknyttet gjennomføring av investeringsprosjekter, inkludert kontraktsoppfølging. I delegeringen av økonomifullmakter fremgår det at avdelingsleder for Gjennomføringsavdelingen og Park- og veidriftsavdelingen har fullmakt til å blant annet avgjøre anskaffelsesform i tråd med kommunens overordnede innkjøpsstrategi og regelverk om offentlige anskaffelser.

Etaten opplyser at avdelingene som foretar de fleste og klart største anskaffelsene er Gjennomføringsavdelingen og Park og veidriftsavdelingen. Anskaffelsesrådgiverne i juridisk seksjon bistår aktuelle avdelinger frem til kontrakt med leverandør er inngått, avtalen er lagt inn i kontraktsadministrasjonsverktøyet (Merzell KAV) og signert. Når kontrakten er signert er det kontraktseier i Bymiljøetaten som har hovedansvaret for oppfølging av avtalen. Juridisk seksjon bistår dersom det dukker opp problemstillinger i avtaleperioden, enten det er behov for rådgivning fra den som har gjennomført anskaffelsen eller juridisk kompetanse. Det blir i intervju vist til at de større fagavdelingene i Bymiljøetaten har prosjektledere og fagansvarlige med lang erfaring med å følge opp kontrakter. I intervju blir det samtidig vist til at det fra fagavdelingene hadde vært ønskelig med ytterligere bistand fra de anskaffelsesfaglige rådgiverne i kontraktsoppfølgingsarbeidet, men det blir pekt på at dette er utfordrende på grunn av kapasitet.

---

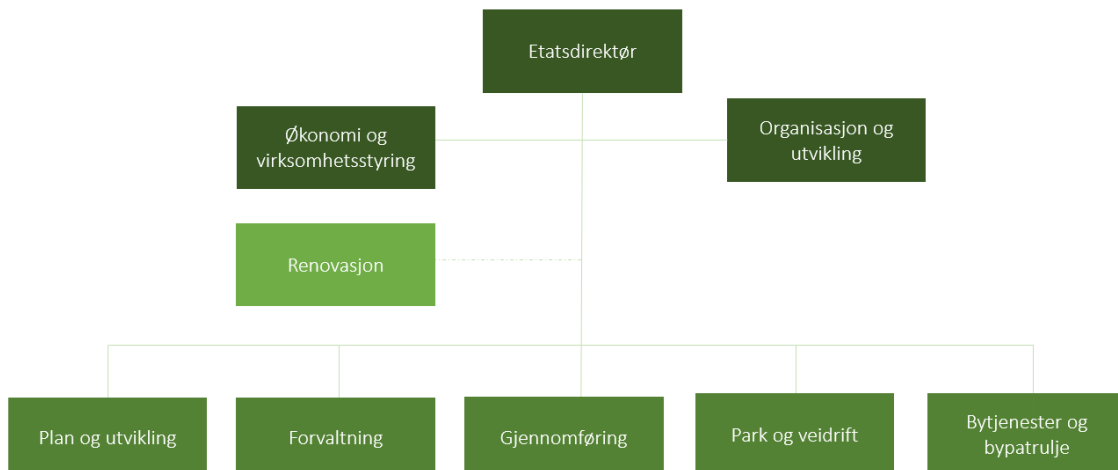
<sup>31</sup> Bergen kommune. BkKvalitet. BME. Prosedyre for anskaffelse. Sist revidert 02.01.2024.

<sup>32</sup> Bergen kommune. BkKvalitet. BME. Oversikt over fullmakter i UBW for BME. Sist revidert 06.07.2023.

<sup>33</sup> Bergen kommune. Delegasjon av fagfullmakter fra etatsdirektør til avdelingsledere i Bymiljøetaten. Datert 5. juli 2023.

Bergen kommune. Delegasjon av økonomifullmakter fra etatsdirektør til avdelingsledere i Bymiljøetaten. Datert 5. juli 2023.

Figur 6: Organisasjonskart, Bymiljøetaten



**Bergen Vann** har en ansatt i økonomiavdelingen som primært arbeider med anskaffelser og to ansatte som arbeider med anskaffelser i tillegg til andre fagoppgaver; en av dem er ansatt i prosjektavdelingen og gjennomfører anskaffelsene her som hovedsakelig er entrepriser, rammeavtaler og rådgivning. I tillegg bistår vedkommende tidvis med øvrige anskaffelser som gjennomføres i Bergen Vann. Den andre ansatte som har anskaffelser som en stor del av sin stilling i etaten, er ansatt i seksjon for vannproduksjon og ivaretar alle rammeavtaler, løpende avtaler og enkeltkjøp på drift. De ansatte som jobber med anskaffelser i Bergen Vann er involvert i alle anskaffelser, men er i ulik grad involvert i kontraktsoppfølgingen. Det vises til at prosjektledere i det aktuelle prosjektet tar kontakt dersom noe oppstår i løpet av kontraktsperioden.<sup>34</sup>

Bergen Vann har utarbeidet en prosedyre for anskaffelser som ligger tilgjengelig i BkKvalitet.<sup>35</sup> I prosedyren er det lagt inn beskrivelse av aktiviteter i en anskaffelsesprosess og hvilke roller i etaten som har ansvar for de ulike delene av prosessen. Det er videre utarbeidet en rolle- og ansvarsmatrise som beskriver rolle og ansvar i anskaffelser og kontraktsoppfølging i Bergen Vann, for eksempel i rollen som kontraktsforvalter, innkjøper og fagansvarlig.<sup>36</sup> Bergen Vann har videre utarbeidet et fullmaktsskjema der det er tydeliggjort hvilke økonomiske fullmakter de ulike rollene i etaten har. Eksempelvis har etatsdirektør ubegrenset fullmakt, avdelingsleder for Prosjektavdelingen kan anvisa faktura for inntil NOK 5 millioner og administrasjonen i Myndighetsavdelingen kan anvisa for inntil NOK 1 millioner. Fullmaktsskjema ligger tilgjengelig i et system som blir benyttet av Bergen Vann (TQM).<sup>37</sup>

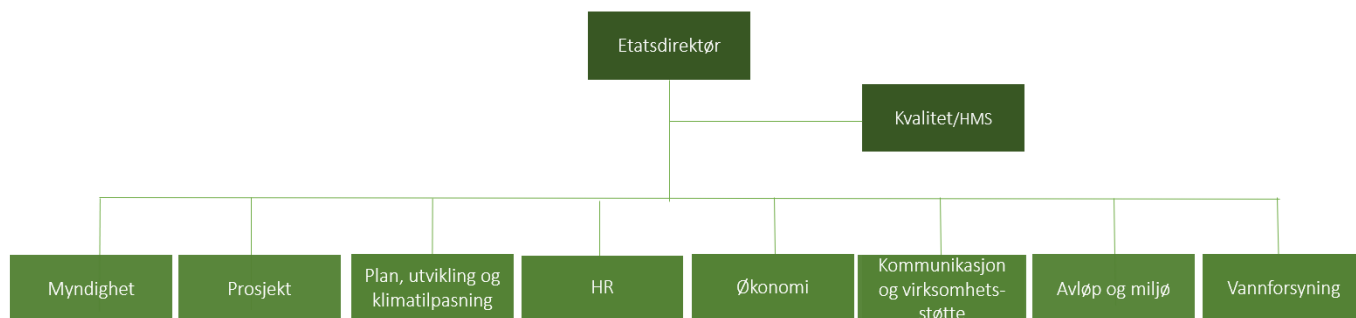
<sup>34</sup> Bergen vann utfører også noen anskaffelser for kommunene Øygarden, Askøy og Bjørnafjorden.

<sup>35</sup> Bergen kommune. BkKvalitet.BV. Prosedyre for anskaffelser på prosjektavdelingen. Sist revidert 16.01.2024.

<sup>36</sup> Bergen kommune. Rolle og ansvarsmatrise. Bergen Vann.

<sup>37</sup> Bergen Vann. Matrise. Økonomiske fullmakter budsjett og kontrakt. TQM-ID 852

Figur 7: Organisasjonskart, Bergen Vann



I intervju blir det vist til at de ansatte som jobber med anskaffelser sitter på to ulike lokasjoner som følge av sammenslåingen av Bergen Vann KF og Vann- og avløpsetaten i 2021, men at Bergen Vann skal samlokaliseres i august 2024. Det blir påpekt at det ikke er ideelt at Bergen Vann ikke har kontorer på samme lokasjon, men at ansatte med ansvar for anskaffelser møtes månedlig for å diskutere aktuelle problemstillinger.

I intervju med representanter fra Bergen Vann blir det vist til at organisering med Innkjøp konsern som fagansvarlig for anskaffelser fungerer godt, og at de kan kontaktes når det er behov. Det blir videre pekt på at det er tydelig at Etatsdirektør i Bergen Vann har fullmakter til å inngå alle kontrakter etaten har behov for. Avtaler blir ikke løftet på et høyere nivå ettersom det er gjennomføringsvedtak som følger anskaffelsesprosessen som sikrer at fullmaktene overholdes. Det blir vist til at Bergen Vann sikrer nødvendig forankring for anskaffelsen gjennom vedtakene.

### 3.3.2 Vurdering

Deloitte vurderer at fullmaktsstrukturen for innkjøp i de tre undersøkte byrådsavdelingene i Bergen kommune i all hovedsak fremstår som hensiktsmessig og i henhold til kommunens egne føringer på området. Det er utarbeidet skriftliggjorte delegeringer av fullmakt i alle de undersøkte byrådsavdelingene i henhold til kommunens egne krav om dette. Det fremgår blant annet hvem som er fullmaktsgiver, fullmaktene er datert og det er pekt på hvilken myndighet som delegeres (jf. prosedyre for delegasjon av myndighet, utarbeidelse av fullmakter).

I undersøkelsen blir det påpekt forbedringsområder når det gjelder tydeliggjøring av tildelte fullmakter og roller i de undersøkte etatene i Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold. Undersøkelsen viser samtidig at kommunaldirektør sammen med etatsdirektørene i revisjonsperioden har arbeidet med å tydeliggjøre fullmakter, roller og ansvar innen anskaffelser og kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen. Deloitte merker seg at det samtidig blir påpekt at det er behov for å bruke mer tid sammen med etatsdirektørene og ansatte med kontraktsforvalterrolle i etatene for å sørge for at de gjennomførte prosessene for å tydeliggjøre roller, ansvar og fullmakter forankres videre i alle ledd i organisasjonen. Deloitte merker seg også at byrådsavdelingen for barnevern, sosiale tjenester og mangfold er i prosess med å utarbeide rutine som skal sikre at ledere periodisk må friske opp sin kompetanse om fullmakter og økonomireglement. Deloitte mener at dette fremstår som hensiktsmessige tiltak som er i henhold til kommunens egne retningslinjer for delegering av myndighet.

Undersøkelsen viser at det er etablert og tilgjengeliggjort prosessbeskrivelser og oversikt over roller og ansvar knyttet til anskaffelser i fire av seks undersøkte etater.<sup>38</sup> I Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold er det etablert en oversikt og en veileder som tydeliggjør roller og ansvar innen anskaffelser og kontraktsoppfølging, men på undersøkelsestidspunktet er ikke dette tilgjengeliggjort for relevante ansatte i kvalitetssystemet (BkKvalitet). Deloitte merker seg at byrådsavdelingen er bevisst på at det gjenstår å tilgjengeliggjøre disse dokumentene i kvalitetssystemet.

### 3.4 Innkjøpskompetanse og opplæring

#### 3.4.1 Datagrunnlag

Som nevnt i avsnitt 3.3.1 om organisering og fullmaksstruktur, så er det én fagavdeling for anskaffelser i kommunen, Innkjøp konsern. I tillegg har hvert byråd ansvar for anskaffelser og kontraktsoppfølging i de respektive byrådsavdelingene. Vi vil i dette avsnittet gjøre rede for hvordan kommunen sikrer innkjøpskompetanse blant ansatte som er involvert i anskaffelser og kontraktsoppfølging, og særskilt i de undersøkte byrådsavdelingene og/eller etatene. Vi vil ikke gå inn på kompetanse, kompetansebehov mv. i Innkjøp konsern, men vi vil blant annet omtale hvordan Innkjøp konsern bidrar med kompetanse og bistand i enhetene i kommunen.

##### 3.4.1.1 Kartlegging av kompetansebehov

Innkjøp konsern har utarbeidet en ansvarsmatrise som beskriver hvilken kompetanse det er behov for opp mot hvilken rolle man har i anskaffelsesprosessen (tabell 4).<sup>39</sup> Det blir vist til at kompetanse er et viktig virkemiddel for å sikre at anskaffelser gjennomføres i tråd med gjeldende lovverk, krav og føringer.

Tabell 4: Oversikt over utvalgte roller og tilhørende kompetanseprofil (Kilde: Bergen kommune)

Rolle	Kompetanseprofil
<b>Innkjøper</b>	God kunnskap om FOA og LOA, fortrinnsvis sertifisert som innkjøper
	Prosjektledelseskompetanse, herunder relasjonskompetanse
	Systemkompetanse KGV og KAV, herunder bruk av maler for konkurranse
	Kunnskap om retningslinjer for bruk av krav og kriterier innen samfunnsansvar og miljø
	Kunnskap om estimering av kontraktsverdi, prismekanismer og oppbygging av prismatriser
	Forhandlingskompetanse
	Kompetanse på risikokartlegging og risikohåndtering
<b>Kontraktsforvalter</b>	God kontraktsforståelse generelt, og om den enkelte kontrakten spesielt
	Systemkompetanse KAV, herunder bruk av milepæler, endringsbilag og kommunikasjonsmodul
	Kunnskap om å samle og systematisere erfaringer fra kontraktsperioden
	Kompetanse innen gevinstrealisering

<sup>38</sup> I henhold til kommunens egne retningslinjer på området: Bergen kommune. Roller og ansvar i anskaffelsesprosessen. BkKvalitet. Revisjonsnummer 1.13. Sist godkjent 08.03.2024.

<sup>39</sup> Bergen kommune. *Roller og ansvarsmatrise* (støttedokument), 07.07.2023.



	Kompetanse innen håndtering av kontraktens definerte risiko
	Kompetanse på håndtering av klager og avvik
	Kunnskap om bruk og gjennomføring av brukerundersøkelser
<b>Fagansvarlig</b>	Kunnskap om fagområdet som representeres
	Kunnskap om eksisterende behov og fremtidige behov
	Kunnskap om fremtidige endringer, vedtak og føringer som kan ha relevans for konkurransen
	Kunnskap om dagens arbeidsprosesser, herunder muligheter for forbedringer
<b>Bestiller</b>	Systemkompetanse e- handel
	Kunnskap om avtalelojalitet

I intervju blir det vist til at Innkjøp konsern ikke har gjort en systematisk kartlegging av kompetansebehovet eller kompetanseønsker innen innkjøpsområdet i kommunen. Det blir samtidig pekt på at Bergen kommune har et kompetansestyringsverktøy, *Kompetanseportalen*, der opplæring innen innkjøp og kontraktsforvaltning er inkludert. I kompetanseportalen blir ansatte tildelt én eller flere kompetanseplaner (kurspakker) som skal gjennomføres for å oppnå nødvendig kompetanse innen relevante områder. Alle ansatte skal få minst én kompetanseplan og det er nærmeste leder som tildeler ansatte aktuelle og tilgjengelige kompetanseplaner.

### 3.4.1.2 Opplæring og kurs

Alle nyansatte får tildelt kompetanseplanen *Nyansatt i Bergen kommune – felles plan* i kompetanseportalen. De innkjøpsrelaterte kursene i kompetanseportalen er fordelt på rollen som *innkjøper* og rollen som *kontraktsforvalter*, eksempelvis opplæring i konkurransegjennomføringsverktøyet (KGV) og opplæring i kontraktsadministrasjonsverktøyet (KAV). Kompetansekravene i de ulike kursene varierer, og kan enten bestå av et kurs eller en rutine som den ansatte skal lese i BkKvalitet.<sup>40</sup>

Tabell 5 viser hvilke kurs som er tilgjengelig for innkjøpere og kontraktsforvaltere i kompetanseportalen. Som fremstilt i tabellen er det tre kurs som tilbys både innkjøpere og kontraktsforvaltere: grunnkurs i KAV, prosedyre for bruk av KAV og grunnkurs i samfunnsansvar.

Tabell 5: Tilgjengelige kurs for innkjøpere og kontraktsforvaltere i kompetanseportalen

Innkjøper	Kontraktsforvalter
KGV grunnkurs	
	Prosedyre for bruk av KAV
KGV viderekomne	
Brukerdokumentasjon Merzell vs. Bk360	
	KAV grunnkurs
Konkurransegjennomføring veileder	
Prosedyrer og konkurransegjennomføring	Prosedyrer og kontraktsoppfølging
Samfunnsansvar i offentlige anskaffelser	
	Grunnkurs i samfunnsansvar

<sup>40</sup> Bergen kommune. *Innkjøpsrelaterte kurs i Kompetanseportalen og KS Læring (støttedokument)*, 26.10.2023.

Det fremgår av undersøkelsen at det var mellom 50 - 70 prosent av ansatte som fullførte kurs av de som har fått tildelt kurs gjennom kompetanseplan for innkjøpere og kontraktsforvaltere i 2023.<sup>41</sup> Kurs for viderekomne innkjøpere i KGV og grunnkurs i samfunnsansvar for kontraktsforvaltere er fullført av 39 prosent av de som har fått planen tildelt. Oversikten gir ikke innsikt i organisatorisk tilhørighet og dermed ikke informasjon om gjennomføringsgraden varierer mellom byrådsavdelinger eller underliggende etater.

I intervju forteller innkjøpssjefen at det i 2023 var mellom 40 og 50 personer som hadde tilgang til å lyse ut konkurranser i konkurransegjennomføringsverktøyet (KGV Mercell), men at det anslagsvis er to tredjedeler av de med tilganger som har gjennomført konkurranser i løpet av det siste året. Innkjøpssjefen påpeker i intervju at det fremover i enda større grad vil være aktuelt å rendyrke rollen som spesialisert innkjøper og kontraktsforvalter fordi dette vil bidra til å bygge kompetanse ute i tjenestene i kommunen. I intervju blir det vist til at det er høy bevissthet i kommunen når det gjelder kapasitet og kompetanse knyttet til gjennomføringen av konkurranser med utlysning av anbud mv., men det blir påpekt at det er behov for å sette av mer kapasitet og ressurser til innkjøperrollen. Det blir videre pekt på at det er behov for betydelig mer kapasitet til kontraktsoppfølgingen i kommunen.

**Innkjøp konsern** bistår videre med en rekke tjenester knyttet til fag- og metodestøtte ut mot enhetene i kommunen.<sup>42</sup> Fag- og metodestøtten er delt inn i fire hovedkategorier: systemstøtte, rådgivning, bistand konkurransegjennomføring og kompetanse og fagfora (figur 8).

Figur 8: Fag- og metodestøtte fra Innkjøp konsern

Fag- og metodestøtte				
Systemstøtte	Rådgivning		Bistand konkurransegjennomføring	Kompetanse og fagfora
Innkjøpsanalyse	Analyse- og beslutningsstøtte	Kategoristyring	Konkurranseservice	Kurs
Konkurransegjennomføringsverktøy (KGV)	Markeds- og leverandøranalyse	Interessentanalyse	Prosjektledelse/oppdrag	Faggrupper
Kontraktadministrasjonsverktøy (KÅV)	Konkurransegjennomføring	Forhandlingsledelse	Rammeavtale for innkjøpsfaglig bistand til Bergen kommune	Tverrfaglig malgruppe (TAM)
Ehandel	Kontraktsoppfølging og leverandørutvikling	Måling og gevinstrealisering		Innkjøpsfaglig forum
Elektronisk mannskapsliste (HMSREG)	Juridisk bistand	Samfunnsansvar		Samarbeidsforum
Biladministrasjon	Rådgivning innovative anskaffelser	Risikostyring		

Innen kategorien *kompetanse og fagfora* vist i kolonnen ytterst til høyre i figuren over, fremgår det at Innkjøp konsern tilbyr kurs for de ansatte i kommunen. Innkjøp konsern utarbeider halvårlige kursplaner på anskaffelsesområdet, og tilgjengeliggjør oppdaterte oversikter over innkjøpsfaglige kurs og informasjon om fagsamlinger som er åpne for alle i kommunen som

<sup>41</sup> Det blir pekt på at andel gjennomførte kurs gjerne ikke er helt eksakt, da det hender at ansatte ikke trykker lagre/ fullfør når et kurs er gjennomført, og dermed blir heller ikke kurset registrert som gjennomført. Det er også ansatte som har markert at kurset ikke er relevant, og dermed ikke fullført kurset. Dette vil også inngå i prosentdel ferdigstilte kurs.

<sup>42</sup> Bergen kommune. *Fag- og metodestøtte – Innkjøp konsern*. BkKvalitet. Revisjonsnummer 1.1. Gyldig fra 07.07.2023.

jobber med offentlige anskaffelser.<sup>43</sup> Tabell 6 viser tema, målgruppe og antall kurs som har blitt arrangert av Innkjøp konsern i løpet av 2023. intervju blir det vist til at noen av kursene er obligatoriske for ansatte som skal benytte Merzell KGV eller Merzell KAV, og at det ikke gis tilgang til Merzell før aktuelle kurs er gjennomført

Tabell 6: Oversikt over kurs arrangert og gjennomført av Innkjøp konsern i 2023 (Kilde: Bergen kommune<sup>44</sup>)

Tema	Målgruppe	Antall kurs
Kurs i grunnleggende kontraktsforvaltning	Nye kontraktsforvaltere	2
Grunnkurs i bruk av konkurransegjennomføringsverktøy (KGV)	Brukere i KGV	4
Grunnkurs i bruk av kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV)	Brukere i KAV	4
Kurs i konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) for viderekomne	Brukere i KGV	1
Grunnkurs i samfunnsansvar	Nyansatte innkjøpere og kontraktsforvaltere	2
BkBestilling (e-handel)	Brukere av BkBestilling	1

Det er en temaside knyttet til innkjøp på kommunens intranettsider (Allmenningen) kalt *innkjøpsnytt*, der det blir lagt ut informasjon om kurs, rammeavtaler, fagsamlinger, tips og råd mv. Innkjøp konsern har høsten 2023 også bidratt til nye digitale kurs for kommunens ledere. Innkjøpssjef påpeker i intervju at lederutviklingsprogrammet har vært viktig for å fremheve rolleforståelse i anskaffelsesarbeidet og for å få en forståelse av kompleksiteten i arbeidet.

Innkjøp konsern bidrar også inn i møteplasser for kommunens innkjøpere og kontraktsforvaltere (jf. kolonne til høyre i figur 8 over). Det arrangeres blant annet heldagssamling hvert annet år og anskaffelsesfaglige forum to ganger i året for alle som arbeider med anskaffelser og kontraktsoppfølging i kommunen. Tre til fire ganger i året gjennomføres strategiforum for å sikre forankring og oppfølging av anskaffelsesstrategi med tilhørende handlingsplan. Det er videre månedlige forum for utvikling av felles maler mv. innen særskilte områder<sup>45</sup> Kompetansedeling er et viktig formål for majoriteten av møteplassene. I intervju blir det pekt på at et annet viktig formål med samarbeidsforumene er å samle innkjøpsmiljøet og å gjøre det mer interessant og motiverende å jobbe med anskaffelser i Bergen kommune.

Innkjøpssjefen viser til at det i 2023 ble det arrangert en heldagssamling for alle innkjøpere og kontraktsforvaltere i kommunen.

Møteplassene i kommunen og kursene tilbudt av Innkjøp konsern blir trukket frem i flere av intervjuene med de undersøkte enhetene. Flere intervjuede viser til at de har gjennomført kurs i regi av Innkjøp konsern. I intervju fremgår det også at Innkjøp konsern holder kurs i lokale føringer som er vedtatt i kommunen og at ansatte som arbeider med anskaffelser og

<sup>43</sup> Denne informasjonen blir blant annet lagt ut på kommunens temaside for innkjøp på Allmenningen: Innkjøpsnytt.

<sup>44</sup> Oversikten er basert på kursplan for vår og høst 2023

<sup>45</sup> Forum for entreprisekontrakter og tverrfaglig malforum.

kontraktsoppfølging i de undersøkte etatene også deltar på en rekke eksterne kurs, samlinger, webinar mv. med innkjøpsfaglige tema.

### 3.4.1.3 Innkjøpskompetanse i de undersøkte byrådsavdelingene

Det er variasjoner i omfang og kompleksitet i anskaffelser som gjøres i de undersøkte etatene, og dermed også hvordan arbeidet med innkjøp og kontraktsoppfølging er organisert og hvilken kompetansesammensetting man har behov for når det gjelder anskaffelser og kontraktsoppfølging. Tabell 7 gir en kortfattet oversikt over innkjøpskompetanse og organisering av innkjøpsarbeidet i de undersøkte enhetene.

Tabell 7: Oversikt over organisering og innkjøpsfaglig kompetanse i undersøkte enheter

Undersøkte enheter	Organisering	Kompetanse	
Byrådsavdeling for finans	Etat for utbygging	Fem ansatte (tre innkjøpsrådgivere og to jurister) jobber fulltid med anskaffelser og kontraktsoppfølging. Etaten har egen rådgiver for samfunnsansvar.	De ansatte har jobbet med innkjøp og offentlige anskaffelser over lang tid, og det blir vist til at organiseringen til avdelingen muliggjør at de ansatte har god og konsentrert kompetanse knyttet til innkjøp. Kontraktsjuristene i avdelingen har kompetanse knyttet til juridiske anskaffelsesfaglige spørsmål. Ingen av de intervjuede savner innkjøpsfaglig kompetanse eller annen kompetanse i avdelingen.  Avdelingen for kontrakt og anskaffelser gjennomfører grunnleggende opplæring for nyansatte og innleide prosjektledere i Etat for utbygging.
	Etat for bygg og eiendom	Tre innkjøpsrådgivere jobber fulltid med anskaffelser og kontraktsoppfølging. Etaten har egen klima- og miljørådgiver.	Det fremgår at det er god tilgang på innkjøpsfaglig kompetanse. En av innkjøpsrådgiverne er jurist, og de to andre er økonomer. Det blir vist til at det oppleves som at dette er en god faglig bakgrunn for å kunne jobbe godt med innkjøp i etaten.  Det går frem fagområdet for anskaffelser ikke har et fast oppsett for opplæring av prosjektledere eller andre i etaten, men at fagleder for anskaffelser ved behov har blitt invitert inn til møter med prosjektavdelingen, der vedkommende har informert om arbeidet innkjøpsteamet gjør, hvordan anskaffelser skal gjennomføres i henhold til regelverket mv.
Byrådsavdeling for	Bergen Vann	En ansatt jobber fulltid med anskaffelser og to andre ansatte har anskaffelser som en stor del av sin stilling, i tillegg til andre fagoppgaver. Prosjekteiere i etaten følger opp kontrakter.	De tre ansatte som arbeider mest med anskaffelser har lang erfaring fra etaten eller tilsvarende roller. Bergen Vann har én jurist og to ansatte med ingeniørfaglig bakgrunn som arbeider med anskaffelser, og det blir i intervju vist til at det oppleves som at denne kombinasjonen av fagbakgrunner er nyttig for arbeidet med anskaffelser i etaten. Det blir videre pekt på at de

		ansatte har den nødvendige kompetanse og at det ikke har blitt tatt opp spesifikke tema innenfor anskaffelser hvor det er behov for kompetanseheving.
	<p><b>Bymiljøetaten</b></p> <p>To anskaffelsesfaglige rådgivere ved Juridisk seksjon jobber heltid med anskaffelser, i tillegg til ansatte som har anskaffelser som en del av sitt fagområde. Prosjekteiere i etaten følger opp kontrakter.</p>	<p>De to anskaffelsesfaglige rådgiverne har begge lang erfaring og bred kompetanse, og bistår hele etaten med anskaffelser. I tillegg er det flere medarbeidere i andre avdelinger som har kompetanse til å gjennomføre anskaffelser for sin avdeling, og som gjør dette som en del av stillingen - eventuelt med bistand fra de anskaffelsesfaglige rådgiverne. På grunn av omfanget av anskaffelser i Bymiljøetaten benyttes også jevnlig eksterne konsulenter, da gjennom Bergen kommunes rammeavtale for anskaffelsesfaglig bistand.<sup>46</sup></p> <p>De anskaffelsesfaglige rådgiverne arrangerer omlag hvert halvår fagsamlinger for ansatte i Bymiljøetaten som tidvis gjør anskaffelser, hvor aktuelle tema blir belyst.<sup>47</sup></p>
<b>Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og</b>	<p>Etat for psykisk helse- og rus-tjenester</p> <p>Én ansatt har rollen som kontraktsforvalter i tillegg til andre fagoppgaver. Ved behov for større anskaffelser kontaktes anskaffelsesrådgivere i byrådsavdelingen</p>	<p>Anskaffelsesrådgiverne på nivå 1 i byrådsavdelingen er jurister og har god innkjøpsfaglig kompetanse.</p> <p>Kontraktsforvalter i Etat for psykisk helse og rustjenester og rådgiverne i Etat for sosiale tjenester har gjennomført kurs i regi av Innkjøp konsern, i tillegg til eksterne kurs og opplæring knyttet til regelverket for offentlig anskaffelser og andre innkjøpsfaglig tema.</p>
	<p>Etat for sosiale tjenester</p> <p>Tre rådgivere har ansvar for anskaffelser og kontraktsoppfølging i tillegg til andre fagoppgaver. Anskaffelsesrådgivere i byrådsavdelingen benyttes ved behov.</p>	<p>I intervju blir det vist til at det er behov for mer kompetanse knyttet til kontraktsoppfølging i etatene. Det blir vist til at det har vært en del drøftinger angående organiseringen av anskaffelser i byrådsavdelingen og at det blant annet har blitt pekt på at dersom etatene skal ha ansvar for kontraktsoppfølgingen, så bør det gjennomføres kurs på dette.</p>

<sup>46</sup> I forbindelse med verifisering av rapporten peker etaten på at det er knapphet på ansatte med fagkompetanse innen offentlige anskaffelser i BME, og at det derfor er en bevisst og strategisk bruk av de anskaffelsesfaglige rådgiverne. For prosjekter som er store og viktige for Bymiljøetaten prioriteres det å benytte egne fagfolk til anskaffelsene, fortrinnsvis de anskaffelsesfaglige rådgiverne. Dersom det ikke er nok ressurser til å gjennomføre alle de planlagte anskaffelsene gjennom ved hjelp av egne ressurspersoner, er det fortrinnsvis for de mindre komplekse anskaffelsene at det benyttes rammeavtale for innkjøpsfaglig bistand. Det prioriteres også å gjennomføre samlinger internt med de som tidvis gjør anskaffelser, for å styrke kompetansen, redusere risiko for feil i anskaffelsesprosessene og bidra til at vi fremstår som en profesjonell og omforent oppdragsgiver

<sup>47</sup> I forbindelse med verifisering av rapporten peker Bymiljøetaten på at Juridisk seksjon i Bymiljøetaten er opptatt av at alle ansatte i Bymiljøetaten skal ha kunnskap om at det er et eget regelverk og retningslinjer for offentlige anskaffelser, slik at risikoen for ulovlige direkteanskaffelser reduseres. Det blir vist til at det blant annet er holdt egne innlegg for ledergruppen, i faglunsjer for alle ansatte, innlegg i fagavdelingenes møter, med mer. Det går frem at det spesielt er informert om at alle kjøp over kr 100 000 eks mva. er omfattet av et regelverk, og at de må kontakte juridisk seksjon om de skal gjøre anskaffelser.

### 3.4.2 Vurdering

For at anskaffelser skal kunne gjennomføres effektivt, og i samsvar med regelverket, er det sentralt at de ansatte som er involvert i innkjøp har tilstrekkelig kompetanse. Det er en stor bredde av anskaffelser som gjennomføres i Bergen kommune, og følgelig stor bredde i kompetansen som behøves for å gjøre effektive og gode innkjøp. Ulike roller har ulikt ansvar i innkjøpsprosessen, og derfor også behov for ulik kompetanse. Deloitte vurderer at Bergen kommune i stor grad legger til rette for at ansatte som arbeider med anskaffelser og kontraktsoppfølging får nødvendig opplæring og kompetanse. Innkjøp konsern tilbyr blant annet faste kurs på området for relevante ansatte og man kan også kontakte fagseksjonen for rådgivning og støtte. Deloitte vurderer også at ansatte som arbeider med innkjøp i de undersøkte byrådsavdelingene og etatene i all hovedsak har nødvendig kompetanse på området. For de undersøkte etatene i Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold, som ikke har spesialiserte innkjøpsmiljø, er det lagt til rette for støtte gjennom anskaffelsesrådgivere på nivå 1 i byrådsavdelingen, og både anskaffelsesrådgivere og ansatte som arbeider med anskaffelser på etatsnivå viser til at de har fått opplæring fra blant annet Innkjøp konsern på området. I undersøkelsen blir det samtidig påpekt behov for mer kompetanse og tydeligere rolledeling når det gjelder kontraktsoppfølging i de undersøkte etatene underlagt byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold. Deloitte merker seg at byrådsavdelingen i revisjonsperioden har arbeidet med å tydeliggjøre roller og ansvar for anskaffelser og kontraktsoppfølging og at det gjennom årsoppdrag til etatsdirektørene for 2024 er satt krav om at etatene skal utvikle nødvendig anskaffelseskompetanse for å gjennomføre innkjøp. Dette kravet blir fulgt opp gjennom styringsdialogmøter (jf. avsnitt 3.3.1.2 i denne rapporten).<sup>48</sup> Deloitte mener at dette er viktige tiltak for å sikre at roller er tydelig fordelt og at relevante ansatte har nødvendig kompetanse til å kunne ivareta sin rolle som kontraktsforvaltere.

---

<sup>48</sup> Bergen kommune. Årsoppdrag 2024 – Etat for sosiale tjenester. Datert 28. mars 2024.

Bergen kommune. Årsoppdrag 2024 for Etat for psykisk helse og rustjenester. Datert 28. mars 2024.

## 4 System og rutiner for innkjøp

### 4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*Har byrådsavdelingene tilstrekkelig system og rutiner for innkjøp som sikrer at innkjøp skjer i henhold til gjeldende regelverk og kommunens egne retningslinjer?*

Under dette:

- Er det utarbeidet tilstrekkelig med rutiner og retningslinjer for å gjennomføre innkjøp i samsvar med krav i regelverket?
- I hvilken grad er det etablert system og rutiner som skal sikre at innkjøpene i byrådsavdelingene gjennomføres i henhold til Bergen kommune sine vedtatte mål og strategier for innkjøp når det gjelder klima, miljø og samfunnsansvar?<sup>49</sup>
- Er det utarbeidet retningslinjer og rutiner for etablering av tilfredsstillende kvalifikasjons- og tildelingskriterier?
- I hvilken grad har kommunen rutiner for å stille krav i konkurransegrunnlag/kontrakter om StartBank medlemskap og/eller andre krav som skal sikre seriøse leverandører, samt krav om at slike seriositetsbestemmelser videreføres i hele leverandørkjeden?
- I hvilken grad er det etablert interne kontroller for å avdekke brudd på regelverk for offentlig innkjøp og for å sikre at innkjøpene skjer i samsvar med krav om konkurranse?<sup>50</sup>

I tillegg har vi gjennomført **stikkprøvekontroller** med utgangspunkt i følgende problemstilling som vil bli svart ut i dette kapittelet:

*I hvilken grad blir reglene for offentlige anskaffelser og rutiner for oppfølging av kontrakter fulgt i byrådsavdelingenes innkjøp?*

Under dette:

- Er utvalgte innkjøp lyst ut eller konkurranseeksponert i samsvar med krav i regelverket?
- Er det satt tydelige kriterier, og er evaluering av leverandørene gjennomført og dokumentert i henhold til krav om dette? Under dette:
  - blir det innhentet relevant informasjon for å kunne avvise tilbud på bakgrunn av forhold ved leverandører jf. §24-2 i forskrift om offentlige anskaffelser (f.eks. politiattest, skatteattest mv.)?
- Har kommunen inkludert krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører i utlysninger og kontrakter der dette er påkrevd?

<sup>49</sup> Opprinnelig problemstilling var formulert slik: *I hvilken grad er det etablert system og rutiner som skal sikre at innkjøpene i byrådsavdelingene gjennomføres i henhold til Bergen kommune sine mål og strategier for innkjøp (eksempelvis når det gjelder miljøkrav og Fair Trade handel)*. Da Bergen kommune har vedtatt mål og strategier for innkjøp innen en rekke områder, har Deloitte avgrenset problemstillingen til å omhandle klima, miljø og samfunnsansvar.

<sup>50</sup> Rekkefølgen på problemstillingene er endret for å gi en best mulig fremstilling av datagrunnlaget.

## 4.2 Revisjonskriterier

Basert på lov om offentlige anskaffelser med forskrifter og vedtak i Bergen kommune, har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingene som blir undersøkt i dette kapittelet:

Kommunen *skal*:

- Som del av sitt internkontrollansvar (jf. kommuneloven § 25-1), sikre at lover og forskrifter følges. Dette innebærer blant annet å
  - etablere tilfredsstillende rutiner på innkjøpsområdet,
  - etablere system og rutiner for å sikre at kommunens vedtatte mål og strategier for innkjøp blir etterlevd.<sup>51</sup>
  - Sikre at rutinene blir fulgt, samt ha fokus på risiko og risikohåndtering innenfor innkjøpsområdet (jf. Meld. St. 22 (2018–2019)).<sup>52</sup>
  - etablere rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik (jf. Meld. St. 22 (2018–2019)).
  - etablere rutiner for risikovurderinger (i motsetning til tilfeldig og unødvendig kontroll) og oppfølging av etterlevelse (i motsetning til engangs- og ad hoc-kontroll) (DFØ: innkjøpsledelse<sup>53</sup>)
- Stille krav som skal sikre seriøse leverandører (i konkurransegrunnlag og kontrakter), samt system og rutiner for å stille krav om at slike seriøsitetsbestemmelser (eksempelvis lønns- og arbeidsvilkår) videreføres i hele leverandørkjeden. (jf. LOA § 5, og bl.a. §§ 5-6 i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter).
- Kreve at leverandør leverer skatteattest for merverdiavgift og skatt for anskaffelser over NOK 500 000 ekskl.mva. (jf. § 7-2 i anskaffelsesforskriften).
- Kunngjøre anskaffelser som er lik eller over nasjonal terskelverdi eller EØS-terskelverdiene (jf. FOA § 8-17). Det er kun anledning til å gjøre anskaffelser over terskelverdiene uten kunngjøring dersom særlige vilkår er oppfylt. I anskaffelser under terskelverdiene (anskaffelser over NOK 100.000 ekskl.mva) skal de grunnleggende prinsippene som fremgår av § 4 i anskaffelsesloven vektlegges (konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet).
- Kunngjøre konkurransen dersom kommunen skal inngå en tjenestekonsesjonskontrakt innen helse- og omsorgstjenester (jf. Konsesjonskontraktforskriften § 9-2, første punkt.). Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at innbyggerne mottar forsvarlige tjenester, også når disse tjenestene leveres av en ekstern leverandør, og det er derfor viktig at kommunen som oppdragsgiver har krav i konsesjonen som sikrer dette (veileder i anskaffelser av helse- og sosialtjenester<sup>54</sup>).
- Oppbevare tilstrekkelig dokumentasjon til å kunne grunngi viktige avgjørelser i anskaffelsesprosessen (jf. FOA § 7-1)

<sup>51</sup> Se kapittel 4.4 for en oversikt over kommunens vedtatte mål og strategier for innkjøp.

<sup>52</sup> Ifølge Stortingsmeldingen er dette et lederansvar.

<sup>53</sup> DFØ. Innkjøpsledelse: Internkontroll for offentlige innkjøp. Anskaffelser.no

<sup>54</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi): Veileder i anskaffelser av helse- og sosialtjenester. Mai 2018.



- Avvise en leverandør når kommunen er kjent med at leverandøren er rettskraftig dømt eller har vedtatt et forelegg for følgende straffbare forhold: deltakelse i en kriminell organisasjon, korrupsjon, bedrageri, terrorhandlinger, hvitvasking av penger eller finansiering av terrorisme, barnarbeid og andre former for menneskehandel (jf. del III i FOA, § 24-2, andre punkt bokstav a.-f.). Oppdragsgiver kan etter anskaffelsesregelverket etterspørre politiattest av både virksomhet og nøkkelpersoner som knytter seg til forberedelsen eller utførelsen av oppdraget.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

### 4.3 Rutiner og retningslinjer for innkjøp i samsvar med anskaffelsesregelverket

#### 4.3.1 Datagrunnlag

Som tidligere omtalt i rapporten har Innkjøp konsern hovedansvaret for overordnede prinsipper, strategier, rutiner, verktøy, instruksjoner og veiledning knyttet til anskaffelser i Bergen kommune. Innkjøp konsern har etablert en rekke styrende dokumenter på anskaffelsesområdet som gjelder for alle byrådsavdelinger, etater og underliggende enheter i Bergen kommune.

Kapittel 4 omhandler rutiner for anskaffelsesfasen, mens kapittel 5 tar for seg system og rutiner for kontraktsoppfølging. I dette delkapittelet beskriver vi først overordnede rutiner og retningslinjer som gjelder for hele kommunen (4.3.1.1), før vi går inn på eventuelle system og rutiner i de undersøkte byrådsavdelingene og/eller etatene (4.3.1.2).

##### 4.3.1.1 Overordnede rutiner og retningslinjer på anskaffelsesområdet

Overordnede rutiner og retningslinjer på anskaffelsesområdet ligger tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem, BkKvalitet. I BkKvalitet har Innkjøp Konsern utarbeidet en startside som illustrerer de ulike fasene av anskaffelsesprosessen, med lenker til aktuelle prosedyrer for hver av fasene. De tre hovedfasene er illustrert i figur 9, og består av planlegging/forberedelse, gjennomføring av konkurransen, og kontraktsinngåelse.

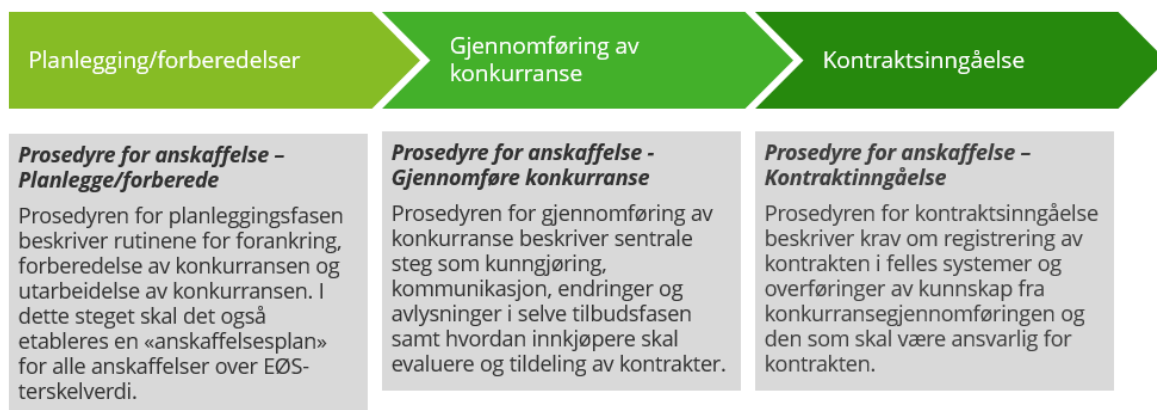
Figur 9: Fasene i anskaffelsesprosessen (Kilde: Bergen kommune)



Innkjøp konsern har utarbeidet tre generelle prosedyrer som er rettet mot hver av fasene i anskaffelsesprosessen som vist i figuren over. Prosedyrene er basert på veiledning fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), men med noen tilpasninger. I de overordnede prosedyrene er det presisert at Bergen kommunes anskaffelser skal være i tråd

med anskaffelsesregelverket. Prosedyrene gjelder for alle som gjennomfører eller tar del i en anskaffelse i Bergen kommune, og retter seg først og fremst mot anskaffelser som omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser (det vil si anskaffelser over NOK 100 000 ekskl. mva.). Prosedyrene er nærmere beskrevet i figur 10 under.

Figur 10: Overordnede prosedyrer for hovedfasene i anskaffelsesprosessen, Bergen kommune



Av de overordnede prosedyrene går det frem at Bergen kommune skal bruke konkurransegjennomføringsverktøyet (KGV) til kommunen (Mercell) for elektronisk gjennomføring av konkurranser.<sup>55</sup> Mercell skal benyttes i hele anskaffelsesprosessen fra utlysning til evaluering, tildeling og kontraktsoppfølging, og all kommunikasjon med leverandører skal gå via dette systemet. For alle konkurranser gjennomført gjennom Mercell vil anskaffelsesprotokoll genereres automatisk, og lagres i Bergen kommunes arkivsystem (BK360).

I intervju med innkjøpsrådgivere i kommunen blir det vist til at KGV er en viktig ressurs i arbeidet med å sikre at regelverket for anskaffelser etterlevs. Det blir vist til at det kun er utvalgte, og kursede, medarbeidere som gis brukertilgang i KGV og at dette reduserer muligheten for at anskaffelser gjennomføres av medarbeidere uten tilstrekkelig kompetanse. Det blir også vist til at KGV krever at innkjøper følger bestemte steg, og at man får påminnelser ved ulike milepæler i innkjøpsprosessen. I tillegg er alle kommunens malverk (eks. bilag til kontrakter) tilgjengelig i verktøyet.

I tillegg til de overordnede prosedyrene som er vist i figur 10 har Innkjøp konsern utarbeidet en rekke ytterligere prosedyrer for hvert trinn av anskaffelsesprosessen, for eksempel prosedyre for bruk av KAV<sup>56</sup>, prosedyre for bestilling, og prosedyre for fagstøtte. I BkKvalitet var det på revisjonstidspunktet tilgjengelig totalt **33 prosedyrer** knyttet til innkjøp. Flere av prosedyrene inneholder også lenker til relevante ressurser fra DFØ samt referanser til relevant regelverk som Lov om offentlig anskaffelser (anskaffelsesloven) og Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften).

Innkjøp konsern har også utarbeidet en rekke **veiledere** som kan benyttes i anskaffelsesprosessen og som er tilgjengelig i BkKvalitet, blant annet veiledere for bruk av innkjøpsverktøyet Mercell, veileder for samfunnsansvar, og veileder for sjekk av miljømerker og andre merkeordninger. I januar 2024 utarbeidet også innkjøp konsern en veileder til ny miljøbestemmelse, som omtaler hvordan kommunen skal sikre at nye krav om 30 prosent vekting av miljøhensyn i offentlig anskaffelser over NOK 100 000,- overholdes.<sup>57</sup> Innkjøp

<sup>55</sup> Innkjøp konsern. Prosedyre for anskaffelse - Planlegge/forberede. Sist endret 26.04.2023.

<sup>56</sup> KAV er Bergen kommunes kontraktsadministrasjonsverktøy.

<sup>57</sup> Innkjøp konsern. Veileder til ny miljøbestemmelse. 24.01.2024.

konsern har også lenket til relevante veiledere til anskaffelsesregelverket som er utarbeidet av DFØ, for eksempel veileder til anskaffelsesforskriften.

Innkjøp konsern har videre utarbeidet egne **maler** for anskaffelser, både for internt bruk i anskaffelsesprosesser (eks. anskaffelsesplan) og for bruk ut mot eksterne leverandører (konkurransesgrunnlag, konkurranseregler, kontrakter og bilag til kontrakter). Disse ligger tilgjengelig dels i BkKvalitet og dels i KGV Merccell.

Bergen kommune, ved Innkjøp konsern, har etablert en tverrfaglig arbeidsgruppe for maler (TAM). Formålet med TAM er å etablere og vedlikeholde et felles sett med innkjøpsfaglige maler på tvers av alle enheter for hele Bergen kommune, samt bidra til kompetanseoverføring og forståelse for spesifikke utfordringer og behov for den enkelte enhet. Alle byrådsavdelinger og etater som gjennomfører egne anskaffelser har mulighet til å delta med representanter i TAM.

I flere intervjuer blir det etterlyst felles malverk for entreprisekontrakter, da dette ikke er utarbeidet av Innkjøp konsern. Det blir blant annet pekt på at det er uheldig at leverandører kan møte på ulike kontraktsmaler innenfor samme område i kommunen, ettersom at ulike etater benytter forskjellige maler. På bakgrunn av dette er det i 2023 opprettet et forum for entreprisekontrakter der representanter fra Etat for utbygging, Etat for boligforvaltning, Etat for bygg og eiendom, Bergen Vann, Etat for idrett, Bymiljøetaten og Innkjøp konsern deltar. Etat for utbygging leder forumet. Formålet med forumet er blant annet å få utviklet et felles malverk på entreprisområdet, og særskilt knyttet til avtale- og kontraktsbestemmelser. Det blir pekt på at det fortsatt vil være behov for lokale tilpasninger, ettersom at alle etatene som gjennomfører anskaffelser av entrepriser har ulike typer avtaler.

I intervjuer med innkjøpsrådgivere i kommunen blir det pekt på at de overordnede rutine og retningslinjene som er utarbeidet av innkjøp konsern er hensiktsmessige. Innkjøpsrådgiverne peker på at Bergen kommune har en sentralisert tilnærming til rutiner og malverk på anskaffelsesområdet, og at dette er en trygghet når det gjelder å sikre at rutine er oppdatert på relevante regelverksendringer.

#### **4.3.1.2 Lokale rutiner i byrådsavdelinger og etater**

I tillegg til overordnede rutiner og retningslinjer, har flere av de undersøkte byrådsavdelingene og/eller etatene utarbeidet ytterligere rutiner og retningslinjer knyttet til innkjøp. Dette er i hovedsak for å sikre regeletterlevelse i etater som gjennomfører anskaffelser der det stilles egne krav til innkjøpsprosessen.

I **Byrådsavdelingen for finans** har både Etat for utbygging og Etat for bygg og eiendom utarbeidet egne rutiner og maler for anskaffelsesprosessen, da begge etatene jobber med spesialiserte kontrakter, herunder entreprisekontrakter. Etat for utbygging har blant annet utarbeidet egne maler for konkurransegrunnlag for ulike typer anskaffelser, for eksempel entrepriser og rådgivningstjenester under og over EØS terskelverdi. Etat for bygg og eiendom har også utarbeidet enkelte egne rutiner, eksempelvis mal for anskaffelsesplan og vurderingsskjema ved behov for ny anskaffelse.

I intervju med representanter for de to etatene blir det vist til at det er tilstrekkelig rutiner og retningslinjer for anskaffelser i etatene. Det blir samtidig påpekt at det må være en balansegang når det gjelder antall rutiner og retningslinjer. Det blir i Etat for bygg og eiendom påpekt at man ikke ønsker å utarbeide mange egne maler og rutiner da dette medfører dobbeltarbeid og

uklarhet i hvilke rutiner som skal benyttes, etatens eller de sentrale rutinene fra Innkjøp konsern.

I **Byrådsavdelingen for byutvikling** benytter både Bymiljøetaten og Bergen Vann i all hovedsak overordnede maler, retningslinjer mv. som er utarbeidet av Innkjøp konsern, men etatene har i tillegg utarbeidet noen egne prosedyrer o.l. for anskaffelser. Bymiljøetaten har blant annet utarbeidet et prosesskart for anskaffelser og en sjekklister for utarbeidelse av anskaffelsesdokumenter, som beskriver hvem som har ansvaret for å utarbeide anskaffelsesdokumentene.<sup>58</sup> Sjekklisten inneholder lenker til relevante prosedyrer og veiledere som er utarbeidet av Innkjøp konsern.

Intervjuede representanter fra Bergen Vann og Bymiljøetaten viser til at de opplever å ha tilstrekkelige rutiner og retningslinjer for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser etterleveres. Representanter fra Bergen Vann peker på at malene i Merzell oppdateres av jurister i Innkjøp konsern og at man derfor er trygge på at malene ivaretar eventuelle regelverksendringer og nye krav. Det blir videre vist til at malverket i Merzell har hevet nivået på anskaffelsene i etaten. Det påpekes at malene tilpasses hver enkelt anskaffelse som gjøres. De ansatte i Bergen Vann opplever å ha gode rutiner for tilpasning av malene til de ulike anskaffelsene, men viser samtidig til at det alltid er forbedringspotensial.

I Bymiljøetaten blir det påpekt at det er mange rutiner og retningslinjer knyttet til anskaffelser internt i Bergen kommune, noe som gjør det vanskelig å få oversikt over alle føringer. Det blir vist til at regelverket om offentlige anskaffelser er et komplisert og detaljert regelverk, og at det i mindre grad burde være nødvendig å komplisere fagområdet med mange interne rutiner og retningslinjer.

**Byrådsavdelingen for barnevern, sosiale tjenester og mangfold** hadde på revisjonstidspunktet ikke utarbeidet egne rutiner eller prosedyrer på innkjøpsområdet. Det blir opplyst at byrådsavdelingen, med underliggende etater, benytter overordnede rutiner og retningslinjer som er utarbeidet av Innkjøp konsern. Som nevnt i avsnitt 3.3.1.2 i denne rapporten, utførte byrådsavdelingen for barnevern, sosiale tjenester og mangfold i 2023 en gjennomgang av anskaffelsesrområdet, og utarbeidet en risikovurdering basert på dette. Resultatet av gjennomgangen er et forslag til 21 tiltak som byrådsavdelingen bør gjennomføre for å styrke arbeidet på innkjøpsområdet, under dette blant annet å etablere rutine med tilhørende skjema for å bestille anskaffelsesstøtte internt i byrådsavdelingen når det er behov for kapasitet og kompetanse.

I intervju med ansatte som jobber med anskaffelser i Etat for sosiale tjenester og Etat for psykisk helse- og rustjenester blir det pekt på at det stort sett er hensiktsmessig å benytte rutiner fra Innkjøp konsern, men at det er behov for ytterligere, mer tilpassede rutiner knyttet til kontraktsoppfølging i etaten. Dette omtales nærmere i kapittel 5.

I forbindelse med verifisering av rapporten opplyser Byrådsavdelingen at det er utarbeidet en *veileder for anskaffelse til egen etat eller underliggende enheter* som per oktober 2024 er i prosess med å bli innført i alle etater i Byrådsavdelingen.

#### 4.3.2 Stikkprøvekontroll av utlysning og konkurranseeksponering

Deloitte har undersøkt om 22 av de 42 kontrollerte anskaffelsene ble utlyst/kunngjort i henhold til krav i regelverket, og om korrekt konkurranseform har blitt benyttet. Tabell 8 gir oversikt over byrådsavdeling der anskaffelsen er gjennomført, hva anskaffelsene gjelder, verdi på

<sup>58</sup> Bymiljøetaten. Sjekklister Utarbeidelse av anskaffelsesdokument. Godkjent 15.02.2023.

kontrollert transaksjon i NOK ekskl. mva., hvilken type konkurranse som eventuelt er gjennomført, samt Deloitte's eventuelle kommentarer til anskaffelsene helt til høyre i tabellen. Når det gjelder kolonnen som beskriver verdi, så er det her lagt inn beløp på transaksjonen som er plukket ut for stikkprøvekontroll, mens beløpet i parentes er estimert totalverdi på anskaffelsen basert på kontrakt eller kjøp av samme vare/tjeneste fra samme leverandør over ett år. For anskaffelser over NOK 100.000 ekskl. mva. og opp til nasjonal terskelverdi gjelder FOA del I. Del I inneholder ikke bestemmelser om kunngjøringsplikt, mens anskaffelser over de nasjonale terskelverdiene skal kunngjøres på Doffin (database for offentlige innkjøp) og anskaffelser over EØS-terskelverdi i tillegg skal kunngjøres på TED (Tender Electronic Daily).

Når oppdragsgiveren foretar anskaffelser under nasjonal terskelverdi tilsier likevel det grunnleggende prinsippet om konkurranse at det i mange tilfeller kan være fornuftig å kunngjøre kontrakten ved bruk av en frivillig kunngjøring av konkurranse og på denne måten kunne nå ut til et større marked. Ellers kan oppdragsgiver henvende seg direkte til flere leverandører i markedet for å få inn tilbud.

Tabell 8: Utlysning og konkurranseeksponering

Nr.Byrådsavdeling	Anskaffelsen gjelder	Verdi	Konkurranse	Kommentar
3 BFIN	Teknisk oppgradering, skole	2 933 427 (7 050 875)	Kunngjort på Doffin og TED	Ingen merknad
5 BFIN	Teknisk byggservice	82 861 (122 817)	Ikke konkurranseeksponert. Under nasjonal terskelverdi	Kjøp uten avtale, ikke dokumentert.
6 BFIN	Sikringsløsning	190 320 (874 742)	Ikke konkurranseeksponert. Under nasjonal terskelverdi	Kjøp uten avtale, ikke dokumentert.
8 BFIN	Totalrehabilitering av barnehage	231 250 (25 475 566)	Kunngjort på Doffin og TED	Ingen merknad
10 BFIN	Kunstkjøp	252 000 (460 059)	Ikke konkurranseeksponert. Under nasjonal terskelverdi	Kjøpet er unntatt lov om offentlige anskaffelser.

Nr.Byrådsavdeling	Anskaffelsen gjelder	Verdi	Konkurranse	Kommentar
2 BBU	Rehabilitering, høydebasseng	1 233 811 (8 261 919)	Kunngjort på Doffin	Ingen merknad
4 BBU	Fagdag og sommerfest	242 341 (300 466)	Ikke konkurranseeksponert. Under nasjonal terskelverdi	Ikke dokumentert
6 BBU	Reetablering av trapp	200 250	Ikke konkurranseeksponert. Under nasjonal terskelverdi	Kjøpet er unntatt lov om offentlige anskaffelser <sup>59</sup>

<sup>59</sup> Kjøpet gjelder reetablering av trapp, utført av Akasia som drifter gravplassene i Bergen. I forbindelse med fornying av avløpsledninger som ligger under trapper og gangveier på en gravplass, måtte en trapp demonteres/rives for å komme til avløpsledningen. Føringer for entreprenørvirksomhet legges av Gravplassmyndigheten. Graving i vigsla jord legger en del premisser og samtidig er det strenge føringer på det estetiske rundt murer og trapper. Unntatt fra LOA etter FOA § 5-2 1 a

8	BBU	Trepleie og julebelysning	408 071 (10 606 158 <sup>60</sup> )	Kunngjort på Doffin og TED	Ingen merknad
9	BBU	Prosjektleder/koordinator og instruktør	97 000 (159 400)	Ikke konkurranseeksponert. Under nasjonal terskelverdi	Ikke dokumentert <sup>61</sup> Kjøpet er trolig unntatt lov om offentlige anskaffelser
11	BBU	Overvannshåndtering, deponi <sup>62</sup>	1 219 406 (9 812 167)	Kunngjort på Doffin	Ingen merknad
12	BBU	Anskaffelse av rammeavtale, byggeledelse	108 401 (4 112 281)	Kunngjort på Doffin og TED	Ingen merknad
13	BBU	Trepleie	99 000 (293 930)	Ikke konkurranseeksponert. Under nasjonal terskelverdi	Ikke tilstrekkelig dokumentert
14	BBU	Terrengheving	176 750 (460 320)	Tilknyttet en annen avtale som er konkurranseeksponert	Burde ha vært utlyst som en egen kontrakt

Nr.	Byrådsavdeling	Anskaffelsen gjelder	Verdi	Konkurranse	Kommentar
1	BBSM	Vektertjenester	121 246 (1 980 009)	Kunngjort på Doffin og TED	Ingen merknad
4	BBSM	Vikartjeneste	128 474 (1 727 138)	Ikke konkurranseeksponert Under nasjonal terskelverdi for helse- og sosialtjenester <sup>63</sup>	Ikke tilstrekkelig dokumentert
7	BBSM	Bo- og tjenestetilbud til enkeltbruker	876 249 (10 317 126)	Ikke konkurranseeksponert	Ikke dokumentert
11	BBSM	Bolig med heldøgns helse- og omsorgstjenester til enkeltbruker	868 465 (21 182 559)	Kunngjort på Doffin og TED	Ingen merknad
13	BBSM	Bolig med heldøgns helse og omsorgstjenester til enkeltbruker	352 253 (4 159 461)	Kunngjort på Doffin og TED	Ingen merknad
14	BBSM	Bolig med heldøgns helse og omsorgstjenester til enkeltbruker	295 849 (1 460 157)	Kunngjort på Doffin og TED	Ingen merknad

<sup>60</sup> Totalt kjøp av leverandør gjeldende år viser også kjøp av leverandør fra samme etat utenom avtalen. Totalt kjøp på den gjeldende avtalen i 2023 var NOK 470 883 ekskl.mva.

<sup>61</sup> Kommunen opplyser at det ble gjennomført markedsundersøkelse, men det er ikke tilgjengelig dokumentasjon på dette.

<sup>62</sup> Denne anskaffelsen er gjennomført av et eksternt advokatfirma på vegne av kommunen som oppdragsgiver.

<sup>63</sup> FOA del IV gjelder anskaffelser av helse- og sosialtjenester som er lik eller overstiger nasjonal terskelverdi.

15 BBSM	Legetjeneste	759 000 (1 792 254)	Ikke konkurranseeksponert. Under nasjonal terskelverdi for helse- og sosialtjenester	Ikke dokumentert. Kjøpet er trolig unntatt lov om offentlige anskaffelser <sup>64</sup>
---------	--------------	------------------------	--	--

### 4.3.3 Vurdering

Undersøkelsen viser at Bergen kommune, ved Innkjøp konsern, har utarbeidet en rekke overordnede rutiner og retningslinjer for innkjøp som gjelder for alle byrådsavdelinger i kommunen. Det er videre utarbeidet relevante veiledere og maler som skal bidra til å sikre at innkjøp gjennomføres i henhold til regelverket. Etter Deloitte's vurdering dekker rutinene, veilederne og malverket vesentlige steg i innkjøpsprosessen og henviser til relevant regelverk. Kommunen har valgt en sentralisert tilnærming til rutiner og malverk på anskaffelsesområdet. Deloitte mener at dette er hensiktsmessig for å sikre at rutiner og malverk er oppdatert på relevante regelverksendringer, og for å unngå overlappende rutiner og retningslinjer.

Noen av de undersøkte byrådsavdelingene og etatene har utarbeidet egne rutiner og retningslinjer for innkjøp, herunder Etat for utbygging, Etat for bygg og eiendom og Bymiljøetaten. Formålet med disse rutinene er å sikre at etatene etterlever regelverket knyttet til spesialiserte innkjøp der det stilles egne krav til innkjøpsprosessen (herunder entreprisekontrakter). De lokale rutinene og retningslinjene dels erstatter og dels komplementerer de felles rutinene og retningslinjene utarbeidet av Innkjøp konsern. Det er Deloitte's vurdering at de lokale malene og retningslinjene i de aktuelle etatene kan bidra til både regeletterlevelse og gode prosesser når det gjelder spesialiserte anskaffelser i Bergen kommune. Deloitte mener videre at det er positivt at det er etablert et forum for entreprisekontrakter der formålet blant annet er at etatene som arbeider med denne typen kontrakter utvikler felles maler for entreprise- og rådgiverkontrakter, noe som kan bidra til en større grad av standardisering på tvers av de relevante etatene i kommunen og større forutsigbarhet for leverandører.

Stikkprøvekontrollen viser at kommunen ikke har konkurranseeksponert alle de kontrollerte anskaffelsene i samsvar med krav i regelverket. Deloitte vurderer at dette ikke er tilfredsstillende og at kommunen må iverksette tiltak for å sikre at alle anskaffelser blir gjennomført i samsvar med krav i regelverket.

**Tre av de fem undersøkte anskaffelsene i BFIN er ikke konkurranseeksponert** (stikkprøve # 5,6 og 10). Stikkprøve #10 er et kunstkjøp og kan unntas anskaffelsesregelverket etter § 13-4 bokstav b punkt 1 som sier at oppdragsgiver kan gjennomføre en anskaffelse uten konkurranse dersom anskaffelsen gjelder ytelser som bare en bestemt leverandør kan levere fordi formålet er å skape eller anskaffe et unikt kunstnerisk verk eller en unik kunstnerisk fremføring. Kommunen har dokumentert at det er nedsatt et kunstutvalg som har vurdert flere kunstnere til det spesifikke oppdraget og at man etter flere møter har blitt enige om den valgte kunstneren som mest egnet for prosjektet.

Når det gjelder stikkprøve #5 og #6 så har ikke kommunen konkurranseeksponert disse anskaffelsene på tross av at samlet verdi av anskaffelsene er over NOK 100 000 ekskl. mva.

<sup>64</sup> Trolig unntak etter § 5-2 bokstav c. i FOA. Deloitte har ikke gjort en egen vurdering av dette spørsmålet. Se spørsmål og svar om offentlige anskaffelser under covid-19 pandemien på KS sine sider: <https://www.ks.no/informasjon-om-koronaviruset/kommuneokonomi/sporsmal-og-svar-om-offentlige-anskaffelser/>

Anskaffelsene er under nasjonal terskelverdi og kommunen står dermed mer fritt når det gjelder kunngjøring av konkurranse. Deloitte vil likevel understreke at hovedregelen er at konkurranse skal avholdes og at dette gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift; både over og under terskelverdiene. De grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4 om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet legger videre føringer for hvordan konkurransen skal gjennomføres. Kommunen har heller ikke dokumentert vurderinger eller lignende når det gjelder anskaffelsene i stikkprøve #5 og #6. Dette er ikke i henhold til anskaffelsesregelverket som sier at vurderinger og dokumentasjon av betydning for gjennomføringen av konkurransen skal foreligge skriftlig for alle anskaffelser med en verdi som er lik eller overstiger NOK 100.000 ekskl. mva.

**Fem av de ni undersøkte anskaffelsene i BBU var ikke konkurranseeksponert** (stikkprøve #4, 6, 9, 13 og 14). Anskaffelsen i stikkprøve #6 er unntatt anskaffelsesregelverket etter FOA § 5-2 1 a., som omtalt i tabell 8. Anskaffelsen i stikkprøve #9 gjelder engasjement av prosjektleder/koordinator og instruktør for tilhørende utstillinger for et prosjekt. Denne anskaffelsen er under nasjonal terskelverdi og kommunen står, som nevnt i avsnittet over, dermed mer fritt når det gjelder kunngjøring av konkurranse. Anskaffelsen omhandler videre kunstutstilling, og kan dermed trolig unntas anskaffelsesregelverket i henhold til § 13-4 bokstav b punkt 1 dersom anskaffelsen gjelder ytelser bare en bestemt leverandør kan levere. Kommunen opplyser at det er gjennomført markedsundersøkelse som tilsier at valgt tilbyder var den beste kandidaten, men at det ikke har vært mulig å oppdrive dokumentasjonen på dette. Dette er ikke i henhold til anskaffelsesregelverket som sier at vurderinger og dokumentasjon av betydning for gjennomføringen av konkurransen skal foreligge skriftlig for alle anskaffelser med en verdi som er lik eller overstiger NOK 100.000 ekskl. mva.

Stikkprøve #4 gjelder fagdag og sommerfest for den aktuelle etaten og det blir påpekt at geografisk plassering var et sentralt element i anskaffelsen. Det foreligger ingen dokumentasjon knyttet til dette kjøpet, heller ikke knyttet til hvorvidt flere leverandører er vurdert eller om det er hentet inn tilbud fra flere mulige leverandører. Som nevnt er hovedregelen etter FOA og LOA at konkurranse skal avholdes i anskaffelser over NOK 100.000 ekskl.mva. I mange tilfeller vil det være tilstrekkelig å sjekke (for eksempel) to til tre leverandørers priser og menyer på Internett, gjennom e-post e.l. for å tilfredsstille kravet til konkurranse.

Heller ikke anskaffelsen i stikkprøve #13 er dokumentert i henhold til krav om dette i anskaffelsesregelverket. Denne anskaffelsen er under nasjonal terskelverdi, men over NOK 100.000 ekskl.mva. Kommunen begrunner enkeltkjøpet med at de fleste leverandørene innen fagområdet driver som enkeltmannsforetak, men at den valgte leverandøren er samarbeidspartner med en annen leverandør, og at det av sikkerhetshensyn er påkrevd at arbeidet utføres av minimum 2 fagpersoner. Deloitte vil understreke at i henhold til anskaffelsesregelverket skal alle vurderinger og dokumentasjon av betydning for gjennomføringen av konkurranse foreligge skriftlig for alle anskaffelser med en verdi som er lik eller overstiger NOK 100.000 ekskl. mva.

Anskaffelsen i stikkprøve #14 har ikke blitt konkurranseeksponert, men burde ha vært det. Juridisk seksjon i BBU har i 2020 vurdert avtalen og konkludert med at avtalen, gitt samlet størrelsesorden på oppdrag, burde ha vært lyst ut som en egen kontrakt.<sup>65</sup> I avtalen oppgis det at avtalen er tilknyttet en annen kontrakt som kommunen har lyst ut i henhold til krav i

---

<sup>65</sup> Intern redegjørelse fra juridisk seksjon. Unntatt offentlighet, jf. Offentleglova § 14.



regelverket, men kommunen selv viser til at denne kontrakten var inngått før den aktuelle avtalen mellom kommunen og oppdragsgiver. Deloitte vil understreke at kommunen må sikre at anskaffelser blir konkurranseeksponert i henhold til regelverket.

**Tre av sju undersøkte anskaffelser i BBSM er ikke konkurranseeksponert** (stikkprøve #4, 7 og 15). Anskaffelsen i stikkprøve # 4 omhandler kjøp av vikartjenester, der kommunen har gått utenom inngåtte rammeavtaler for å skaffe nødvendige vikarer. Kommunen har rammeavtale med fire leverandører på vikartjenester innenfor det aktuelle området, og det blir opplyst at kommunen sendte e-post med forespørsel til alle fire leverandørene, men at to av dem ikke hadde vikarer tilgjengelig /egnede kandidater, at en av leverandørene ikke svarte på forespørselen og at kommunen fikk feilmelding på e-post til siste leverandør. Dette er delvis dokumentert. Anskaffelsene som er gjennomført i stikkprøve #7 og #15 er ikke konkurranseeksponert og ikke tilfredsstillende dokumentert i henhold til krav til dette i anskaffelsesregelverket. Kommunen opplyser at anskaffelsen i stikkprøve #15 er en anskaffelse som handler om legetjenester til isolasjonshotell under covid-19 pandemien, og ble vurdert som unntatt regelverket pga. fare for liv og helse. Kommunen har ikke dokumentert denne vurderingen. I anskaffelsen i stikkprøve #7 peker kommunen på at det bare var én aktuell leverandør i forhold til brukers behov, men heller ikke denne vurderingen eller eventuelle markedsundersøkelser i forkant av vurderingen er dokumentert. Deloitte vil understreke at kommunen skal dokumentere skriftlig alle vurderinger for anskaffelser som er lik eller overstiger NOK 100.000 ekskl. mva.

## 4.4 System og rutiner som sikrer innkjøp i henhold til kommunens vedtatte mål og strategier for klima, miljø og samfunnsansvar i Bergen kommune<sup>66</sup>

### 4.4.1 Datagrunnlag

#### 4.4.1.1 Mål og strategier for anskaffelser i Bergen kommune

Bystyret vedtar planer og strategier på anskaffelsesområdet. Anskaffelsesstrategien med handlingsplan er det overordnede styrende dokumentet på anskaffelsesområdet og ble vedtatt av bystyret i 2022.<sup>67</sup>

**Formålet med dette underkapittelet er å undersøke i hvilken grad Bergen kommune har system og rutiner for å sikre at politisk vedtatte mål for innkjøp blir integrert i kommunens rutiner og prosesser for innkjøp.** Som vist i tekstboksen på denne siden har kommunens anskaffelsesstrategi fire overordnede satsingsområder. I samsvar med bestillingen fra kontrollutvalget og omfanget av forvaltningsrevisjonen har Deloitte avgrenset dette delkapittelet til å undersøke kommunens system og rutiner som skal sikre at innkjøp gjennomføres i henhold til kommunen sine mål og vedtak knyttet til satsingsområdet klima, miljø og samfunnsansvar.

Deloitte vil presisere at det er flere bestemmelser knyttet til samfunnsansvar, klima og miljø i anskaffelsesregelverket, og som kommunen dermed er forpliktet å etterleve. System og rutiner for å etterleve krav i anskaffelsesregelverket knyttet til klima, miljø og samfunnsansvar vil ikke bli gjennomgått i dette delkapittelet. Kommunens rutiner for krav til seriositet og Deloittes stikkprøvekontroll av etterlevelse på krav til lønns- og arbeidsforhold fremgår av avsnitt 4.6 i dette kapittelet. Innkjøp konsern har videre utarbeidet en egen veileder til ny miljøbestemmelse av 1. januar 2024 (denne omtales nærmere i avsnitt 4.5.1.2 om klima og miljø som tildelingskriterium eller kvalifikasjonskrav).

#### 4.4.1.2 Overordnede system og rutiner for å sikre at innkjøp er i henhold til vedtatte mål og strategier om klima, miljø og samfunnsansvar

I tillegg til anskaffelsesstrategien har bystyret i en rekke styrende dokumenter vedtatt ulike mål for anskaffelser i Bergen kommune knyttet til klima, miljø og samfunnsansvar. Eksempel på dette er Grønn strategi – Klimastrategi for Bergen 2022-2023, Klima- og miljøpolicy for anskaffelser i Bergen kommune, samt flere vedtak i byråd og bystyret som forplikter Bergen kommune til å gjøre innkjøp som ivaretar hensyn til samfunnsansvar.

Anskaffelsesstrategien 2022-2025 har 4 satsingsområder:

1. **Effektiv ressursbruk** – som omfatter organisering og kompetanse.

2. **Realisere verdier** – som omfatter brukermedvirkning, gevinstrealisering og kontraktsforvaltning.

3. **Klima, miljø og samfunnsansvar** – som omfatter samfunnsutvikling for klima, miljø, mennesker og dyr, etisk standard, sirkulær økonomi, lønns- og arbeidsforhold, lærlinger, arbeidsinkludering, beredskap og bærekraftig logistikk.

4. **Kommunikasjon og samarbeid** – som omfatter dialog internt, eksternt og mot markeder, innkjøpssamarbeid, innovasjon og læring.

<sup>66</sup> Opprinnelig problemstilling var formulert slik: *I hvilken grad er det etablert system og rutiner som skal sikre at innkjøpene i byrådsavdelingene gjennomføres i henhold til Bergen kommune sine mål og strategier for innkjøp (eksempelvis når det gjelder miljøkrav og Fair Trade handel).* Da Bergen kommune har vedtatt mål og strategier for innkjøp innen en rekke områder, har Deloitte avgrenset problemstillingen til å omhandle klima, miljø og samfunnsansvar.

<sup>67</sup> Bergen kommune. Anskaffelsesstrategi 2022-2025. Vedtatt av Bergen bystyre i møte 22.06.2022 i sak 195/22.

Bergen kommunes overordnede prosedyre for planlegging og forberedelse av anskaffelser<sup>68</sup> er tilgjengelig i kvalitetssystemet (BkKvalitet) og inneholder en oversikt over vedtak som er styrende for gjennomføring av anskaffelser i kommunen. I oversikten er det blant annet henvist til vedtak i Bystyret og Byrådet som omfatter anskaffelsesområdet, som vist i skjermbildet fra kvalitetssystemet under.

Figur 11: Skjermbilde fra Bergen kommunes overordnede prosedyre for planlegging og forberedelse av anskaffelser

- Vedtak om rutiner og annet fattet av bystyret og byrådet (for å søke opp sak trykk [her](#))
  - [Etisk standard](#) (69/19) for Bergen kommune, vedtatt av bystyret
  - Nytt regelverk for offentlige anskaffelser – [supplerende retningslinjer for anskaffelser til Bergen kommune](#)
  - [Krav til en seriøs byggbransje](#), (155/17) vedtatt av bystyret
  - [Tropisk trevirke](#), (1293/08) vedtak fattet av byrådet
  - [Grønn strategi](#), (1293/08) vedtak fattet av byrådet
  - [Tiltaksplan mot plast og marin forsøpling](#), (175/18) vedtatt av bystyret
  - [Reserverte og inkluderende kontrakter](#), (1198/17) Instruks om prosedyre for bruk av reserverte og inkluderende kontrakter vedtak fattet av byrådet
  - [Bruk av lærlingeklausul](#), (1425/14) vedtak fattet av byrådet
  - [Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår](#), (1402/14) vedtak fattet av byrådet
  - [Respekt for grunnleggende menneskerettigheter](#) (1076/19) i kommunens anskaffelser, vedtak fattet av byrådet.
  - Bystyrets anmodning (verbalvedtak til budsjettet for 2021, merknad 24) om at kommunen som innkjøper skal prioritere å handle lokalt innenfor innkjøpsreglene.

Det er Innkjøp konsern som har ansvar for overordnede **rammeavtaler** på produkt og tjenester som blir benyttet i hele organisasjonen. På kommunens intranettsider, Allmenningen, finner man oversikt over kommunens rammeavtaler. For avtalene der det er relevant, er det lagt inn informasjon om hensyn til klima-, miljø- og samfunnsansvar og/eller merkeordninger i avtalene. Eksempelvis er det for rammeavtale på kaffe, te og kjeks/småkaker lagt inn informasjon knyttet til kommunens krav om at «all kaffe og te på avtalen er merket fairtrade eller Rainforest Alliance. Noen kaffetyper er også økologiske». Et annet eksempel er rammeavtalene for ulike typer møbler<sup>69</sup>, der det er lagt inn krav til miljø- og menneskerettigheter i leverandørkjeden. For mange av rammeavtalene kan man gjennomføre bestilling via kommunens e-handelssystem BkBestilling.

Innkjøp konsern har utarbeidet flere **veiledere** for å bidra til å sikre at regelverk og vedtakene vist i figur 11 overholdes i kommunens anskaffelser. *Veileder for samfunnsansvar i anskaffelsene til Bergen kommune* gir føringer for hvordan ansatte i Bergen kommune skal gjennomføre anskaffelser på en måte som ivaretar samfunnsansvar.<sup>70</sup> Veilederen inneholder føringer knyttet til følgende temaer:

1. Etisk standard for Bergen kommune
2. Klima, miljø og dyrevelferd
3. Lønns- og arbeidsvilkår
4. Seriøsitetskrav i byggebransjen
5. Utvidet skatteattest
6. Lærlinger
7. Grunnleggende menneskerettigheter i leverandørkjeden
8. Arbeidsinkludering
9. Universell utforming

Under hvert av temaene finner man blant annet relevante vedtak, mål mv. for Bergen kommune på området, forklaringer og tips for fremgangsmåte og lenker til relevant støttemateriell som kan benyttes (maler, veiledere mv.) Under punkt 2 om klima, miljø og

<sup>68</sup> Innkjøp konsern. Prosedyre for anskaffelse - Planlegge/forberede. Sist endret 26.04.2023.

<sup>69</sup> Skole-, helse-, barnehage- og kontormøbler.

<sup>70</sup> Bergen kommune. Veileder for samfunnsansvar i anskaffelsene til Bergen kommune. Sist revidert 11.01.2024.

dyrevelferd går det eksempelvis frem kommunens vedtak og handlingsplaner på området,<sup>71</sup> når og hvordan miljøkrav skal stilles, forklaring på hvor man finner standard kontraktskrav, satsingsområder for kommunen (transport, bygg- og anlegg og IKT-utstyr), hvordan man skal følge opp miljøkrav og sanksjonsmidler ved manglende oppfyllelse av kontraktsbestemmelsene.

*Veileder for samfunnsansvar i anskaffelser i Bergen kommune* viser til dokumentet *Miljø- og dyrevernsolicy for anskaffelser i Bergen kommune*, som er det overordnede førende dokumentet for klima, miljø og dyrevelferd for anskaffelser i Bergen kommune.<sup>72</sup> Policyen er felles for alle innkjøpere i kommunen. Policyen viser til de ulike politiske vedtakene og handlingsplanene som fastsetter hvordan klima og miljø skal ivaretas i Bergen kommune. Videre fremkommer tre hovedmål for klima og miljø i anskaffelsene i Bergen kommune, vist i tekstboksen til høyre. Policyen omtaler blant annet forpliktelser knyttet til bruk av miljømerker, miljøledelse, bruk av offentlige kriteriesett (bl.a. hos DFØ), og ivaretagelse av dyrevern.

Innkjøp konsern har også utarbeidet en egen veileder for sjekk av miljømerker og andre merkeordninger.<sup>73</sup> Veilederen beskriver hvordan innkjøpere skal kontrollere gyldige lisenser for merkeordninger, dyrevelferd og rettfærdig handel.

Innkjøp konsern har også utarbeidet *Egnede rutiner for ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter i Bergen kommunes anskaffelser*. Dokumentet ble behandlet og vedtatt av byrådet i 2019, og gjelder for alle som gjennomfører anskaffelser i Bergen kommune.<sup>74</sup> Av rutinene går det blant annet frem at Bergen kommune skal stille krav i alle kommunens anskaffelser over NOK 100 000,-, som er vurdert som høyrisikogrupper av DFØ.<sup>75</sup>

Innkjøp konsern har videre utarbeidet en rekke **bilag til kontrakter** som skal bidra til at Bergen kommunes mål og strategier for innkjøp knyttet til samfunnsansvar blir ivare tatt i anskaffelsene. Bilagene og standardkravene er lenket i rutinene og veilederne for innkjøp, blant annet i veileder for samfunnsansvar. Det er utarbeidet bilag knyttet til:

- Krav om arbeidsinkludering
- Grunnleggende menneskerettigheter i leverandørkjeden (2 bilag)

#### Hovedmål for klima og miljø i anskaffelser i Bergen kommune:

1. Fase ut eller redusere helse- og miljøskadelige stoffer i produkter eller tjenester til kommunen.
2. Redusere klima- og miljøpåvirkningen til et minimum gjennom hele livssyklusen til produkter og tjenester.
3. Stille tydelige og forutsigbare klima- og miljøkrav for å fremme dette arbeidet hos leverandørene.

Kilde: Miljø- og dyrevernsolicy for anskaffelser i Bergen kommune

<sup>71</sup> Grønn strategi – Klimastrategi for Bergen 2022-2030, vedtatt av bystyret 25.01.2023, Miljø- og klimahensyn ved anskaffelser i Bergen kommune, vedtatt av bystyret 24.03.2021, Krav til miljø- og klimahensyn ved anskaffelser til Bergen kommune, vedtatt av byrådet 29.04.2021, Klima- og miljøpolicyen for anskaffelser til Bergen kommune (fulgte som vedlegg til byrådssaken fra 29.04.2021), Tropisk trevirke - Byrådssak 1293/08, vedtatt av byrådet 02.07.2008, Grønn virksomhet. Klima- og miljøplan for Bergens kommunes virksomhet 2023-2030, vedtatt av bystyret 27.09.2023, Matsvinn i Bergen kommune, vedtatt av bystyret 23.05.2019, Handlingsplan for bruk og drift av kunstgressbaner, vedtatt av bystyret 25.04.19.

<sup>72</sup> Innkjøp konsern. Miljø- og dyrevelferdspolicy for anskaffelser til Bergen kommune. Sist revidert 24.01.2024.

<sup>73</sup> Bergen kommune. Veileder for sjekk av miljømerker og andre merkeordninger. Sist revidert 22.02.2024.

<sup>74</sup> Byrådssak og vedtak i sak [1076/19](#), vedtatt 14.03.2019.

<sup>75</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Høyrisikolisten. Anskaffelser.no*. Oppdatert 07.07.2024.

- Krav til emballasje av varer
- Krav til transport av varer og tjenester
- Lønns- og arbeidsvilkår
- Seriositetskrav
- Vilkår om bruk av lærlinger
- Samfunnsansvarskrav til registrering i Mercell Krav (Plukkliste)

Innkjøp konsern har utarbeidet veileder for hvilke bilag som skal benyttes i innkjøpene.<sup>76</sup>

I intervju med representanter fra de undersøkte etatene som i stor grad gjennomfører egne anskaffelser blir det vist til at politiske føringer og vedtak i stor grad ivaretas ved at etaten benytter felles rutiner og malverk fra Innkjøp konsern, herunder de tidligere nevnte bilagene som er tilgjengelige i Mercell. Noen av disse etatene viser til at de i tillegg til felles rutiner og malverk har etablert egne malverk og rutiner for å sikre etterlevelse av Bergen kommunes mål og strategier for innkjøp når det gjelder samfunnsansvar, klima og miljø. Eksempelvis har Etat for utbygging utarbeidet en egen klima- og miljøstrategi for alle byggeprosjekter i etaten. Dokumentet har som formål å gi en enkel oversikt over Etat for utbygging sine krav og målsetninger til klima og miljøvennlig bygg, basert på overordnede vedtatte strategier i kommunen. Klima- og miljøstrategien bygger på Bergen kommunes førende dokumenter for implementering av helhetlig klima og miljøkvaliteter i bygg. Videre har Bymiljøetaten utarbeidet en egen handlingsplan for utslippsfrie anleggsplasser som skal benyttes for alle anskaffelser som krever en anleggsplass.<sup>77</sup> Handlingsplanen er utarbeidet på bakgrunn av at byrådet har vedtatt krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser innen 01.01.2025 for alle prosjekter med verdi over NOK 2,05 millioner ekskl. mva. Handlingsplanen er blant annet lenket til i Bymiljøetatens interne sjekkliste for utarbeidelse av anskaffelsesdokument.

#### 4.4.2 Vurdering

Det er Deloitte's vurdering at Bergen kommune har etablert hensiktsmessige overordnede system og rutiner som skal sikre at innkjøp i kommunen gjennomføres i henhold til kommunens vedtak, mål og strategier for klima, miljø og samfunnsansvar. Undersøkelsen viser at politiske føringer på området er tydeliggjort og inkludert i prosedyrer og veiledere for anskaffelser i kommunen. Undersøkelsen viser videre at det er det sentrale innkjøpsmiljøet i Innkjøp konsern som anskaffer og har ansvar for felles rammeavtaler i kommunen, og at dette bidrar til å sikre at politiske føringer når det gjelder klima, miljø og samfunnsansvar blir hensyntatt i disse avtalene. Videre har Innkjøp konsern utarbeidet en rekke bilag og standardkrav til kontrakter som ligger tilgjengelig i konkurransegjennomføringsverktøyet til kommunen, blant annet standardkrav til lønns- og arbeidsvilkår, grunnleggende menneskerettigheter i leverandørkjeden og arbeidsinkludering. Det fremgår av undersøkelsen at etatene benytter rutiner og bilag utarbeidet av Innkjøp konsern, i tillegg til at etater med mange bygge- og anleggskontrakter har utarbeidet supplerende strategier mv. som også hensyntar kommunens overordnede føringer for anskaffelser på området. Basert på undersøkelsen som er gjennomført, vurderer Deloitte at felles rammeavtaler og standard bilag til kontrakter bidrar til å sikre at kommunen etterlever politiske vedtak og mål knyttet til klima, miljø og samfunnsansvar i kommunens innkjøp.

---

<sup>76</sup> Bergen kommune. Veileder – Hvilke bilag skal brukes.

<sup>77</sup> Bymiljøetaten. Handlingsplan for utslippsfrie byggeplasser..

## 4.5 Retningslinjer og rutiner for kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier

### 4.5.1 Datagrunnlag

#### 4.5.1.1 Overordnede retningslinjer og rutiner

Som nevnt i avsnitt 4.3.1 i denne rapporten om overordnede rutiner på anskaffelsesområdet, har Innkjøp konsern utarbeidet en startside i kvalitetssystemet (BkKvalitet) som illustrerer de ulike fasene av anskaffelsesprosessen, med lenker til aktuelle prosedyrer for hver av fasene (planlegge/forberede, gjennomføre konkurranse og kontraktsinngåelse). På startsidene ligger det en oversikt over tilhørende dokumenter som beskriver prosedyrene:

- Prosedyre for anskaffelse – Planlegge/forberede
- Prosedyre for anskaffelse – Gjennomføre konkurranse
- Prosedyre for anskaffelse – Kontraktsinngåelse
- Veileder for gjennomføring av konkurranse i konkurransegjennomføringsverktøyet

Overordnede retningslinjer og rutiner for kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i Bergen kommune er omtalt i *Prosedyre for anskaffelser – planlegge/forberede*.<sup>78</sup> I prosedyren beskrives rutinen for å utarbeide konkurransen, herunder for å utarbeide spesifikasjoner, krav og kriterier. Prosedyren beskriver nærmere forskjellen på kravspesifikasjoner, tildelingskriterium, kontraktsvilkår og kvalifikasjonskrav.

I prosedyren er det et eget avsnitt om **kvalifikasjonskrav**, der begrepet først blir definert (se tekstboks på denne siden), før det blir spesifisert hvilke krav som må oppfylles for at kvalifikasjonskravene skal være lovlige uavhengig av hvilken del av anskaffelsesforskriften den aktuelle anskaffelsen må følge. Det er deretter lagt inn informasjon om kvalifikasjonskrav i henhold til anskaffelsesforskriften del I, del II og del III.

I *veileder for gjennomføring av konkurranse i konkurransegjennomføringsverktøyet* fremgår det at det er etablert fire veiledende maler for kvalifikasjonskrav:

- ESPD<sup>79</sup> for varer
- ESPD for tjenester
- ESPD for rådgivning
- ESPD for Bygge- og anleggsarbeid

**Kvalifikasjonskrav** er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. Formålet med kvalifikasjonskrav er å sikre at leverandøren har de nødvendige organisatoriske, tekniske, faglige, økonomiske og finansielle evnene til å gjennomføre kontrakten. Ved anskaffelser etter forskriften del II skal oppdragsgiveren følge bestemmelsen om kvalifikasjonskrav i § 8-7 i FOA.

**Tildelingskriterier** er konkurransekriteriene som oppdragsgiveren skal vurdere tilbudene etter. Leverandøren som har levert det tilbudet som etter oppdragsgiverens vurdering scorer best på disse kriteriene, skal tildeles kontrakten.

*Kilde: DFØ. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser.*

<sup>78</sup> Bergen kommune. Innkjøp konsern. Prosedyre for anskaffelse - Planlegge/forberede. Sist endret 26.04.2023.

<sup>79</sup> ESPD står for European Single Procurement Document / Det europeiske egenerklæringskjemaet. ESPD er et midlertidig bevis for at leverandøren oppfyller kvalifikasjonskravene og eventuelle utvelgelseskriterier, og at det ikke foreligger avvinningsgrunner på grunn av forhold ved leverandøren.

Det blir videre påpekt at det kan være etablert avdelingsspesifikke maler. I veilederen er det lagt inn lenke til veiledning i konkurransegjennomføringsverktøyet (KGV), samt veileder på DFØ sine nettsider [anskaffelser.no](https://anskaffelser.no).<sup>80</sup>

I *prosedyre for anskaffelser – planlegge/forberede* er det også et eget avsnitt om **tildelingskriterium**. Det blir her forklart hva dette er og når/hvordan det kan være hensiktsmessig å bruke dette i konkurranser. I *veileder for gjennomføring av konkurranse i konkurransegjennomføringsverktøyet* blir det vist til at tildelingskriterier er konkurransekriteriene (bør-kravene) som kommunen som oppdragsgiver skal vurdere tilbudene etter. Det går frem at det er en del krav knyttet til hvilke tildelingskriterier man kan benytte seg av i en anskaffelsesprosess, og lagt inn lenke til DFØ sin veileder *anskaffelsesprosessen steg for steg* og kapittelet om utforming av tildelingskriterier.<sup>81</sup> På denne nettsiden går det eksempelvis frem hvordan man velger innhold i kriteriene, når og hvordan man bruker lavest pris som kriterium og kompetanse som tildelingskriterium og kvalifikasjonskrav.

I veileder for gjennomføring av konkurranse i konkurransegjennomføringsverktøyet er det videre lagt inn lenke til veiledning om registrering av tildelingskriterier i KGV. Dette er en prosessbeskrivelse som ved hjelp av blant annet skjermbilder fra KGV viser hvordan man går frem steg for steg i gjennomføring av konkurranse.

Innkjøp konsern har også utarbeidet en veileder for valg av evalueringsmodell for anskaffelser.<sup>82</sup> Veilederen beskriver ulike evalueringsmodeller som kan benyttes: lavest pris/kostnad, pris ikke en del av evaluering, kost/nytte, relative modeller og absolutte modeller. I *prosedyre for anskaffelse – gjennomføre konkurranse*<sup>83</sup> går det frem at Bergen kommune v/ Innkjøp konsern anbefaler bruk av en absolutt evalueringsmodell.<sup>84</sup> I intervju med Bymiljøetaten og Etat for utbygging blir det vist til denne anbefalingen fra Innkjøp konsern og at absolutt evalueringsmodell blir benyttet i etatene. Det blir vist til at det er nyttig å bruke denne modellen i evaluering av tilbud, da man legger tilbudets pris til grunn og matematisk justerer prisen basert på poengene som blir gitt på kriteriene. På denne måten blir det tydeliggjort hvordan kvalitetsforskjeller på tilbud vil inntreffe prismessig.

Av intervjuer med ledere og innkjøpsrådgivere i de undersøkte byrådsavdelingene går det frem at alle etatene som selv gjennomfører innkjøp benytter malene for kvalifikasjonskrav som ligger tilgjengelig i KGV (bilag). Det er ikke utarbeidet felles mal, veileder e.l. for utarbeidelse av tildelingskriterier. Alle de intervjuede innkjøpsmiljøene peker på at det gjøres en avveining i hver enkelt anskaffelsesprosess om relevante kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier og at relevante fagmiljøer i etatene involveres ved utarbeidelse av kvalifikasjonskrav- og tildelingskriterier.

#### 4.5.1.2 Klima og miljø som tildelingskriterium eller kvalifikasjonskrav

Fra og med 1. januar 2024 ble det innført endringer i forskrift om offentlige anskaffelser. Endringene medfører at klima- og miljøhensyn som hovedregel skal vektas med minimum 30 prosent i offentlige anskaffelser over NOK 100 000,-. Dersom det er klart at det gir en bedre

<sup>80</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Anskaffelsesprosessen steg for steg. Kapittel 6: Kvalifikasjonskrav. Oppdatert 14.02.2023. [Anskaffelser.no](https://anskaffelser.no)

<sup>81</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Anskaffelsesprosessen steg for steg. Kapittel 5, del 2. Oppdatert 18.04.2024. [Anskaffelser.no](https://anskaffelser.no)

<sup>82</sup> Bergen kommune. Innkjøp konsern. Valg av evalueringsmodell. BkKvalitet. Godkjent 02.03.2021

<sup>83</sup> Bergen kommune. Innkjøp konsern. Prosedyre for anskaffelse – Gjennomføre konkurranse. BkKvalitet. Godkjent 27.01.2022.

<sup>84</sup> Bergen kommune. Innkjøp konsern. Valg av evalueringsmodell: *Absolutte modeller går ut på å regne om kvalitetsforskjeller til en pris. Denne prisen legges så på tilbudspris. Vinner er det tilbudet som har den laveste totale prisen inklusiv kvalitetspåslaget.*

klima- og miljøeffekt, kan vekting erstattes med klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen, og dette må begrunnes i anskaffelsesdokumentene.<sup>85</sup>

Det blir opplyst at Innkjøp konsern gjennomførte en samling i anskaffelsesfaglig forum 11. desember 2023, der tema for møtet var den nye miljøbestemmelsen. I møtet deltok de fleste etatene samt samarbeidskommunene i innkjøpssamarbeidet som Bergen er vertskommune for. Innkjøp konsern ønsket innspill på hvordan ny miljøbestemmelse bør håndteres i Bergen kommune, og har i etterkant av møtet tatt inn relevante endringer i de dynamiske malene for gjennomføring av innkjøp. Innkjøp konsern har videre utarbeidet en veileder til den nye miljøbestemmelsen, som ble publisert i BkKvalitet i desember 2023.<sup>86</sup> Bergen kommunes veileder er basert på en mer omfattende veileder fra DFØ, og det er lagt inn lenke til denne veilederen i Bergen kommunes veileder på området.<sup>87</sup> Veilederen tar blant annet for seg hvordan å skaffe oversikt over den planlagte anskaffelsens miljøbelastning og gir en oversikt over mulige krav og kriterier. Videre diskuterer veilederen hvordan innkjøper kan gjøre en vurdering av markedets modenhet, og hvilken innvirkning dette har for hvorvidt konkurransen bør utformes med klima og miljø som tildelingskriterium eller som krav i kravspesifikasjonen.

#### **4.5.2 Stikkprøvekontroll av tildelingskriterier og evaluering av tilbud**

Deloitte har undersøkt om det for de undersøkte anskaffelsene som er konkurranseutsatt er satt tydelige tildelingskriterier, om evalueringen av tilbud er forutsigbar med likebehandling av leverandørene og om tilbudsevalueringen er dokumentert. Deloitte har videre undersøkt om det i blir det innhentet relevant informasjon for å kunne avvise tilbud på bakgrunn av forhold ved leverandører jf. §24-2 i forskrift om offentlige anskaffelser (f.eks. politiattest, skatteattest mv.

---

<sup>85</sup> Jf. anskaffelsesforskriften § 7-9 fjerde ledd første punktum, forsyningsforskriften § 7-9 fjerde ledd første punktum og konsesjonskontraktforskriften § 7-6 tredje ledd første punktum.

<sup>86</sup> Bergen kommune. Veileder til ny miljøbestemmelse. Revisjon 1.0, gyldig fra 12.12.2023. Revisjon 1.4 Godkjent 21.02.2024

<sup>87</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Veileder til regler om klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Oppdatert 30.04.2024. Anskaffelser.no.



Tabell 9: Tildelingskriterier, evaluering og relevant informasjon om forhold ved leverandør

Nr.	Byråds avdeling	Anskaffelsen gjelder	Tydelige tildelings-kriterier	Innhentet relevant informasjon om forhold ved leverandør	Likebehandling og forutsigbarhet i evaluering av tilbud	Innhentet dokumentasjon
1	BBSM	Vektertjenester	Ja <sup>88</sup>	Ja	Ja	Innhentet informasjon om bl.a. fagbrev, ivaretagelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår, erfaring og samarbeid, kompetanse og bruk av HMSREG. Ikke brukt eBevis-tjensten eller stilt spørsmål om skatteattest. Ikke selvrapporing gjennom ESPD.
11	BBSM	Bo- og tjenestetilbud	Ja <sup>89</sup>	Ja	Ja	Innhentet informasjon på bl.a. krav til tjenestens innhold, bolig, personell (bl.a. kompetanse, språk og politiattest <sup>90</sup> ). Tilbydere har også fylt ut ESPD-skjema <sup>91</sup> inkludert avvisningsgrunner som gjelder bl.a. straffedommer, betaling av skatter, avgifter og trygdeavgifter. Bruk av eBevis-tjenesten.
13	BBSM	Bo- og tjenestetilbud	Ja <sup>92</sup>	Ja	Ja	Innhentet dokumentasjon på bl.a. krav til tjenestenivå, krav til bolig, krav til personell (inkludert kompetanse og politiattest <sup>93</sup> ) Ikke selvrapporing gjennom ESPD på avvisningsgrunner som gjelder bl.a. straffedommer, betaling av skatter, avgifter og trygdeavgifter. Ikke brukt eBevis eller stilt spørsmål om skatteattest
14	BBSM	Bo- og tjenestetilbud	Ja	Ja	IA <sup>94</sup>	Innhentet informasjon på bl.a. krav om tjenestenivå (tre punkt), krav til bolig (7 punkt) og krav til personell (4 punkt, bl.a. politiattest <sup>95</sup> ). Ikke selvrapporing gjennom ESPD på avvisningsgrunner som gjelder bl.a. straffedommer, betaling av skatter, avgifter og trygdeavgifter. Ikke brukt eBevis eller stilt spørsmål om skatteattest

<sup>88</sup> Eneste tildelingskriteriet er pris, tilbyder med lavest pris fikk kontrakten.

<sup>89</sup> Tildelingskriterier er kvalitet m/ fire underpunkt (80 %) og pris (20 %).

<sup>90</sup> «Alle ansatte som skal yte tjeneste skal kunne fremvise politiattest»

<sup>91</sup> Det europeiske egenerklæringsskjemaet (ESPD) er et midlertidig bevis for at leverandøren oppfyller kvalifikasjonskravene og eventuelle utvelgelseskriterier, og at det ikke foreligger avvisningsgrunner på grunn av forhold ved leverandøren. (Kilde: Anskaffelser.no)

<sup>92</sup> Tildelingskriteriene er pris (30 %), løsning av oppdrag (30 %), kompetanse og erfaring (30 %), opplæring av egne ansatte (10 %).

<sup>93</sup> «Alle ansatte som skal yte tjeneste skal kunne fremvise politiattest»

<sup>94</sup> Kun en leverandør som har levert tilbud.

<sup>95</sup> «Alle ansatte som skal yte tjeneste skal kunne fremvise politiattest»

Nr.	Byråds avdeling	Anskaffelsen gjelder	Tydelige tildelings-kriterier	Innhentet relevant informasjon om forhold ved leverandør	Likebehandling og forutsigbarhet i evaluering av tilbud	Innhentet dokumentasjon
2	BBU	Entreprenør	Ja <sup>96</sup>	Ja	Ja <sup>97</sup>	Kommunen benytter eBevis-tjenesten <sup>98</sup> i anskaffelsen. Innhentet dokumentasjon på bl.a. tildelingskriteriene. Selvrappoterer fra tilbydere via ESPD (inkludert avvisningsgrunner) <sup>99</sup>
8	BBU	Trepleie og julebelysning	Ja <sup>100</sup>	Ja	Ja	Kommunen benytter eBevis-tjenesten og krever bruk av HMSREG. Innhentet informasjon om bl.a. kompetanse og sertifisering fra leverandør <sup>101</sup> .
11	BBU	Overvannshåndtering, deponi <sup>102</sup>	Ja <sup>103</sup>	Ja	Ja	Kommunen benytter eBevis-tjenesten, og har innhentet dokumentasjon på bl.a. tildelingskriterier og kvalifikasjonskrav som bruk av lærlinger.
12	BBU	Rammeavtale byggeledelse	Ja <sup>104</sup>	Ja	Ja	Kommunen benytter eBevis-tjenesten og tilbydere måtte levere fullmakt på at kommunen kan hente ut utvidet skatteattest. <sup>105</sup> Selvrappoterer fra tilbydere via ESPD (inkludert avvisningsgrunner) og dokumentering på tildelingskriterier, og kvalifikasjonskrav.

<sup>96</sup> Tildelingskriterier er pris (60 %), Anleggsledelse (15 %), Oppgaveforståelse (15 %) og miljø (10 %).

<sup>97</sup> Samlet evaluering fremgår av brev til tilbyderne om orientering om tildeling

<sup>98</sup> eBevis er en tjeneste for elektronisk innhenting av dokumentasjonsbevis fra enkelte offentlige registre. eBevis-tjenesten er tidsbesparende for oppdragsgiverne fordi bevisene ikke lenger må hentes inn manuelt. Leverandørene slipper å levere skatteattest og firmaattest.

<sup>99</sup> ESPD om avvisningsgrunner som gjelder betaling av skatter, avgifter og trygdeavgift og avvisningsgrunner som gjelder insolvens, interessekonflikt eller alvorlige feil i yrkesutøvelsen. ESPD om kvalifikasjonskrav.

<sup>100</sup> Eneste tildelingskriteriet er pris, tilbyder med lavest pris fikk kontrakten

<sup>101</sup> Leverandørens løsningsbeskrivelse

<sup>102</sup> Denne anskaffelsen er gjennomført av et eksternt advokatfirma på vegne av kommunen som oppdragsgiver.

<sup>103</sup> Tildelingskriterier er oppgaveforståelse 60 % og totale kostnader 40 %.

<sup>104</sup> Tildelingskriterier er kvalitet 40 %, Pris 60 %

<sup>105</sup> «Som et ledd i Bergen kommunes kamp mot arbeidslivskriminalitet, herunder svart arbeid og sosial dumping, er det inngått en samarbeidsavtale mellom Innkjøpsseksjonen i Bergen kommune og Kemneren i Bergen. Avtalen regulerer utstedelse av «utvidet skatteattest» for leverandører til Bergen kommune. Som en oppfølging av denne avtalen krever Bergen kommune at leverandørene i nærmere definerte konkurranser må levere en signert fullmakt som gir Bergen kommune en utvidet rett til et ubegrenset antall ganger å innhente opplysninger om sine leverandørers og underleverandørers skatte- og avgiftsmessige forhold som angitt i fullmakten»

Nr.	Byråds avdeling	Anskaffelsen gjelder	Tydelige tildelings-kriterier	Innhentet relevant informasjon om forhold ved leverandør	Likebehandling og forutsigbarhet i evaluering av tilbud	Innhentet dokumentasjon
3	BFIN	Teknisk oppgradering skole	Ja <sup>106</sup>	Ja	Ja	Kommunen benytter eBevis-tjenesten. Selvrappotering fra tilbydere via ESPD (inkludert avvisningsgrunner) og dokumentering på en rekke kvalifikasjonskrav.
8	BFIN	Total-rehabilitering, barnehage	Ja <sup>107</sup>	Ja	Ja	Kommunen benytter eBevis-tjenesten og tilbydere måtte levere fullmakt på at kommunen kan hente ut utvidet skatteattest, ESPD/egenerklæring. Dokumentasjon på en rekke kvalifikasjonskrav.

<sup>106</sup> Tildelingskriterium er lavest pris, tilbyder med lavest pris fikk kontrakten.

<sup>107</sup> Tildelingskriter er pris 50 %, prosjektkvalitet 25 % og oppgaveforståelse og gjennomføringsplan 25 %

### 4.5.3 Vurdering

Deloitte vurderer at Bergen kommune har utarbeidet retningslinjer, veileder og rutiner for etablering av tilfredsstillende kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Overordnede retningslinjer og rutiner utarbeidet av Innkjøp konsern er tilgjengelig gjennom kvalitetssystemet og det er videre etablert maler for kvalifikasjonskrav i kommunens konkurransegjennomføringsverktøy.

Deloitte vurderer at det i anskaffelsene som er undersøkt gjennom stikkprøvekontroll er satt tydelige tildelingskriterier og at evaluering av leverandørene er gjennomført og dokumentert i henhold til krav om dette. Undersøkelsen viser at det går frem av konkurranseutlysningene hva som er tildelingskriterier i anskaffelsene og det fremgår av protokoll og/eller tildelingsbrev at, og hvordan, leverandørene er vurdert.

Undersøkelsen viser at kommunen i flertallet av de undersøkte anskaffelsene også har innhentet tilstrekkelig relevant informasjon til å kunne avvise tilbud på bakgrunn av forhold ved leverandører. Kommunen har eksempelvis i anskaffelsene som gjelder bo- og tjenestetilbud til enkeltbrukere (stikkprøve #11, 13 og 14 i BBSM) innhentet bekreftelse på at alle ansatte skal kunne fremvise politiattest, dokumentasjon på krav til bolig og ansattes kompetanse. Undersøkelsen viser også at kommunen benytter eBevis-tjenesten<sup>108</sup> i alle anskaffelsene som er gjennomgått i BBU og BFIN, og i én av anskaffelsene i BBSM, noe som sikrer at kommunen kan hente inn skatte- og firmaattest fra leverandører ved behov. Det går imidlertid ikke frem av tilsendt dokumentasjon at man har innhentet skatteattest eller at det er bedt om fullmakt til å hente inn skatteattest for leverandørene som kommunen har inngått avtale med i anskaffelsene som er undersøkt i stikkprøvene #1, 13 og 14 i BBSM. Deloitte vil understreke at kommunen skal kreve at den valgte leverandøren leverer skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt for anskaffelser som overstiger NOK 500 000 ekskl. mva.<sup>109</sup> (jf. FOA § 7-2 første ledd).

Anskaffelsene som er gjennomgått i stikkprøve #1, 13 og 14 i BBSM er alle lyst ut etter del III i FOA, men det går ikke frem av tilsendt dokumentasjon at leverandører har fylt ut egenerklæring om avvisningsgrunner i Det europeiske egenerklærings skjemaet (ESPD).<sup>110</sup> Deloitte vurderer at dette ikke er i henhold til krav i regelverket som sier at oppdragsgiver plikter å lage et elektronisk egenerklærings skjema for anskaffelser over EØS-terskelverdi (jf. FOA § 17-1).

## 4.6 Rutiner for krav til seriøsitet

### 4.6.1 Datagrunnlag

#### 4.6.1.1 Ansvarsfordeling knyttet til arbeid med seriøsitet i anskaffelser i Bergen kommune

Fra 1. januar 2020 besluttet Bergen kommune at kontrollansvaret for samfunnsansvar i kommunen skulle sentraliseres hos Innkjøp konsern. Det er fortsatt etatene selv sitt ansvar å sikre at det stilles relevante samfunnsansvarskrav i konkurransegrunnlag og kontrakter, men sentral samfunnsansvarsgruppe i Innkjøp konsern har blant annet overordnet ansvar for å gjennomføre kontroller (mer om kontroller av seriøsitetsskrav i avsnitt 5.4. i denne rapporten).

<sup>108</sup> eBevis er en tjeneste for elektronisk innhenting av dokumentasjonsbevis fra enkelte offentlige registre. eBevis-tjenesten er tidsbesparende for oppdragsgiverne fordi bevisene ikke lenger må hentes inn manuelt. Leverandørene slipper å levere skatteattest og firmaattest.

<sup>109</sup> Dette gjelder bare for norske leverandører

<sup>110</sup> ESPD-skjema er et midlertidig bevis for at leverandøren oppfyller kvalifikasjonskravene og eventuelle utvelgelseskriterier, og at det ikke foreligger avvisningsgrunner på grunn av forhold ved leverandøren.

Kommunen har etablert en retningslinje for *ansvarfordelingen av samfunnsansvar i anskaffelsene* som ligger tilgjengelig i kvalitetssystemet.<sup>111</sup> I dette dokumentet er det lagt inn en beskrivelse av ansvarsfordeling mellom innkjøper, kontraktsforvalter, kontraktseier/leder og sentral samfunnsansvarsgruppe på flere områder når det gjelder samfunnsansvar i anskaffelser: opplæring, maler, planleggingsfase, konkurransegjennomføring, kontraktsoppfølging, særlig om HMSREG<sup>112</sup>, kontroll, sanksjoner, rapportering og kommunikasjon og samhandling. Eksempel med ansvarsfordeling når det gjelder maler er vist i tabellen under.

Tabell 10: Ansvarsfordeling knyttet til utarbeidelse av maler knyttet til samfunnsansvar i anskaffelser i Bergen kommune

Innkjøper	Kontraktsforvalter	Kontraktseier/leder	Sentral samfunnsansvarsgruppe (innkjøp konsern)
Benytte felles konkurranse- og kontraktmaler i Mercell. Melde inn forslag til endringer i maler og rutiner til TAM.	Benytte felles kontraktsoppfølgingsrutiner. Melde inn forslag til endringer i maler og rutiner til TAM.	Påse at avdelingen og ansatte benytter omforente maler.	Ansvar for å utarbeide maler og rutiner og revidere disse.

I kommunens *veileder for samfunnsansvar i anskaffelser*<sup>113</sup> står det beskrevet at kommunes anskaffelser skal bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling for mennesker, dyr, klima og miljø, og at dette er forankret i mål 3 i Anskaffelsesstrategi 2022-2025 (se tekstmals i avsnitt 4.4.1.1 om Mål og strategier for anskaffelser i Bergen kommune). Det vises videre til nasjonal politikk på området, anskaffelsesloven § 5, 6 og 7 og tilhørende forskrifter, DFØs temaside om bærekraftige offentlige anskaffelser og Bergen kommunes etiske standard. I veilederen blir det videre pekt på at kommunen skal stille krav om klima, miljø og dyrevelferd, lønns- og arbeidsvilkår, omforente krav til seriøsitet i byggebransjen, utvidet skatteattest, lærlinger, grunnleggende menneskerettigheter i leverandørkjeden, arbeidsinkludering og universell utforming. Under hvert av temaene er det lagt inn utfyllende informasjon om eksempelvis ansvarsfordeling, kontrakter som er omfattet, hvor man finner standard kontraktskrav, hvordan kravene skal følges opp i inngått kontrakt og sanksjoner ved manglende etterleving av kontraktskrav. Kravene skal bidra til at Bergen kommune inngår kontrakter med seriøse aktører og at krav i regelverk og lokale vedtak etterleves.

#### 4.6.1.2 Rutiner for å stille krav om seriøsitet

Kommunens overordnede prosedyre for anskaffelser er inndelt etter de tre fasene i en anskaffelse; planlegging/forberede, gjennomføre og kontraktsinngåelse (se kapittel 4.3.1 i denne rapporten). Prosedyren fastsetter at innkjøper skal gjøre en markedsanalyse i første del av anskaffelsen, og et spørsmål som trekkes frem som relevant å kartlegge er om det er risiko

<sup>111</sup> Bergen kommune. *Ansvarsfordeling samfunnsansvar i anskaffelsene*. 22.08.2023.

<sup>112</sup> HMSREG er et elektronisk verktøy som henter informasjon fra offentlige registre og er utviklet for å motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

<sup>113</sup> Bergen kommune. *Veileder om samfunnsansvar i anskaffelsene til Bergen kommune*, 03.07.2024

knyttet til lønns- og arbeidsforhold. Videre fastsetter prosedyren at det bør gjennomføres en risikokartlegging for å minimere risiko i anskaffelsen og kontraktsperioden. Brudd på lønns- og arbeidsvilkår trekkes frem som et eksempel på risiko. I beskrivelse av hvordan konkurransen og kontrakten skal utformes og gjennomføres er det lagt inn spørsmål om det skal stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår og krav til lærlinger.<sup>114</sup>

I prosedyren fremkommer det også at det skal utarbeides en anskaffelsesplan for alle anskaffelser over EØS terskelverdi.<sup>115</sup> Anskaffelsesplanen inneholder spørsmål knyttet til krav til samfunnsansvar, herunder blant annet om det er relevant å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår, lærlingklausul, utvidet skatteattest, begrensning i antall ledd i leverandørkjeden og system for oppfølging av seriøsitetskrav.<sup>116</sup> I prosedyren blir det også vist til at alle kontrakter skal registreres i kontraktsadministrasjonsverktøyet (KAV).<sup>117</sup>

I tillegg til prosedyre for anskaffelse og anskaffelsesplan er det en rekke andre rutiner og veiledere som inneholder beskrivelser knyttet til krav om samfunnsansvar, herunder *veileder til standardkontrakter*<sup>118</sup> og *veileder for registrering av kontrakter i KAV*.<sup>119</sup>

Innkjøp konsern utarbeider dynamiske maler som er tilgjengelig for byrådsavdelinger og underliggende etater i KGV/KAV-verktøyet til kommunen (Mercell). I malene er det lagt inn henvisninger til bilag som kan være aktuelle å inkludere i avtaler med leverandører og i konkurransegrunnlag, eksempelvis;

- Bilag om krav til lønns- og arbeidsvilkår
- Bilag om seriøsitetskrav for bygg- og anleggskontrakter
- Bilag om vilkår om bruk av lærlinger.

Krav til utvidet skatteattest er innarbeidet i bilag om seriøsitetskrav for bygg- og anleggskontrakter.

Det blir vist til at det er veiledningstekster i KGV/KAV-verktøyet Mercell knyttet til ulike punkter i malene, eksempelvis lønns- og arbeidsvilkår. I intervju viser flere etater til malverk og kontraktsbilag utarbeidet av Innkjøp konsern. Ved å benytte malene opplyser etatene at de sikrer at det stilles krav til samfunnsansvar. Det er også utarbeidet en veileder for hvilke bilag som skal brukes i hvilke kontrakter.<sup>120</sup>

Alle de undersøkte byrådsavdelingene og etatene viser til at krav til samfunnsansvar sikres ved at de benytter dynamiske maler i Mercell som er utarbeidet av Innkjøp konsern, og bilag til samfunnsansvar som også er tilgjengelig i Mercell. I etatene som i stor grad gjennomfører anskaffelser innen bygg- og anleggssektoren er det i tillegg punkt som omhandler krav til seriøsitet i egne prosessbeskrivelser mv. Etat for utbygging har i tillegg en egen rådgiver for samfunnsansvar som er tilgjengelig for å bistå innkjøpsrådgiverne dersom det er spørsmål knyttet til samfunnsansvar i anskaffelsene. Det blir i flere intervju vist til at man opplever at seriøsitet og samfunnsansvar er god ivaretatt av rutine og malverket i kommunen.

<sup>114</sup> Bergen kommune. *Prosedyre for anskaffelse – planlegge/forberede*, Godkjent: 26.04.2023.

<sup>115</sup> Bergen kommune. *Prosedyre for anskaffelse – planlegge/forberede*, Godkjent: 26.04.2023.

<sup>116</sup> Bergen kommune. *Anskaffelsesplan*, Godkjent: 22.12.2023.

<sup>117</sup> Bergen kommune. *Prosedyre for anskaffelse – kontraktsinngåelse*, Godkjent: 14.12.2021

<sup>118</sup> Bergen kommune. *Veileder til standardkontrakter*, Godkjent: 25.09.2019.

<sup>119</sup> Bergen kommune. *Veileder KAV del 1 – Registrering av kontrakter i KAV*, Godkjent: 17.01.2023

<sup>120</sup> Bergen kommune. *Hvilke bilag skal brukes*, Godkjent 24.01.2024

Det fremgår at etatene ikke har praksis for å stille krav om StartBank-medlemskap i kontraktene der dette kunne være aktuelt.<sup>121</sup> Det blir vist til at årsaken til dette er at de får samme informasjon om leverandørene gjennom kravet om utvidet skatteattest som er innarbeidet i bilag om seriositetskrav for bygg- og anleggskontrakter.

#### 4.6.2 Stikkprøvekontroll av krav til lønns- og arbeidsvilkår

Deloitte har undersøkt om det var inkludert krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandør i utlysning og kontrakt i 11 av de kontrollerte innkjøpene. I tabell 11 er disse innkjøpene opplistet, med en kort beskrivelse av hva anskaffelsen gjelder, om det er stilt krav om lønns- og arbeidsvilkår i henholdsvis utlysningen og kontrakten, før eventuelle avvik eller merknader er nevnt helt til høyre i tabellen.

Tabell 11: Krav til lønns- og arbeidsvilkår

Nr.	Byrådsavdeling	Anskaffelsen gjelder	Krav om lønns- og arbeidsvilkår		Avvik/merknad
			Utllysning	Kontrakt	
1	BFIN	Gulvlegging, rammeavtale	Ja	Ja	Ingen merknad
2	BFIN	Malertjenester, rammeavtale	Ja	Ja	Ingen merknad
3	BFIN	Totalentreprise, skole	Ja	Ja	Ingen merknad
8	BFIN	Rehabilitering, barnehage	Ja	Ja	Ingen merknad
Nr.	Byrådsavdeling	Anskaffelsen gjelder	Krav om lønns- og arbeidsvilkår		Avvik/merknad
			Utllysning	Kontrakt	
1	BBU	Rørleggertjenester	Ja	Ja	Ingen merknad
2	BBU	Reetablering av høydebasseng	Ja	Ja	Ingen merknad
7	BBU	Rørinspeksjon, rammeavtale	Ja	Ja	Ingen merknad
8	BBU	Trepleie og julebelysning	Ja	Ja	Ingen merknad
10	BFIN <sup>122</sup>	Elektrotjenester	Ja	Ja	Ingen merknad
11	BBU	Overvannshåndtering, deponi	Ja	Ja	Ingen merknad
12	BBU	Rammeavtale, byggeledelse	Ja	Ja	Ingen merknad

#### 4.6.3 Vurdering

Deloitte vurderer at Bergen kommune har utarbeidet rutiner for å stille krav i konkurransegrunnlag og kontrakter som skal sikre seriøse leverandører og at slike seriositetsbestemmelser videreføres i hele leverandørkjeden. Undersøkelsen viser at Innkjøp

<sup>121</sup> StartBank er en felles leverandørdatabase som benyttes i bygge- og anleggsbransjen i Norge. StartBank kan bidra til å fremme seriositet ved å kreve at leverandørene registrerer og opprettholder oppdatert informasjon om selskapet sitt, inkludert økonomisk informasjon, sertifiseringer, HMS-opplysninger og kvalifikasjoner.

<sup>122</sup> Rammeavtalen er inngått av EBE ved BFIN, men avropet er gjort av BME i BBU. Det går frem av konkurransedokumentet at avtalen kan bli benyttet av andre enheter i kommunen.

konsern blant annet har utarbeidet dynamiske maler og kontraktsbilag som gjøres tilgjengelig for alle innkjøpere i konkurransegjennomføringsverktøyet (KGV). Malverket inneholder bilag om krav til lønns- og arbeidsvilkår (inkludert utvidet skatteattest), bilag om seriøsitetsskrav for bygg- og anleggskontrakter og bilag om vilkår om bruk av lærlinger. Det er også utarbeidet en veileder for hvilke bilag som skal brukes i hvilke kontrakter.

Deloitte vurderer at Bergen kommune har inkludert krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandør og underleverandør i utlysninger og kontrakter i alle de undersøkte anskaffelsene der dette er påkrevd. I alle de undersøkte kunngjøringene er det opplyst om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår og i de gjennomgåtte kontraktene er det stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører.

## 4.7 Interne kontroller av innkjøp

### 4.7.1 Datagrunnlag

I Bergen kommune sitt rammeverk for virksomhetsstyring<sup>123</sup> går det frem at kommunens internkontroll består av både forebyggende egenkontroller og avdekkende etterkontroller. Eksempler på forebyggende tiltak i internkontrollen er dokumenter som beskriver roller og ansvar for oppgaver og prosedyrer og sjekklister for hvordan man gjennomfører oppgaver. **Etterkontroller** er i rammeverket definert som den delen av internkontrollen som undersøker etterlevelse av lover, forskrifter, lokale styrende dokumenter, administrative beslutninger og politiske vedtak. Det blir vist til at eksempler på etterkontroller blant annet er dokumentkontroller, stikkprøvekontroller og interne revisjoner.

Vi vil i dette avsnittet i hovedsak undersøke i hvilken grad det gjennomføres etterkontroller av anskaffelser i kommunen, men også gå inn på hvordan kommunen legger til rette for at innkjøp skjer i henhold til krav om konkurranse.

### 4.7.2 Interne kontroller ved Innkjøp konsern

Det går frem av rammeverket for virksomhetsstyring at det er kommunaldirektører med konsernansvar, i dette tilfellet innkjøpssjef, som blant annet skal se til at konsernområdene blir gjenstand for etterkontroller og å se til at de ulike tiltakene for internkontroll er kjente og lett tilgjengelige i hele virksomheten. Det blir som eksempel vist til at innkjøp konsern kan undersøke etterlevelse av krav til samfunnsansvar i kommunens kontrakter (dette vil bli nærmere omtalt i avsnitt 5.4 om rutiner og praksis for risikobaserte kontroller i kommunens kontraktsportefølje 5.3.2). Det fremgår også av innkjøpssjefens delegerte fullmakt at vedkommende har myndighet til å gjennom stikkprøvekontroller for å kontrollere at byrådsavdelingene er lojale til rammeavtaler og kontrakter inngått på konsernnivå<sup>124</sup> (mer om dette i avsnitt 5.5 om rutiner for avrop). Utenom dette fremgår det ikke at Innkjøp konsern har ansvar for å gjennomføre kontroller i byrådsavdelingene for å avdekke brudd på regelverk for offentlig innkjøp eller for å sikre at innkjøpene skjer i samsvar med krav om konkurranse.

Innkjøp konsern har etablert en rekke forebyggende egenkontroll-tiltak gjennom prosessbeskrivelser, retningslinjer mv. for de ulike fasene i en anskaffelse, inkludert konkurranseutsetting og krav til konkurranse (tidligere nevnt i blant annet avsnitt 4.3.1.1 i denne rapporten). Eksempelvis fremgår det av *prosedyre for planlegging/forberedelse av anskaffelse*<sup>125</sup> at det alltid skal innhentes tilbud fra tilgjengelige leverandører, også for

<sup>123</sup> Bergen kommune. Rammeverk for virksomhetsstyring. Vedtatt av bystyret 7. september 2023

<sup>124</sup> Bergen kommune. Fullmakter på anskaffelsesområdet – delegert fra kommunaldirektør i byrådsavdeling for finans, næring og eiendom. Datert 30.03.2023.

<sup>125</sup> Bergen kommune. Fase 1: Planlegge/forberede anskaffelse. Bkkvalitet. Sist revidert 12.07.2024.



anskaffelser under NOK 100.000 ekskl. mva. og også dersom det bare er én kjent leverandør i markedet. Det går videre frem krav om dokumentering og at man bør etterspørre tilbud fra minst tre leverandører.

På innkjøpsområdet i kommunens kvalitetssystem har Innkjøp konsern utarbeidet en oversikt med forslag til fordeling av roller og ansvar ved gjennomføring av anskaffelser i kommunen.<sup>126</sup> Foreslått rolle- og ansvarsdeling for tre av de femten aktuelle rollene i anskaffelser fremgår av tabell 12 under. Som vist i tabellen anbefaler Innkjøp konsern at rollen som innkjøper også har ansvar for konkurranse og for å dokumentere anskaffelsen.

Tabell 12: Eksempel på rolle- og ansvarsdeling anskaffelser

Rolle	Konkurransfasen
Kontraktseier	<ul style="list-style-type: none"> <li>Budsjettansvar</li> <li>Ansvarlig for overordnede beslutninger i anskaffelsen, jf. anskaffelsesplan</li> <li>Allokere ressurser</li> <li>Deltar i styringsgruppe (hvis aktuelt)</li> <li>Signeringsfullmakt</li> </ul>
Prosjektleder <sup>127</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lede overordnet prosjekt som anskaffelsen er tilknyttet.</li> <li>Koordinere tidsplan</li> <li>Allokere ressurser</li> </ul>
Konkurransansvarlig / Innkjøper	<ul style="list-style-type: none"> <li>Leder anskaffelsesprosessen</li> <li>Utarbeider anskaffelsesplan</li> <li>Ansvarlig for fremdrift</li> <li>Innhente og koordinere faglige innspill</li> <li>Ansvarlig for utarbeidelse av konkurranse- og kontraktsdokumenter</li> <li>Ansvarlig for dokumentasjon av anskaffelsen</li> <li>Koordinerer tverrfaglig anskaffelsesteam i konkurranser der dette er etablert</li> <li>Ansvar for å utarbeide gevinstplan</li> </ul>

#### 4.7.3 Interne kontroller av innkjøp i byrådsavdelingene

I kommunens rammeverk for virksomhetsstyring går det frem at kommunaldirektører har ansvar for å se til at byrådsavdelingen gjennomfører etterkontroller innenfor alle sine ansvarsområder og konsernområdene. Etatsdirektørene skal i henhold til rammeverket «jevnlige og ved behov selv gjennomføre eller be resultatenehetene om å gjennomføre etterkontroller innen alle fagområder, også konsernovergripende som HR- og anskaffelsesområdet».<sup>128</sup>

Når det gjelder etterkontroller på anskaffelsesområdet, så fremgår det at **byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold** gjennomfører årlige uttrekk fra kommunens regnskapssystem som grunnlag for etatenes etterkontroll av innkjøp. Det er rådgiver for virksomhetsstyring på nivå 1 som gjennomfører denne årlige kontrollen. Det blir vist til at man som del av denne undersøkelsen foretar en etterkontroll av enhetenes bruk av rammeavtaler (statistisk utvalg). I intervju med representant for Etat for psykisk helse og rustjeneste blir det

<sup>126</sup> Bergen kommune. Roller og ansvar i anskaffelsesprosessen. BkKvalitet. Sist revidert 08.03.2024.

<sup>127</sup> Aktuelt ved større prosjekter som inneholder en eller flere anskaffelser, f.eks. innen IKT, bygg og anlegg

<sup>128</sup> Bergen kommune. Rammeverk for virksomhetsstyring. Vedtatt av bystyret 7. september 2023

vist til at rådgiver også undersøker om det er gjennomført anskaffelser for over NOK 100.000 ekskl.mva., og om anskaffelsen i tilfelle er gjennomført i henhold til krav i regelverket.

Byrådsavdelingen har utarbeidet utkast til prosedyre for årlig etterkontroll av innkjøp og opplyser at denne per oktober 2024 skal på en høringsrunde internt før den legges frem til kommunaldirektør for godkjenning. Det fremgår av utkast til prosedyre at formålet med dokumentet er å

sikre at innkjøp gjort av Byrådsavdelingen er i samsvar med gjeldende lover, forskrifter, retningslinjer og økonomiske rammer, og å benytte statistisk utvalg for å evaluere innkjøpsprosessens effektivitet og kvalitet. Etterkontrollen har som hovedformål å se på utviklingstrekk over tid, og bidra inn i arbeidet med kontinuerlig forbedring i byrådsavdeling og etatene i byrådsavdelingen.<sup>129</sup>

Byrådsavdelingen peker på at oppfølgingen av funnene i den interne kontrollen har blitt gjennomført ved møter med kommunaldirektør og ved oppdrag til etatsdirektørene om å følge opp funnene i etatens forbedringsarbeid.

I de undersøkte etatene i **Byrådsavdeling for finans** blir det i forbindelse med verifiseringen av rapporten pekt på at Etat for utbygging ikke har etablert egne rutiner for etterkontroll av innkjøp, men at etaten er av den oppfatning at måten man har organisert fagområdet på sikrer tilstrekkelig kontroll med etatens innkjøp. Ansvaret for fagområdet anskaffelser er lagt til en egen avdeling i etaten, Kontrakt og anskaffelser, og det blir vist til at dette sikrer at alle innkjøp blir konkurranseutsatt. Avdeling kontrakt og anskaffelser gjennomfører alle nødvendige anskaffelser for prosjektlederne i fagavdelingene, inkludert avrop mot etatens egne rammeavtaler. Etat for utbygging peker videre på kontroller som gjennomføres i regi av Innkjøp konsern, disse er nærmere omtalt i avsnitt 5.4 i denne rapporten.

Det blir også pekt på at det tilligger avdelingsleder gjennom definert rollebeskrivelse å «sikre at Etat for utbygging har nødvendige kontrakter for gjennomføring av sin kjernevirksomhet», samt at «kontraktene skal være av god kvalitet og anskaffet i henhold til de til enhver tid gjeldende lover, forskrifter og politiske vedtak». Det blir påpekt at Etat for utbyggings kjernevirksomhet er prosjektgjennomføring, men at prosjektledere ikke har myndighet til å gjennomføre anskaffelser selv. Det blir videre vist til at signering av kontrakter som er inngått etter gjennomførte anskaffelsesprosesser gjennomføres elektronisk i Mercell, og at det kun er etatsleder i EFU som har nødvendig tilgang til å signere kontrakter på denne måten.

Etat for bygg og eiendom viser, på samme måte som Etat for utbygging, til at ansvaret for anskaffelser og kontraktoppfølging er lagt til en egen faggruppe og at fagområdet med dette er organisert på en måte som skal sikre at alle anskaffelser gjennomføres i henhold til regelverket. Etaten peker videre på at etterkontroll for bruk av rammeavtaler gjøres gjennom halvårlig/årlig kontraktsoppfølging og -møter, i tillegg til arbeid med ny likelydende rammeavtaler. Oppfølgingen ligger inne som milepæler i avtalene som er registrert i KAV. Etat for bygg og eiendom viser videre til at det er etablert et eget Excel-ark med oversikt over alle anskaffelser over NOK 100 000 ekskl. mva. som gruppeleder for prosjektavdeling og fagleder for anskaffelser bruker i sine ukentlige møter.

I forbindelse med verifiseringen av rapporten peker **Byrådsavdeling for byutvikling** ved Bergen Vann på at rådgiver innen økonomi jevnlig kontrollerer en intern etterkontrollrapport i økonomisystemet. Det blir pekt på at det ikke er utarbeidet noen praksis eller retningslinje for

---

<sup>129</sup> Bergen kommune. BBSM-KS Prosedyre for årlig etterkontroll av innkjøp

etterkontrollen og at det som blir undersøkt er om rammeavtaler blir fulgt når ulike varer og tjenester blir kjøpt, samt at man følger opp kjøp av varer og tjenester hvor det ikke er påført kontraktsnummer (henvisning til rammeavtale). Det blir vist til at dette blir gjort for å bevisstgjøre etaten om at rammeavtaler skal følges ved kjøp av varer og tjenester<sup>130</sup> (mer om avrop på rammeavtaler i avsnitt 5.5 i denne rapporten).

Bergen Vann viser videre til at man innen *Fornyning*<sup>131</sup> benytter systemet ISY til oppfølging av økonomi i rammeavtaler. ISY Prosjektøkonomi er etatens økonomioppfølgingssystem for prosjekter og systemet er integrert med UBW (kommunens økonomisystem). Det blir vist til at alle fakturaer automatisk blir oppdatert i ISY på den enkelte kontrakt/rammeavtale etter hvert som de bokføres i UBW. Det blir vist til at dette gir en god oppfølging på utført arbeid og fakturerte kostnader, sett opp rammeavtalens verdi.<sup>132</sup>

Bymiljøetaten viser til at det ikke er utarbeidet egne rutiner eller retningslinjer for etterkontroller i etaten. Samtidig understrekes det også i denne etaten at det er dedikerte ressurser som arbeider med anskaffelser med anslått verdi over NOK 100 000 ekskl. mva. og at alle anskaffelser over denne verdien gjennomføres i KGV.

Det blir videre vist til at det for prosjekter som er store og viktige for Bymiljøetaten prioriteres å benytte egne fagfolk til anskaffelsene, fortrinnsvis de anskaffelsesfaglige rådgiverne. Dersom det ikke er nok ressurser til å gjennomføre alle de planlagte anskaffelsene gjennom ved hjelp av egne ressurspersoner, er det i hovedsak for de mindre komplekse anskaffelsene at det benyttes rammeavtale for innkjøpsfaglig bistand. Det prioriteres også å gjennomføre samlinger internt med de som tidvis gjør anskaffelser, for å styrke kompetansen, redusere risiko for feil i anskaffelsesprosessene og bidra til at etaten fremstår som en profesjonell og omforent oppdragsgiver

I de fire etatene som er undersøkt i Byrådsavdeling for finans og Byrådsavdeling for byutvikling er det etablert prosessbeskrivelser mv. der det fremgår at det blant annet skal gjennomføres sidepersonskontroller og kvalitetssikring for å sikre at innkjøpene skjer i samsvar med krav til konkurranse.<sup>133</sup>

I byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold er det etablert en sjekkliste for kvalitetssikring av bilbestillinger i byrådsavdelingen, samt et prosesskart for fremgangsmåte ved denne typen bestillinger. Utenom dette viser byrådsavdelingen til overordnede prosedyrer mv. utarbeidet av Innkjøp konsern.

#### 4.7.4 Vurdering

Basert på undersøkelsen som er gjennomført, er det Deloitte sin vurdering at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har etablert systematiske interne kontroller (etterkontroller) for å avdekke brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Undersøkelsen viser at det er etablert praksis med jevnlig etterkontroll av anskaffelser i Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold og at man har en lignende etterkontroll i Bergen Vann. Byrådsavdelingen for barnevern, sosiale tjenester og mangfold er i prosess med å etablere prosedyre for denne etterkontrollen, mens Bergen Vann viser til at det ikke er etablert rutiner eller jevnlig praksis

<sup>130</sup> E-post fra økonomisjef i Bergen Vann. Datert 17.10.2024.

<sup>131</sup> Med «Fornyning» menes fornying/rehabilitering av vann- og avløpsnett i Bergen kommune. Dette arbeidet administreres av Bergen Vann V/ Prosjektavdelingen, som har inngått en rammeavtale med entreprenør for utførelse av fornyingsarbeidet.

<sup>132</sup> E-post fra økonomisjef i Bergen Vann. Datert 17.10.2024.

<sup>133</sup> Bergen kommune. Etat for bygg og eiendom, *Anskaffelse*, Godkjent: 04.11.2020. Bergen kommune. EFU – Anskaffelsesprosessen\_prosesskart. Sist revidert 28.08.2023. Bergen kommune. Bymiljøetaten. *Sjekkliste utarbeidelse av anskaffelsesdokument*, Godkjent: 15.02.2023. Bergen vann, *Prosedyre for anskaffelser på Prosjektavdelingen*, Godkjent: 16.01.2024.

for denne kontrollen i etaten. I de andre undersøkte etatene i Byrådsavdeling for finans og Byrådsavdeling for byutvikling blir det vist til dedikerte fagmiljø som arbeider med anskaffelser og kontraktsoppfølging, og at dette er med på å sikre at det ikke forekommer brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Deloitte vil påpeke at kommunen i henhold til anbefalinger om god internkontroll for anskaffelser og kommunens egne føringer for internkontrollarbeid bør sikre systematisk og jevnlig oppfølging av etterlevelse på innkjøpsområdet i kommunen.<sup>134</sup>

Deloitte vurderer at de undersøkte etatene ikke har etablert tilstrekkelig etterkontroller for å sikre at anskaffelser skjer i samsvar med krav til konkurranse. Kommunen ved Innkjøp konsern har utarbeidet og tilgjengeliggjort flere prosedyrebeskrivelser mv. der det fremgår at og hvordan man skal sikre at innkjøp skjer i samsvar med krav til konkurranse, og i de fire undersøkte etatene med egne innkjøpsmiljø er det i tillegg etablert supplerende prosedyrer o.l. og praksis som skal bidra til å sikre at anskaffelser blir gjennomført i samsvar med krav til konkurranse. Det går samtidig ikke frem av undersøkelsen at det er etablert kontroller som skal undersøke om kommunen faktisk etterlever regelverket og egne prosedyrebeskrivelser når det gjelder konkurranseeksponering av anskaffelser. Deloitte vil i forbindelse med dette påpeke at svakheter i kontrollsystemene øker faren for feil og misligheter.<sup>135</sup>

Deloitte vil påpeke at funn i stikkprøvekontrollen av utlysning og konkurranseeksponering i avsnitt 4.3.2 viser at kommunen ikke alltid etterlever egne rutiner eller krav i regelverket når det gjelder konkurranseeksponering av anskaffelser.

---

<sup>134</sup> DFØ. Innkjøpsledelse: Internkontroll for offentlige innkjøp. Anskaffelser.no

<sup>135</sup> KS og Transparency International Norge. Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon. 2019.

# 5 System og rutiner for kontraktsoppfølging

## 5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*I hvilken grad har byrådsavdelingene etablert hensiktsmessige rutiner for oppfølging av kontrakter?*

Under dette:

- Hvilke system og rutiner er etablert for å følge opp inngåtte kontrakter?
- Har kommunen etablert rutiner for å gjennomføre risikovurderinger som grunnlag for risikobaserte kontroller i kontraktsporteføljen, og blir det gjennomført kontroller?
- I hvilken grad er det etablert rutiner for å sikre at avrop blir gjort i samsvar med inngåtte kontrakter/avtaler i kommunen?

I tillegg har vi gjennomført stikkprøvekontroller med utgangspunkt i følgende problemstilling som vil bli svart ut i dette kapittelet:

*I hvilken grad blir reglene for offentlige anskaffelser og rutiner for oppfølging av kontrakter fulgt i byrådsavdelingenes innkjøp?*

Under dette:

- Blir utvalgte kontrakter fulgt opp i henhold til inngått avtale og ev. kommunens retningslinjer for dette?
- Er avrop på rammeavtaler gjennomført i samsvar med krav og retningslinjer i avtalene?

## 5.2 Revisjonskriterier

Basert på kommuneloven, lov om offentlige anskaffelser og DFØs veileder for beste praksis for kontraktsoppfølging<sup>136</sup> har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingene som blir undersøkt i dette kapittelet:

Kommunen *skal*:

- Etablere system og rutiner for å sikre internkontroll (kommuneloven § 25-1)
- Utarbeide rutiner for oppfølging og kontroll av krav til lønns- og arbeidsvilkår (Anskaffelsesloven § 6).

Kommunen *bør*:

---

<sup>136</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Beste praksis for kontraktsoppfølging. Veileder. Sist faglig oppdatert 27.11.2023.

- Følge opp leveransen gjennom hele kontraktperioden for å sikre at kommunen får kontraktsmessige ytelse på kontraktsfestede betingelser (punkt 4.5. i DFØs veileder om beste praksis for kontraktsoppfølging)
- Avklare hvordan bestilling skal foretas på en rammeavtale og etablere gode rutiner og systemer som sikrer samhandling mellom kontraktseier og bestiller (punkt 4.1 i DFØs veileder om beste praksis for kontraktsoppfølging)
- Gjennomføre årlige risikovurderinger av kontraktporteføljen for å avdekke grunnleggende risikofaktorer som bør håndteres i kontraktsoppfølgingen. Risikovurderingen skal også inkludere risiko for brudd på krav til lønns- og arbeidsvilkår og eventuelle andre seriøsitetskrav. (punkt 3.2. i DFØs veileder om beste praksis for kontraktsoppfølging.)
- Prioritere kontrakter med høyest risiko for videre oppfølging for å benytte ressursene mest mulig effektivt. Kontrakter med høyest risiko bør prioriteres slik at de tilgjengelige ressursene benyttes mest mulig effektivt (punkt 3.2 i DFØs veileder om beste praksis for kontraktsoppfølging)

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

## 5.3 System og rutiner for kontraktsoppfølging

### 5.3.1 Datagrunnlag

Innkjøp konsern har utarbeidet en rekke rutiner og retningslinjer for oppfølging av kontrakter, som gjelder for alle byrådsavdelingene i kommunen. Kommunen har også et digitalt kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) for oppfølging av kontrakter. I dette delkapittelet beskriver vi først overordnede system og rutiner for kontraktsoppfølging i kommunen, for deretter å gå nærmere inn på de reviderte byrådsavdelingene/etatene.

#### 5.3.1.1 Overordnede system for å følge opp inngåtte kontrakter

I Bergen kommunes anskaffelsesstrategi<sup>137</sup> er et av åtte tiltak i handlingsplanen under satsingsområde 2 (Realisere verdier), at kommunen skal ha profesjonell kontraktoppfølging. Målsettingen er at det skal sikres «profesjonell oppfølging av kontrakter gjennom å øke bruken av kommunens digitale løsning for kontraktsadministrasjon (KAV), kurs og andre kompetansehevende tiltak, utvikling og forankring av prosedyrer, rutiner og rollebeskrivelser knyttet til kontraktsforvaltning».

Kommunens digitale **kontraktadministrasjonsverktøy (KAV)** er integrert mot kommunens konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) og kommunens sak- og arkivsystem (Bk360). KAV benyttes både som et kontraktsarkiv, og som et verktøy for å administrere kontraktene internt og overfor leverandører. Man kan blant annet legge inn sentrale milepæler på kontrakten i dette systemet og legge inn elektroniske varsler til kontraktsforvalter i Outlook. Man kan også registrere brukere fra kommunen med ulike tilganger/rettigheter på avtalen (eksempelvis lesetilgang eller redigeringstilgang).

Innkjøp konsern har utarbeidet en prosedyre for bruk av KAV<sup>138</sup> og to tilknyttede veiledere.<sup>139</sup> Både prosedyren og veilederne er tilgjengelig for alle ansatte i Bergen kommune i BkKvalitet. I

<sup>137</sup> Bergen kommune. Anskaffelsesstrategi 2022-2025. Vedtatt av bystyret i sak 195/22 den 22.06.2022.

<sup>138</sup> Bergen kommune. Prosedyre for bruk av KAV. Godkjent 01.07.2021.

<sup>139</sup> Bergen kommune. Veileder KAV del 1 – Registrering av kontrakter i KAV. Godkjent 17.01.2023.

Bergen kommune. Veileder KAV del 2 – Verktøy for kontraktsoppfølging i KAV. Godkjent 20.09.2019

prosedyren for bruk av KAV fremgår det blant annet hvilke kontrakter som skal registreres i KAV og nivåer for bruk av KAV. I prosedyren er det videre lagt inn lenke til de to veilederne for bruk av KAV. Den ene veilederen gir en stegvis beskrivelse av hvordan man skal registrere kontrakter i KAV, mens den andre veilederen inneholder stegvis beskrivelse for bruk av milepælsplan og kontraktoppfølgingsplan med bruk av Bergen kommunes standard maler.

I bygg- og anleggskontrakter stilles det seriøsitetskrav og det er utarbeidet et eget bilag for dette som ligger tilgjengelig i KGV. Det går frem av kommunens prosedyre for kontraktsoppfølging at normalt skal størsteparten av seriøsitetskravene følges opp gjennom det digitale systemet HMSREG.<sup>140</sup> HMSREG er et digitalt system for elektronisk mannskapsregistrering i bygge- og anleggskontrakter, og systemet gir sanntidsinformasjon om hvilke entreprenører og personer som til enhver tid befinner seg på den enkelte bygge- eller anleggsplass og gir kommunen anledning til å følge opp andel arbeid som utføres av lærlinger, fagarbeidere og ufaglærte opp mot krav om dette i kontrakt. Det går frem at HMSREG er et viktig bidrag i å øke etterlevelsen av seriøsitetskrav i anskaffelser.<sup>141</sup>

Alle de undersøkte etatene i Byrådsavdeling for finans og Byrådsavdeling for byutvikling gjennomfører bygg- og anleggsprosjekt og benytter HMSREG for oppfølging av seriøsitetskrav i kontraktene. Det er opprettet et HMSREG-forum i Bergen kommune som ledes av Innkjøp konsern v/samfunnsansvarsgruppen i tett samarbeid med Etat for utbygging. Forumet avholdes hver eller annenhver måned og formålet er å sikre god samhandling og riktig kompetanse i kommunens avdelinger når det gjelder bruk av HMSREG.<sup>142</sup>

### 5.3.1.2 Overordnede rutiner for kontraktsoppfølging

I BkKvalitet er det utarbeidet en figur som viser hovedfasene for kontraktsoppfølging i kommunen (figur 12). Ved å klikke på den enkelte prosesspilen får man mer informasjon om de ulike fasene, sentrale aktiviteter og verktøy som man skal benytte i kontraktsoppfølgingen.<sup>143</sup> Målgruppen for prosedyrene er alle kontraktsforvaltere i Bergen kommune. På startsidene for prosedyrene for kontraktsoppfølging i BkKvalitet er det videre lagt inn lenke til et elektronisk skjema for tilbakemeldinger på kontrakter til innkjøp konsern, samt rutine for innbetaling av dagbøter og overfakturerte beløp.

Figur 12: Prosedyre for kontraktsoppfølging (Kilde: Bergen kommune)



Dersom man eksempelvis klikker på prosesspilen «følge opp» som vist i midten av figuren over, kommer man inn på en side i BkKvalitet der det er lagt inn en introduksjon om kontraktsoppfølgingen der det blant annet blir vist til at det er viktig at alle "avgjørelser" i kontraktsoppfølgingen, eksempelvis kontraktsendringer og møter med leverandør, dokumenteres på sak i sak- og arkivsystemet til kommunen (Bk360). Det blir videre oppfordret til at dokumentasjon til Bk360 bør gjøres via integrasjon med KAV og oppfordret til bruk av

<sup>140</sup> Bergen kommune. Prosedyre kontraktsoppfølging – Følge opp. BkKvalitet. Sist revidert 22.04.2024.

<sup>141</sup> Bergen kommune. Anskaffelsesstrategi 2022-2025. Vedtatt av Bergen bystyre i møte 22.06.2022 i sak 195/22.

<sup>142</sup> Bergen kommune. Møteplasser for kommunens anskaffelsesområde. Allmenningen

<sup>143</sup> Bergen kommune. Prosedyre for kontraktsoppfølging – implementering. Revisjon 3.23, gyldig fra 17.01.2024.

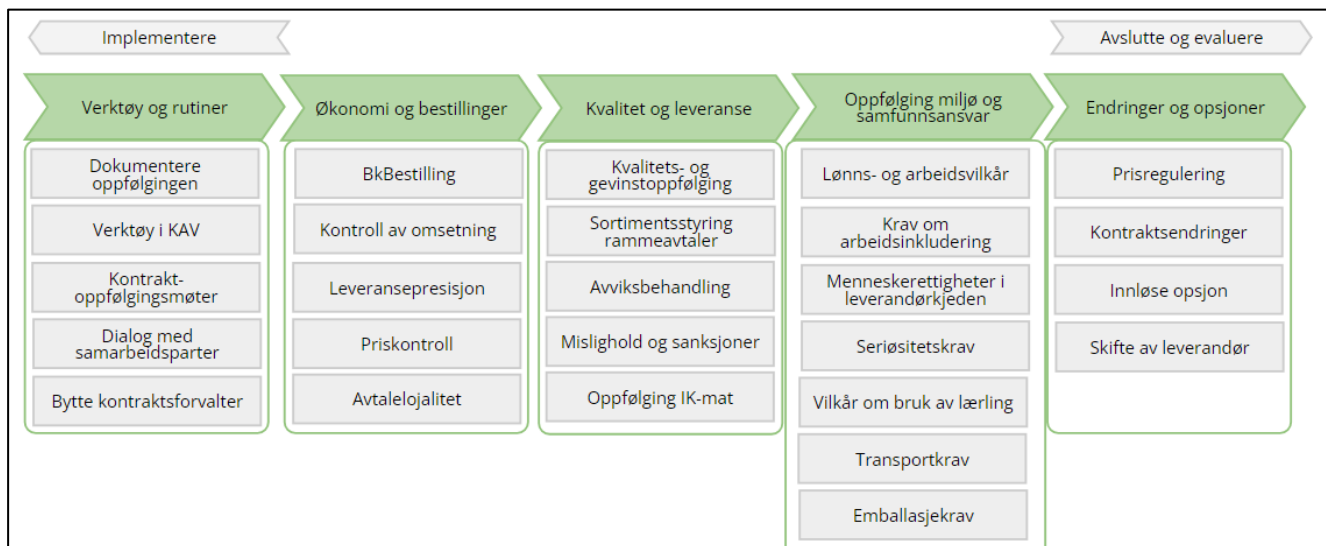
Bergen kommune. Prosedyre for kontraktsoppfølging – Følge opp. Revisjon 1.24, gyldig fra 01.03.2024.

Bergen kommune. Prosedyre for kontraktsoppfølging – Evaluere og avslutte – Evaluere kontrakten. Revisjon 1.10, godkjent fra 02.05.2023.

Bergen kommune. Prosedyre for kontraktsoppfølging – Evaluere og avslutte – Avslutte systemer. Revisjon 1.1, gyldig fra 25.01.2021.

milepælsplan for å sikre at alle aktiviteter blir gjennomført i samsvar med kontraktsvilkårene. Det er lagt inn en figur med oversikt over ulike oppgaver og ansvar i kontraktsoppfølgingen (fremstilt i figur 13 under). Ved å trykke på temaene i figuren kommer man inn i *prosedyre for kontraktsoppfølging - følge opp*. Det er et tilsvarende oppsett for prosedyrene som beskriver implementering og avslutning/evaluering av avtaler.

Figur 13: Prosedyre for kontraktsoppfølging – følge opp (Kilde: Bergen kommune)



I handlingsplanen til kommunens anskaffelsesstrategi fremkommer det at Bergen kommune skal utvikle og ta i bruk metoder for risikovurdering av kontrakter, herunder at det skal utarbeides metodikk for risikovurdering av kontrakter og at det skal utarbeides **oppfølgingsaktiviteter basert på risikovurdering for den enkelte kontrakt**.<sup>144</sup>

Kommunen har utarbeidet prosedyrer der det står beskrevet føringer for risikovurdering både i planlegging av anskaffelse og løpende i kontraktsperioden. I Bergen kommunes *prosedyre for planlegging og forberedelse av anskaffelser*<sup>145</sup> blir det vist til at det skal gjøres en risikokartlegging av kontrakter og kontraktsområder for å minimere risiko i anskaffelsen og i kontraktsperioden. Risikokartleggingen skal også brukes til å beslutte hvordan både konkurransen og kontrakten skal utformes og gjennomføres. Kommunen har også utarbeidet en prosedyre for risikostyring av kontrakter.<sup>146</sup> Det fremgår at formålet med prosedyren er å vurdere og synliggjøre ulike typer risiko knyttet til et kontraktsområde eller en kontrakt. Det blir vist til at noen risikofaktorer er stabile og endrer seg ikke mye over tid, eksempelvis avtaleverdi, men det er også risikoer som kan endre seg på kort tid, eksempelvis knyttet til en leverandør. Innkjøpere og kontraktsforvaltere må forholde seg til både de statiske og dynamiske risikofaktorene i anskaffelser og kontraktsoppfølgingen (se tabell 13 for oversikt over risikofaktorer). For kontraktsforvaltere skal jevnlig vurderinger av risikobildet bidra til å danne grunnlaget for eventuelle risikoreduserende tiltak, prioriteringer av oppgaver i den aktuelle kontrakten og på tvers av kontrakter dersom det er aktuelt. Det fremgår ikke av prosedyren hvilke risikoreduserende tiltak som kan eller bør iverksettes.

<sup>144</sup> Bergen kommune. *Anskaffelsesstrategi 2022-2025, handlingsplan 2022-2025*, 2022.

<sup>145</sup> Bergen kommune. *Prosedyre anskaffelse – planlegge/forberede*. BkKvalitet. Sist godkjent 26.04.2023.

<sup>146</sup> Bergen kommune. *Prosedyre for risikostyring av kontrakter*, ikke datert



Tabell 13: Oversikt over risikofaktorer i prosedyre for risikostyring av kontrakter (Kilde: Bergen kommune)

Statiske risikofaktorer	Dynamiske risikofaktorer
Avtaleverdi	Overforbruk ift. kunngjort maksimumsverdi
Virksomhetskritikalitet	Underforbruk ift. kunngjort avtaleverdi
Leveransesikkerhet	Oppfølgingsaktiviteter
Grad av kompleksitet	Prisrisiko
Risiko for avtalelekkasje	Leverandørrisiko
	Bruk av bestillingsløsning
	Avtalelekkasje

Det fremgår av prosedyre for risikostyring av kontrakter at vurderinger av risiko skal gjennomføres i *Excel-mal for risikovurdering av kontrakter*. For de største og mest komplekse kontraktene gjøres vurderingen halvårlig. Vurderingen gjennomføres årlig for de mindre kontraktene. Malen forklarer videre de ulike typene statiske og dynamiske risikofaktorene. For eksempel blir den statiske risikofaktoren *avtaleverdi* forklart som «størrelse på totalt anslått avtaleverdi, inkludert samarbeidsparter», det er lagt inn tre verdier av risiko: Lav: NOK 0 - 20 mill., Middels: NOK 20,1 - 50 mill., Høy: Over NOK 50 mill.

Mal for risikovurdering av kontrakt gir ikke informasjon om hvordan ulike risikofaktorer påvirker hverandre og dermed et samlet risikobilde. Dette betyr at hvis én risikofaktor vurderes som høy, samtidig som det er flere risikofaktorer som vurderes som medium, så gir ikke verktøyet informasjon om hvordan disse faktorene påvirker hverandre. Mal for risikovurdering av kontrakt gir dermed ikke en samlet risikovurdering av en kontrakt, men risikovurderinger av ulike faktorer i kontrakten.

### 5.3.1.3 System og rutiner for kontraktsoppfølging i de undersøkte enhetene Byrådsavdelingen for barnevern, sosiale tjenester og mangfold

Kommunen opplyser at Byrådsavdelingen for barnevern, sosiale tjenester og mangfold anvender administrative system og styrende dokumentasjon og informasjon utarbeidet av innkjøp konsern som er tilgjengelig via kommunens intranettsider og kvalitetssystem. Det fremgår av prosessbeskrivelse for oppstart av kontrakt i byrådsavdelingen at alle kontrakter som inngås skal registreres i kommunens digitale kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV).<sup>147</sup> Det blir vist til at de fleste kontraktsforvaltere på nivå 2 (etatsnivå) i byrådsavdelingen har gjennomført obligatorisk kurs i bruk av KAV i regi av Innkjøp konsern. Det blir videre vist til at kontraktsforvaltere som har tilgang til Mercell bruker KAV for å registrere og følge opp kontrakter, og at kontraktsrådgivere i kommunaldirektørens stab bistår ved behov. I forbindelse med verifiseringen blir det pekt på at det pågår en kontinuerlig prosess for å sikre at alle rådgivere får tilgang til KAV. Det blir samtidig vist til at kursene tilbys kun et fåtall ganger i løpet av våren og høsten, noe som kan føre til ventetid for enkelte rådgivere som får tildelt ansvar for avtaleoppfølging.<sup>148</sup>

Det går ikke frem av intervju eller dokumentasjon at det er rutiner eller praksis for at det blir gjennomført jevnlig risikovurderinger av kontrakter i byrådsavdelingen, utover kontroller som blir gjennomført av sentral samfunnsansvarsgruppe i Innkjøp konsern (mer om dette i avsnitt 5.4.1.1 under). Byrådsavdelingen viser til at kontraktsforvaltere i byrådsavdelingen i varierende

<sup>147</sup> Bergen kommune. BASB – Rollefordeling for kontraktsoppfølging – oppstart av kontrakt. Gyldig fra 21.03.2022.

<sup>148</sup> E-post fra anskaffelsesrådgiver 17.10.2024.

grad har rutiner for å følge opp inngåtte kontrakter, og herunder gjennomføre periodiske møter med leverandørene.

Anskaffelsesrådgiverne i byrådsavdelingen har ansvar for å bistå etatene ved behov, men de har ikke formelle oppgaver knyttet til kontraktsoppfølgingen. I intervju med anskaffelsesrådgiver i byrådsavdelingen blir det påpekt at det er forbedringspotensial når det gjelder utforming av maler og veiledere som etatene kan forholde seg til ved kontraktsoppfølging. Det blir vist til at dette er et punkt som er fremhevet i de 21 punktene i byrådsavdelingens tiltaksplan etter gjennomført risikovurdering (som nevnt blant annet i avsnitt 4.3.1.2 om lokale rutiner i byrådsavdelinger og etater).

Det blir vist til at byrådsavdelingen i 2020 - 2021 har gjennomført et forbedringsprosjekt for kontraktsoppfølging. I oppdragsbrev til etatene i byrådsavdelingen i 2021<sup>149</sup> blir det vist til at kontraktsoppfølgingen i etatene skal ta utgangspunkt i roller og ansvar for kontraktsoppfølgingen slik det er foreslått i prosjektets løsningsforslag.<sup>150</sup> I løsningsforslaget går det blant annet frem at *kontraktsforvalter* (som regel rådgiver i etat) er hovedansvarlig for å følge opp kontrakter og å dokumentere prosessen i KAV. Kontraktsforvalter skal også sikre at tjenesten som blir levert er i tråd med kontrakten og det aktuelle lovverket. Andre roller som det vises til i kontraktsoppfølgingen er *brukere av kontrakten* (ansatte i tjenestene), *jurist/fagstøtte* (byrådsavdelingen sin støttefunksjon) og *kontraktseiere* (følger av fullmakter, som regel kommunaldirektør eller etatsdirektør). Det ligger prosessbeskrivelser med fordeling av roller og ansvar for ulike deler av kontraktsoppfølgingen (oppstart, endring av kontrakt og avvikshåndtering) for byrådsavdelingen i kvalitetssystemet,<sup>151</sup> men det er ikke etablert en overordnet oversikt over roller og ansvar i kontraktsoppfølgingen i byrådsavdelingen i BkKvalitet.

I intervju med representanter for Etat for sosiale tjenester og Etat for psykisk helse- og rustjenester blir det vist til at hovedutfordringen når det gjelder kontraktsforvaltning i etatene er uklare roller og ansvar, samt manglende rutiner. Det fremgår at det var en omlegging av anskaffelsesområdet i byrådsavdelingen for om lag to år siden, og at etatene etter dette fikk mer ansvar for kontrakter. Det blir vist til at etatene ikke hadde ansvar for kontraktsoppfølging før omleggingen, og at det fremdeles er en noe uklar rolledeling mellom nivå 1 i byrådsavdelingen og etaten på dette området. I intervju blir det videre vist til at det ikke er utarbeidet en samlet rutine for kontraktsoppfølging for etatene i byrådsavdelingen. Det blir påpekt et behov for en slik rutine, særlig for å formalisere ansvar og roller mellom etatene og resultatenehetene (nivå 2 og nivå 3) i kontraktsoppfølgingsarbeidet.

I forbindelse med verifiseringen av rapporten peker byrådsavdelingen på at tiltak for å minimere risiko for feil eller uønskede hendelser ved innkjøp vurderes fortløpende under arbeid med anskaffelser og kontrakter, under dette bruk av erfaringskompetanse hvor erfarne ledere og rådgivere fra både kommunaldirektørens stab og fra etatene for de mest komplekse og store anskaffelser (i tjenesteutmåling og kostnader) samarbeider i team om å gjennomføre anskaffelser og utarbeide kontrakter med lav risiko målt mot målene for anskaffelsene. Det blir vist til at kommunaldirektørens stab ved anskaffelsesrådgiver og seksjonssjef også har

---

<sup>149</sup> Bergen kommune. Oppdrag til etater og seksjoner i BASB om utøvelse av roller og ansvar innenfor anskaffelsesområdet og kontraktsoppfølging.

<sup>150</sup> Bergen kommune. KF-prosjekt kontraktsoppfølging. Analyse og samanfotning. PowerPoint presentasjon.

<sup>151</sup> Bergen kommune. BBSM – Rolledeling for kontraktsoppfølging – Avslutning av kontrakt. Sist revidert 12.01.2024, Bergen kommune. BBSM – Rolledeling for kontraktsoppfølging – Avvikshåndtering. Sist revidert 12.01.2024, Bergen kommune. BBSM – Rolledeling for kontraktsoppfølging – Endring av kontrakt. Sist revidert 12.01.2024, Bergen kommune. BBSM – Rolledeling for kontraktsoppfølging – Oppstart av kontrakt. Sist revidert 12.01.2024

gjennomført en risikoanalyse med tilhørende tiltakssetting som deretter er blitt evaluert i byrådsavdelingens anskaffelsesforum hvor også etatene deltar med rådgivere som arbeider med anskaffelser og kontrakter. Det blir vist til at arbeidet med å gjennomføre tiltak pågår, og at det under dette er utarbeidet en veileder for kontraktsoppfølging til bruk for enhetene i byrådsavdelingene.<sup>152</sup> I utkast til veilederen er det gjort rede for roller og ansvar i kontraktsoppfølgingen i Byrådsavdelingen, retningslinjer for kontraktsoppfølging (med lenke til prosedyrer og veiledere utarbeidet av Innkjøp Konsern), retningslinjer for gjennomføring av oppstartsmøter og kontraktsoppfølgingsmøte. Det går videre frem at veilederen blant annet skal inneholde lenke til mal for gjennomføring av kontraktsoppfølgingsmøte når denne er ferdigstilt og tilgjengeliggjort i BkKvalitet. Byrådsavdelingen viser i forbindelse med verifiseringen av rapporten også til at Etat for psykisk helse og rustjenester i revisjonsperioden har utarbeidet en egen rutine for kontraktsoppfølging. Byrådsavdelingen peker på at de har merket seg at det er et potensiale for å øke kompetansen om bruk av metode, og herunder utarbeide dokumentasjon for risikokartlegginger av anskaffelser. Det blir vist til at byrådsavdelings anskaffelsesforum derfor fremover også skal gjennomføre en evaluering av praksis for å redusere risiko med mål om forenkling, fornying og forbedring.

### **Byrådsavdelingen for byutvikling**

I intervju blir det vist til at anskaffelsesrådgiverne i juridisk seksjon i Bymiljøetaten og de ansatte som arbeider med anskaffelser i Bergen Vann, bistår aktuelle avdelinger frem til kontrakt med leverandør er inngått, avtalen er lagt inn i KAV og signert. Når kontrakten er signert er det kontraktseierne i fagavdelingene som har hovedansvaret for oppfølging av avtalen. Det blir vist til at kontraktsforvalter/prosjektledere tar kontakt med anskaffelsesansvarlige dersom noe oppstår i løpet av kontraktsperioden. Eksempelvis bistår juridisk seksjon i Bymiljøetaten dersom det dukker opp problemstillinger i avtaleperioden, enten det er behov for rådgivning fra den som har gjennomført anskaffelsen eller juridisk kompetanse.

Både Bergen Vann og Bymiljøetaten gjennomfører blant annet entreprisprosjekt, og det er på bakgrunn av dette utarbeidet egne prosessbeskrivelser, maler, sjekklister mv. for oppfølging av kontrakter i disse etatene.

De to undersøkte etatene viser til at de benytter KAV for registrering og oppfølging av kontrakter, og at de har etablert egne rutiner, prosessbeskrivelser og maler som, i tillegg til sentrale overordnede rutiner for kontraktsoppfølging i Bergen kommune, benyttes i kontraktsoppfølgingen. Hos Bergen Vann blir det vist til at det er utarbeidet en mal for kontraktmøter, men at denne ikke har fungert helt optimalt for anskaffelsene som utføres ved en av de to lokasjonene til etaten. Det blir pekt på at det ikke blir benyttet fast mal for kontraktmøte for kontraktene som følges opp ved denne lokasjonen, men at det planlegges å lage en mal som fungerer for oppfølgingen av kontraktene som inngås her.

Det blir påpekt at man i Bymiljøetaten følger opp mindre avtaler innen varer og tjenester via KAV, mens man for større anleggskontrakter og driftskontrakter har behov for mer omfattende oppfølging for å sikre større grad av kostnadskontroll og prosjektfremdrift. Bymiljøetaten benytter derfor systemer som BM Road Service Primo<sup>153</sup> og SharePoint (prosjekthotell) i tillegg til KAV i oppfølgingen av kontrakter. Etaten påpeker at dette er et risikoreduserende tiltak, for blant annet å ha nødvendig kontroll med prosjektets løpende kostnader, fremdrift og

<sup>152</sup> Bergen kommune. Veileder for kontraktsoppfølging – BBSM.

<sup>153</sup> Kommunen viser til at BM Road Service System Primo gir mulighet for GPS logging av kjøretøy som brukes i oppdrag bestilt av Park og Veidriftsavdelingen. Systemet brukes primært i Veidriftskontrakter og vinterdriftskontrakter. Gjennom systemet er det mulig å følge for eksempel en brøytebil i sanntid på kart. Dette systemet dokumenterer når og hvor tiltak har blitt gjennomført.

HMS/sikring. Egne oppfølgingsverktøy er tatt i bruk fordi Bymiljøetaten opplever at Mercell KAV ikke er godt nok egnet som et fullverdig kontraktsoppfølgingsverktøy for spesielt entreprisekontrakter.

I BkKvalitet er det etablert en egen side for Bymiljøetaten som omhandler anskaffelser, kontrakts- og leverandøroppfølging og der finner man både lokale og overordnede prosedyrer og veiledere for kontraktsoppfølging.<sup>154</sup> Bymiljøetaten viser til at risikovurderinger knyttet til kontraktene er en naturlig del av kontraktsoppfølgingen i Park- og veiavdelingen og Gjennomføringsavdelingen, og at det jevnlig gjennomføres risikovurderinger i kontraktsperioden. Eventuelle avvik som oppdages gjennom kontrollene skal følges opp etter kontraktsbestemmelsene. Bymiljøetaten viser til at det gjennomføres kontroller av kontrakter der det anses å være størst risiko ved et eventuelt kontraktsbrudd, og viser til at det gjennomføres risikovurderinger jevnlig.<sup>155</sup> De to avdelingene i Bymiljøetaten har også utarbeidet sjekklister for kontroll av HMS, kvalitet på anlegget, overordnede krav om HMS og krav til utstyr til bruk i Bymiljøetaten for månedlige stikkprøvekontroller som gjennomføres av sonelederne. Kontrollene dokumenteres i egne sjekklister og eventuelle avvik diskuteres på avdelingsnivå for å sikre koordinert kontraktsoppfølging.

I forbindelse med verifisering av rapporten peker Bymiljøetaten på at etaten kontinuerlig gjør en rekke tiltak for å belyse og redusere risiko både i anskaffelsen og underveis i kontraktsperioden. De peker eksempelvis på at det gjøres ulike risikovurderinger i både utviklingen og gjennomføringen av et prosjekt. Det gjennomføres for eksempel innledende risikovurderinger i *prosjektinitieringsdokumentet*, og når prosjektet er ferdig prosjektert gjennomføres risikovurderinger av økonomien i *usikkerhetsanalyser*. Etaten viser til at de har etablert rutiner for både forberedelse og valg av anskaffelsesform i prosjekthåndboken og at selve vurderingene typisk gjennomføres i møter med anskaffelsesrådgiver. Det blir videre vist til at kommunen sine maler i KGV (Mercell) gir en god sikring av innholdet i selve konkurransen. Det blir blant annet vist til etaten legger inn kvalifikasjonskrav knyttet til økonomisk og finansiell kapasitet i drifts- og entreprisanskaffelser der det vil gi store negative ringvirkninger dersom en leverandør går konkurs i utførelsesfasen eller sliter med lav soliditet.

Hos Bergen Vann fremgår det av prosessbeskrivelse av anskaffelser i etaten at det er fagansvarlig/prosjektleder som er ansvarlig for at det gjennomføres risikovurderinger før en anskaffelse utlyses.<sup>156</sup> Det går ikke frem av annen tilsendt dokumentasjon at det er etablert lokale verktøy eller maler i Bergen Vann som skal sikre at det løpende gjennomføres risikovurderinger i kontraktsperioden.

Bergen Vann peker på at det i denne etaten ikke blir gjennomført risikokartlegginger for å minimere risiko knyttet til anskaffelsen eller i kontraktsperioden i henhold til kommunens overordnede prosedyre på området<sup>157</sup>, men at det i noen tilfeller blir gjennomført risikovurdering innenfor spesifikke prosjekter ved at man gjennomfører *usikkerhetsanalyse*. Bergen Vann viser til at når det gjelder risikovurdering så er det selve prosjektet, og ikke den enkelte kontrakt, som har hovedfokus.

---

<sup>154</sup> Bergen kommune. BME – Anskaffelser, kontrakt og leverandøroppfølging. BkKvalitet. Sist revidert 10.06.2024

<sup>155</sup> Dokumentasjonsforespørsel – forvaltningsrevisjon av innkjøp i BKMB. Svar fra bymiljøetaten 01.06.2023.

<sup>156</sup> Bergen kommune. Prosess for anskaffelser i Bergen Vann.

<sup>157</sup> Bergen kommune. *Prosedyre anskaffelse – planlegge/forberede*. BkKvalitet. Sist godkjent 26.04.2023.

## Byrådsavdeling for finans

I Byrådsavdeling for finans er det, som tidligere nevnt i rapporten, etater med egne innkjøpsmiljø. Begge de reviderte etatene benytter KAV i kontraktsoppfølgingen.

I Etat for bygg og eiendom blir det vist til at det er opprettet egne områder i KAV for etatens rammeavtaler og entreprisekontrakter, og hvor alle avtaler og kontrakter er registrert. For å sikre at avtalene registreres rett i KAV er det utarbeidet en intern veileder som beskriver hvordan innkjøpsrådgiver går frem ved opprettelsen av ny avtale i KAV og implementering av kontrakt.<sup>158</sup> I veilederen går det frem at det skal legges inn milepæler for oppfølging av kontrakt, og det er lagt inn føringer for hvor ofte leverandørmøter bør gjennomføres opp mot verdi på kontrakt.

Det blir vist til at det er innkjøpsrådgivernes ansvar å bruke KAV aktivt i kontraktsoppfølgingen og å følge opp alle milepæler for kontraktsoppfølgingen. Det blir påpekt at innkjøpsteamet har god kontroll på milepælene i prosjektene, for eksempel milepæler knyttet til krav om lærlinger, lønns- og arbeidsvilkår, og lignende. Det blir samtidig pekt på at det er et høyt arbeidspress i avdelingen, og at anskaffelsesteamet er noe underbemannet sett opp mot behovet. Dette medfører at enkelte oppgaver blir nedprioritert, særlig knyttet til kontraktsoppfølgingen. Det påpekes at kontraktskrav følges opp i den ordinære kontraktsoppfølgingen, men at noen oppgaver knyttet til kontraktsoppfølging kan bli nedprioritert i en travel hverdag. Det blir understreket at kommunen og etaten har gode rutiner for kontraktsoppfølging. Samtidig er det en utfordring at kontraktsoppfølgingen blir for overordnet eller generell, og at det kan være vanskelig å avdekke om avvik oppstår, særlig knyttet til seriositet. Det blir vist til at dette som regel handler om at man ikke har tid til å sette seg ordentlig inn i dokumentasjonen man får tilsendt fra leverandøren knyttet til kontrollpunktene i kontraktsoppfølgingen. Videre kan det være utfordrende å forstå hva man skal se etter i tilsendt dokumentasjon. Dette medfører at det kan være forhold som ikke fanges opp, for eksempel knyttet til økonomi. Det blir i intervju vist til at det kunne vært hensiktsmessig å skille ut kontraktsoppfølging i en egen stilling.

I etatens rammeavtaler er det innkjøpsrådgiver som er kontraktsansvarlig, mens det i enkeltanskaffelser/entrepriser er prosjektleder i den relevante fagavdeling som er kontraktsansvarlig sammen med innkjøpsrådgiver. Etaten har etablert egne veiledere knyttet til kontraktsoppfølging som er tilgjengelig i BkKvalitet, blant annet veileder for gjennomføring av kontraktoppfølgingsmøter med forslag til agenda.<sup>159</sup> I kvalitetssystemet ligger det også en beskrivelse av roller og ansvar i anskaffelsesprosessen i etaten. Det går ikke eksplisitt frem av denne beskrivelsen at det skal gjennomføres risikovurderinger verken ved oppstart av kontrakt eller løpende i perioden, men det står at det er innkjøpsrådgiver som er ansvarlig for kontraktsmøter, mens prosjektleder/fagperson er ansvarlig for faglig oppfølging av kontrakten.<sup>160</sup>

Etat for bygg og eiendom viser til at det for større prosjekter med verdi over NOK 5 millioner, gjennomføres risikokartlegging i forprosjektet. Etaten benytter ROS-analyse, i tillegg til at det skal etableres SHA-planer (sikkerhet, helse og arbeidsmiljø) for alle investeringsprosjekter.

Etaten viser til at alle rammeavtaler med verdi over NOK 50 millioner ekskl.mva. i bygg og anleggsbransjen er kategorisert som kontrakter med høyere risiko i Etat for bygg og eiendom.

<sup>158</sup> Bergen kommune. Veileder for opprettelse av ny avtale i Merccell og implementering av kontrakt. Revisjon 1.4, gyldig fra 08.03.2024.

<sup>159</sup> Bergen kommune. Forslag til agenda kontraktsmøte entrepris. EBE. Revisjon 1.5, gyldig fra 08.06.2023.

Bergen kommune. Forslag til agenda kontraktsmøte rammeavtale. EBE. Revisjon 1.6, gyldig fra 08.06.2023.

<sup>160</sup> Bergen kommune. EBE. Roller og ansvar i anskaffelsesprosessen. Sist revidert 08.03.2024.

Det blir også vist til at kontrakter med risiko for høy internasjonal arbeidskraft blir kategorisert som kontrakter med høyere risiko.

Når en anskaffelse er gjennomført i Etat for utbygging, overføres kontrakten fra avdeling for kontrakt og anskaffelser til prosjektleder for det aktuelle prosjektet. Prosjektleder i fagavdeling i etaten får ansvaret som kontraktseier, noe som innebærer den daglige kontraktsoppfølgingen av kontrakter både med entreprenører, prosjekterende eller øvrige rådgivere. Avdelingen har videre to juridiske ressurser som bistår prosjektledere med håndtering av kontrakter og juridiske problemstillinger. Det enkelte prosjekt i etaten har én tildelt kontraktsjurist. Denne kontraktsjuristen følger prosjektet fra oppstart og til prosjektets slutt. I hele denne perioden bistår kontraktsjuristen prosjektleder med de juridiske spørsmålene som måtte melde seg i prosjektet. Kontraktsjuristen følger opp både rådgiver/prosjekterings- og entreprisekontraktene. Hvordan oppfølging av entrepriseavtalen(e) som er inngått i prosjektet skal foregå vil prosjektleder og kontraktsjurist bli enige om underveis i prosjektet. Behovet for oppfølging varierer både med tanke på prosjekttype og prosjektleders erfaring.

De intervjuede peker på at det er etablert gode rutiner for å sikre at prosjektleder følger opp kontrakter på en god måte. Det er utarbeidet en rekke rollebeskrivelser, prosessbeskrivelser, veiledere, rutiner mv. for gjennomføring av utbyggingsprosjekter i Etat for utbygging, og dette ligger tilgjengelig i BkKvalitet.

Etat for utbygging peker på at de ikke benytter risikokartlegging i henhold til prosedyre som er utarbeidet av Innkjøp Konsern på dette området.<sup>161</sup> Etaten peker på at dette er på bakgrunn av at deres anskaffelser er prosjektrelaterte, og at etaten har utarbeidet egne rutiner knyttet til risikovurderinger i prosjektene. Etaten viser til at anskaffelser for et prosjekt ikke skal iverksettes før det foreligger et godkjent styringsdokument for prosjektet. Styringsdokumentet etableres i fasen «Etablere prosjekt» i etatens gjennomføringsmodell og det er utarbeidet egne rutiner for arbeidet som skal gjennomføres, inkludert risikokartlegging som i EFU er benevnt usikkerhetsanalyse. I EFU er rutiner og verktøy tilgjengelig i BkKvalitet.<sup>162</sup>

Etaten har utarbeidet en mal for usikkerhetsmatrise og -register som skal benyttes av prosjekteier og prosjektleder for å registrere identifiserte risikoer/usikkerheter med tilhørende status og historie.<sup>163</sup> Det fremgår at registeret skal brukes for å fange opp og vedlikeholde informasjon om alle identifiserte risikoer og muligheter som gjelder det enkelte prosjektet. I malen er det blant annet lagt inn skala for sannsynlighet og konsekvens på faktorene økonomi, tid, kvalitet, omdømme og sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA). I malen er det også lagt inn en (ikke utfyllende) liste over aktuelle usikkerhetsmomenter i et prosjekt, for eksempel planstatus, grunnforhold og bemanning, og det er lagt inn mal for usikkerhetsregister med bl.a. beskrivelse av usikkerhet/risiko, tiltak og oppfølging.

Det blir i intervju vist til at det er omfattende krav til seriøsitet og samfunnsansvar i kontrakter som inngås i Etat for utbygging. Etaten har en egen rådgiver for samfunnsansvar som har ansvaret for den daglige oppfølgingen av seriøsitet og samfunnsansvar i etaten. Rådgiver gjennomfører kontrollene basert på punkt i *Veileder for samfunnsansvar i anskaffelsene i Bergen kommune*<sup>164</sup>, utarbeidet av Innkjøp konsern, og rådgivers erfaring knyttet til bransje og leverandørene (mer om veileder for samfunnsansvar og oppfølgingspunktene i denne i avsnitt

<sup>161</sup> Bergen kommune. *Prosedyre anskaffelse – planlegge/forberede*. BkKvalitet. Sist godkjent 26.04.2023.

<sup>162</sup> Etaten viser i forbindelse med verifisering av rapport til rutinen EFU-Rutine etablere prosjekt i BkKvalitet. Deloitte finner ikke eller har eventuelt ikke tilgang til dette dokumentet i BkKvalitet

<sup>163</sup> Bergen kommune. EFU – Usikkerhetsmatrise og -register. Mal. Sist revidert 12.06.2024.

<sup>164</sup> Bergen kommune. *Veileder om samfunnsansvar i anskaffelsene*, 18.08.2023.

5.4.1 under). Det blir påpekt at etaten har fått bedre tallmateriale i HMSREG som benyttes i den daglige oppfølgingen av leverandørene. Dersom det er avvik på byggeplassene blir dette registrert i HMSREG slik at leverandørene må følge opp. Etaten viser til eksempel på kontroller som er gjennomført, blant annet en stedlig kontroll på bakgrunn av observasjoner i HMSREG (manglende bruk, foretak slettet i Brønnøysundregisteret, innleie fra bemanningsbyrå) og manglende månedrapportering på SHA. Det fremgår av en annen gjennomført kontroll at bakgrunnen for denne var tidligere erfaring med leverandør.

Rådgiver for samfunnsansvar har også ansvar for å følge opp ivaretagelse av menneskerettigheter i de enkelte kontraktene i etaten. Det blir vist til at menneskerettigheter oppleves som det mest krevende området å følge opp fordi leverandørkjedene kan være lange og kompliserte. Første kontrakt hvor kravet var innført ble signert i desember 2020, og det blir vist til at det har vært oppfølging på alle prosjekter hvor kravet har vært del av kontrakt. Det blir vist til at kompetansen på kravet fra både entreprenør og byggherre har vært begrenset og at veien har blitt til mens man har gått. Rådgiveren peker på at det etter at Åpenhetsloven trådte i kraft i juli 2022 har vært enklere å støtte seg på denne i forbindelse med oppfølging. I intervju blir det påpekt at etaten fremover vil etterspørre leverandørers redegjørelse for arbeidet med ivaretagelse av menneskerettigheter, men det oppleves som utfordrende å vurdere kvaliteten på redegjørelsene fra leverandørene på grunn av manglende kompetanse i etaten.

### 5.3.2 Stikkprøvekontroll av kontraktsoppfølging

Revisjonen har undersøkt kontraktsoppfølgingen i 17 av de kontrollerte anskaffelsene. Tabell 14 gir oversikt over hva innkjøpene omfatter, om det er gjennomført og dokumentert risikovurdering (i planlegging av anskaffelse og løpende i kontraktsperioden), om kontraktsoppfølgingen har vært i henhold til krav i kontrakten og/eller kommunens retningslinjer, hvilke krav kontrakten stilte til kontraktoppfølging og/eller hva kommunen opplyser om oppfølgingen av den enkelte kontrakten, samt Deloitte's eventuelle kommentarer knyttet til anskaffelsen til høyre i tabellen. Deloitte har i denne kontrollen tatt utgangspunkt i om kravene som stilles kontrakten blir fulgt opp av kommunen. Vi har videre sett til kommunens føringer om dokumentering og møtehyppighet med leverandør. I kommunens prosedyre for kontraktsoppfølging går det blant annet frem at det som en hovedregel bør det gjennomføres oppfølgingsmøte med leverandør minst en gang årlig. For større kontrakter kan det være hensiktsmessig med to årlige møter, og/eller hyppigere møter i implementeringsfasen. Det blir videre pekt på at det i oppfølgingsfasen er viktig å følge opp sentrale kontraktsvilkår og at alle "avgjørelser" i kontraktsoppfølgingen, så som kontraktsendringer og møter med leverandør, dokumenteres på sak i BK360.<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> Bergen kommune. Prosedyre kontraktsoppfølging – Følge opp. Innkjøp konsern. Sist revidert 22.04.2024.

Tabell 14: Oppfølging av utvalgte kontrakter

Nr.	Byråds-avdeling	Anskaffelse gjelder	Dokumentert risiko-vurdering <sup>166</sup>	Oppfølging i hht. kontrakt	Oppfølging i hht kommunens retningslinjer	Kommentar
1	BBSM	Vektertjenester	Nei	Nei <sup>167</sup>	Nei	Samarbeidsmøtene er i liten grad dokumentert. Det blir videre opplyst at det før 2022 ble sendt månedlige rapporter fra leverandør til avdelingsleder, men at dette ikke har blitt arkivert. Det er ikke vist til månedlig rapportering fra leverandør etter 2022.
2	BBSM	Tjenestekonsesjon, BPA-tjeneste	Nei	Uvisst	Nei	Ingen dokumentasjon
5	BBSM	Tjenestekonsesjon, BPA-tjeneste	Nei	Uvisst	Nei	Dokumentasjon på vedtak for enkeltbruker, men ikke oppfølging av kontrakten.
7	BBSM	Bo- og tjenestetilbud til enkeltbruker	Nei	Uvisst <sup>168</sup>	Nei	Ikke dokumenterte kontraktsoppfølgingsmøter. Det blir vist til jevnlig møter med leverandør angående bruker, men ikke på oppfølging av kontraktskrav.
11	BBSM	Bo- og tjenestetilbud til enkeltbruker	Nei	Delvis	Delvis	Kommunen viser til løpende dialog med leverandør knyttet til oppfølging av brukerne, blant annet gjennom skriftlige månedlige rapporter og jevnlig møter. Deloitte har mottatt oversikt over gjennomførte møter med leverandør, samt referat fra ett kontraktsoppfølgingsmøte 12.12.2023. Kommunen har ikke innhentet dokumentasjon på kontraktskrav fra leverandør i forbindelse med dette møtet, men det er referert at leverandør vurderer at det ikke har vært avvik eller kontraktsbrudd.
13	BBSM	Bo- og tjenestetilbud til enkeltbruker	Nei	Uvisst <sup>169</sup>	Uvisst	I forbindelse med verifiseringen av rapporten blir det vist til at Etatsadministrasjonen har hatt flere møter med leverandør som omhandler avtalen, vurdering av prolongering etc., og Deloitte har mottatt oversikt over møtene som er gjennomført med leverandør, men Deloitte har ikke tilgang til å åpne møtereferatene. Det blir videre vist til at Innkjøp konsern

<sup>166</sup> BBSM viser til at de ikke har dokumentasjon på gjennomførte risikovurderinger. Det blir vist til at etatene erfaringsmessig anvender erfaringsbasert kompetanse i arbeidet med å gjennomføre anskaffelser og utarbeidelsen og oppfølgingen av kontrakter for å minimere risiko.

<sup>167</sup> Oppdragsgivers spesifikasjon (bilag 1) til avtalen: Kvartalsvis evalueringsmøter, månedlig rapportering fra leverandør

<sup>168</sup> Deloitte har ikke mottatt bilag til avtalen som ev. omtaler krav til oppfølging mv.

<sup>169</sup> Deloitte har ikke mottatt bilag til avtalene som ev. omtaler krav til oppfølging mv.



v/ samfunnsansvarsgruppen etter anmodning fra Etat for sosiale tjenester har gjennomført etterkontroll av lønns- og arbeidsforhold.

14	BBSM	Bo- og tjenestetilbud til enkeltbruker	Nei	Uvisst <sup>170</sup>	Uvisst	I forbindelse med verifiseringen av rapporten blir det vist til at Etatsadministrasjon var på befaring hos leverandør før oppstart av kontrakt, og hadde i avtaleperioden møter med leverandør som omhandlet krav i kontrakten. Deloitte har mottatt oversikt over møtene som er gjennomført med leverandør, men Deloitte har ikke tilgang til å åpne møte-referatene.
----	------	--	-----	-----------------------	--------	--

Nr.	Byråds-avdeling	Anskaffelse gjelder	Dokumentert risiko-vurdering <sup>171</sup>	Oppfølging i hht. kontrakt	Oppfølging i hht kommunens retningslinjer	Kommentar
1	BBU	Rørleggertjenester	Nei	Ja	Delvis	Avtalen ble inngått i april 2022. Det er gjennomført to kontraktsoppfølgingsmøter i 2023 (april og mai). Oppfølgingen i det ene møtet i 2023 er systematisk og følger en mal der krav i hht. kontrakt er undersøkt, mens det andre møtet omhandler en HMS-hendelse og bytte av kontaktperson hos leverandør. Referat lagret.
2	BBU	Entreprenørtjenester	Nei	Delvis	Delvis	Kommunen opplyser at det gjennomføres byggemøter ca. hver 14. dag. Deloitte har mottatt oversikt over gjennomførte møter og har mottatt ett eksempel på referat der det fremgår at man gjennomgår blant annet HMS-rapportering, andel timer lærlinger, fremdriftsplan, rapporteringssaker og økonomi i prosjektet. <sup>172</sup>
5	BBU	VA-deler	Nei	Delvis	Delvis	Det er gjennomført årlig kontraktoppfølgingsmøte i 2019, 2020 og 2022. Ikke dokumentert møte i 2021
7	BBU	Rørinspeksjon	Nei	Nei	Delvis	Dette er en rammeavtale med to leverandører. Kontraktsmøte med begge leverandørene i 2022 og 2023 og referatene er lagret. Det er ikke samme oppsett for kontraktsmøtene som er gjennomført. Det er eksempelvis gjennomgått miljøkrav i hht kontrakt i ett kontraktsmøte med én av leverandørene, men ikke i andre møter med samme leverandør eller den andre leverandøren.

<sup>170</sup> Deloitte har ikke mottatt bilag til avtalene som ev. omtaler krav til oppfølging mv.

<sup>171</sup> Bergen Vann svarer i forbindelse med verifiseringen av rapporten at det ikke er aktuelt for etaten å svare på Deloitte's forespørsel om å få tilsendt eventuelt gjennomførte risikovurderinger for stikkprøvenummer 1, 2, 5, 7, 8 og 11. Deloitte tolker dette dithen at det ikke er gjennomført risikovurderinger knyttet til disse anskaffelsene.

<sup>172</sup> Deloitte har ikke tilgang, og får dermed ikke se alle dokumentene som ligger i den aktuelle mappen i BK360. Bergen Vann har 12.11.2024 oversendt skjermdump fra mappen og eksempel på referat fra byggemøte.

8	BBU	Trepleie og julebelysning	Nei	Nei	Nei	Kontraktsmøte i november 2021– ikke dokumentasjon på annen oppfølging av kontrakt. Oppdraget avsluttes våren 2024.
11	BBU	Overvannshåndtering , deponi	Nei	Ja	Delvis	Kontrakt inngått april 2020.Kommunen opplyser at det har vært ukentlige befaringer med leverandør, samt byggemøter hver annen uke Mottatt referat fra byggemøte nr. 9 september 2020. Sluttrapport 09.06.2021
Nr.	Byråds-avdeling	Anskaffelse gjelder	Dokumentert risiko-vurdering <sup>173</sup>	Oppfølging i hht. kontrakt	Oppfølging i hht kommunens retningslinjer	Kommentar
1	BFIN	Gulvlegging	Nei	Ja <sup>174</sup>	Nei <sup>175</sup>	Kontrakt signert september 2021. Kommunen viser til dokumentert kontraktsoppfølgingsmøte 2. kontraktsår (februar 2023) <sup>176</sup> og at det er planlagt kontraktsoppfølgingsmøte 3. kontraktsår (august 2024). Ingen dokumenterte møter i 2022.
2	BFIN	Malertjenester	Nei	Ja <sup>177</sup>	Nei <sup>178</sup>	Kontrakt inngått januar 2021. Ingen dokumenterte kontraktsmøter e.l. mellom 2021 og 2023. Kommunen viser til at det har vært ordinær kontraktsoppfølging i 2023. Deloitte har
3	BFIN	Entrepriekontrakt	Delvis <sup>179</sup>	Ja <sup>180</sup>	Ja	Kontraktsmøte ved oppstart, juni 2023 Eget byggherreombud fra ekstern leverandør. Oppfølging av fagarbeider- og lærlingkrav via HMSREG.

<sup>173</sup> Deloitte har bedt om å få tilsendt ev. gjennomførte risikovurderinger for stikkprøve 1, 2, 3, 4 og 8 fra de aktuelle etatene i BFIN. EBE har som svar på dette i oktober 2024 sendt egenrapportering for lønns- og arbeidsvilkår for stikkprøve 1 og et møtereferat fra møte med leverandør på en annen kontrakt (delkontrakt 2) enn den aktuelle delkontrakten (delkontrakt 1) som er plukket ut for stikkprøvekontroll. EBE viser videre til at stikkprøve 4 er en ny rammeavtale og at det dermed ikke er gjennomført kontraktsmøte på denne avtalen i 2024. Deloitte vil påpeke at stikkprøve 4 gjelder en kontrakt som ble avsluttet i 2023 og som ifølge tidligere tilsendt dokumentasjon fra etaten var gjeldende i tidsrommet 2019 til 2023.

<sup>174</sup> I kontraktsoppfølgingsmøte i 2023 har kommunen hentet inn informasjon/dokumentasjon knyttet til leverandørens oppfyllelse av krav i kontrakt, bl.a. statistikk og egenerklæringsskjema. Det blir konkludert med at leverandør oppfyller fortsatt krav. Man har i møtet videre gjennomgått forbruk, statistikk, fagbrev, utdanning, arbeid/inkludering, andel lærlinger og tilbakemelding fra bestillere.

<sup>175</sup> Dette er en kontrakt over 4 år med samlet verdi på 24 mill – i hht. kommunens rutiner burde denne avtalen følges opp minst en gang i året.

<sup>176</sup> I forkant av møtet har informasjon/dokumentasjon knyttet til leverandørens oppfyllelse av krav i kontrakt blitt innhentet. Bl.a. statistikk, egenerklæringsskjema.

<sup>177</sup> Det er ikke lagt inn krav til møtehyppighet i kontrakten

<sup>178</sup> Total avtaleverdi [over 4 år / inkl. opsjoner] er ca. 30 millioner NOK (ekskl.mva.). Per delkontrakt er antatt årlig kontraktsverdi ca. 3-4 millioner NOK. (ekskl.mva.).

<sup>179</sup> Etat for bygg og eiendom har via et eksternt selskap gjennomført en usikkerhetsanalyse for dette prosjektet. På bakgrunn av usikkerhetsanalysen har selskapet utarbeidet et kostnadsestimert for gjennomføring av prosjektet. Usikkerhetsanalyse er et viktig element i prosjektets usikkerhetsstyring.

<sup>180</sup> Kontraktsbestemmelser: Byggherren skal føre referat fra møtet. Møter med kontraktsmedhjelpere (Pkt. 4.3) Følgende tilføyes som nytt andre punktum i Pkt. 4.3: «Byggherren skal kalles inn til og har rett til å delta på disse møtene. Byggherren står fritt til å delta med sine kontraktsmedhjelpere etter behov.»

4	BFIN	Heisteknisk rådgivning	Nei	Nei <sup>181</sup>	Nei	Det er ikke dokumentert oppfølging av denne kontrakten. Avtale avsluttet februar 2023.
8	BFIN	Totalrehabilitering, barnehage	Delvis <sup>182</sup>	Ja	Ja	Kommunen opplyser at prosjektleder og dennes byggherreorganisasjon (ekstern aktør) følger opp kontrakten på daglig basis og at det gjennomføres møter som referatføres. Det er oversendt eksempel på entreprenørrapport, rapport fra Byggherreombud og endringsvarsel fra leverandør om forsinket oppstart. Oppstart av prosjekt i mai 2020, frist for ferdigstilling juli 2022.

<sup>181</sup> Administrative bestemmelser i kontrakt (Bilag 3): Leverandøren skal legge opp til følgende møtestruktur med Bergen kommune: Ved oppstart av kontrakten vil det bli gjennomført et oppstartsmøte, og det kan det være nødvendig med hyppigere møter i kontraktens implementeringsfase. Oppdragsgiver vil innkalle til statusmøte årlig og begge parter kan ta initiativ til møter utover dette ved behov.

<sup>182</sup> Etat for utbygging har via et eksternt selskap gjennomført en usikkerhetsanalyse for dette prosjektet. På bakgrunn av usikkerhetsanalysen har selskapet utarbeidet et kostnadsestimat for gjennomføring av prosjektet. Usikkerhetsanalyse er et viktig element i prosjektets usikkerhetsstyring.

### 5.3.2.1 Oppfølging av midlertidig botilbud med kvalitetsavtale

Etter bestilling fra kontrollutvalget har Deloitte også undersøkt kommunens oppfølging av kontrakt med en leverandør om midlertidig botilbud med kvalitetsavtale.<sup>183</sup> Bergen kommune hadde på revisjonstidspunktet tjenestekonsesjonskontrakt om midlertidig botilbud med kvalitetsavtale med én leverandør, og kontrakten er inngått mellom kommunen og leverandør i 2013. Det blir opplyst at Etat for sosiale tjenester har blitt tildelt ansvar for å følge opp kontrakten med leverandør siden kontrakten ble inngått.

Deloitte har ikke mottatt dokumentasjon på at kommunen har gjennomført risikovurderinger av denne tjenestekonsesjonskontrakten om midlertidig botilbud.

I tabellen under har Deloitte gjennomgått et utvalg av kravene i tjenestekonsesjonskontrakten, og kommunens oppfølging av leverandørs etterlevelse av disse.

Tabell 15: Oppfølging av utvalgte krav i tjenestekonsesjonskontrakt om midlertidig botilbud

Krav i kontrakt	Oppfølging
<b>Samarbeidsplikt:</b> - avholde samarbeidsmøter minst årlig	Dokumenterte driftsoppfølgingsmøter med leverandøren årlig siden 2013, bortsett fra i 2018 og 2021. Etaten var på flere befaringer hos leverandør i 2018, også sammen med Etat for helsetjenester. På grunn av alvorlig hendelse ved NAV Årstad og covid-19 ble det ikke gjennomført driftsmøte i 2021, men det ble gjennomført befaring. <sup>184</sup>
<b>Personalet skal:</b> - underskrive taushetserklæring	I mal for driftsoppfølging er et av punktene om personalet har underskrevet taushetserklæring. Det fremgår av referat etter driftsoppfølgingsmøte at det ble fremvist undertegnet taushetserklæring av de to ansatte ved tiltaket på driftsoppfølgingsmøte i 2013, 2014 og 2015 <sup>186</sup> . Det fremgår av referat fra driftsoppfølgingsmøte at dette har blitt etterspurt i flere møter i løpet av kontraktperioden. Kommunen peker på at det ikke har blitt etterspurt dokumentasjon på underskrevet taushetserklæring i perioden fra 2016 – 2022 ettersom det ikke har vært utskifting av personale siden 2013, men at dette har vært tema i dialog med leverandør i driftsoppfølgingsmøtene.  Kommunen etterspurte dokumenterte taushetserklæringer fra de to ansatte som oppfølging etter driftsoppfølgingsmøte i juli 2022 og fikk dette senere fremvist.  Det fremgår av tilsendt dokumentasjon at det er/har vært andre personer enn de to som har signert taushetserklæring som arbeider ved tiltaket. <sup>187</sup>

<sup>183</sup> Tjenestekonsesjonskontrakt om midlertidig botilbud med kvalitetsavtale. Signert 20. september 2013

<sup>184</sup> Etat for sosiale tjenester opplyser at driftsmøte ikke ble avholdt i 2021 grunnet Covid-19 og en alvorlig hendelse i etaten, men at det ble gjennomført befaring av lokasjonen i august 2021. Det blir vist til at det var løpende dialog mellom etaten og leverandør gjennom høst/vinteren 2021.

<sup>186</sup> Bergen kommune. Etat for sosiale tjenester. Notat. Driftsoppfølging av Sandviken pensjonat, oppfølging av konsesjonsordning 2013. Dato for oppfølging: 13.03.2013, 04.03.2014 og 10.03.2015

<sup>187</sup> I driftsoppfølgingsmøte i 2013 blir det vist til at ektefellen til daglig leder hjelper til med arbeidsoppgaver på botilbudet og i rapport etter befaring fra miljørettet helsevern i 2018 fremgår det at det er ansatt "en til person for å jobbe med vedlikehold og renhold".

---

- ha nødvendig opplæring og veiledning<sup>185</sup>, herunder dokumenterte førstehjelpskunnskaper Ikke dokumentert at dette er fulgt opp av kommunen.<sup>188</sup>

---

**Internkontroll:**

- oppfylle krav om ivaretagelse av internkontroll i hht. kravene i relevant hms-lovgivning.<sup>189</sup> Ikke dokumentert at dette er fulgt opp av kommunen

---

Kommunen har også stilt kvalitetskrav i avtalen med leverandøren av det midlertidige botilbudet. Kvalitetskravene fremgår av et eget vedlegg og er delt inn i to hovedpunkt: krav til tilsyn og krav til tjenesteutføring. Under krav til tilsyn er det blant annet stilt krav til at beboerne skal behandles med respekt og verdighet og at leverandør skal ha daglig tilsyn med botilbudet. Under krav til tjenesteutføring er det blant annet krav til at beboere skal kunne vaske klær og ta en dusj, mulighet til matlaging og at leverandør er ansvarlig for renhold og hygiene i botilbudets lokaler. Dette er fulgt opp jevnlig gjennom driftsoppfølgingsmøte og befarings på botilbudet.

Mal for driftsoppfølgingsmøtene er i all hovedsak basert på kommunens kvalitetskrav til midlertidige botilbud med kvalitetsavtale. Det fremgår at Etat for sosiale tjenester fikk en mal for driftsoppfølging fra Byrådsavdelingen ved kontraktsinngåelse i 2013, og at det er denne malen som fremdeles benyttes i møtene mellom kommunen og leverandør av botilbudet.<sup>190</sup> Deloitte har tilgang til innkalling til driftsoppfølgingsmøte i 2022 og 2023, og det går her frem at kommunen ber om at leverandør har med dokumentasjon på gjennomførte tilsyn det siste året, oversikt over beboere og loggbok ved eventuelle hendelser. I 2023 er det i tillegg etterspurt loggbok vedrørende fremmøte for nattevakt.

Det fremgår av referat og innkalling til driftsoppfølgingsmøtene at kommunen gjennomgår kvalitetskravene gjennom en strukturert samtale mellom partene, der leverandør svarer ut punktene og temaene i malen og at etatens representant skriftliggjør svarene fra leverandør i malen for driftsmøte, uten at alle svar fra leverandør blir dokumentert. Malen er lagt inn i en tabell der man kan hake av på «ja» eller «nei», samt legge inn utfyllende kommentarer.

Det går også frem at Etat for sosiale tjenester gjennomfører befarings som del av det årlige driftsoppfølgingsmøte, der etaten har gjennomgang av fellesareal og ev. dialog med beboere når det er mulig. I forbindelse med verifiseringen av rapporten blir det påpekt at befarings er gjennomført i forbindelse med de årlige driftsoppfølgingsmøtene og dokumentert i referat fra møtene. Noen befarings er også utført sammen med Etat for helsetjenester utenom driftsoppfølgingsmøter. Etaten har laget en oversikt over driftsoppfølgings som er

---

<sup>185</sup> Hva som er nødvendig opplæring og veiledning spesifiseres ikke nærmere i kontrakten

<sup>188</sup> I forbindelse med verifiseringen påpeker kommunen at det i februar 2020 ble satt inn stedlig vekttertjeneste fra kl. 07.00-23.00 alle dager hele året. Fra desember 2023 er det døgnbemannet vekttertjeneste alle dager hele året. Det blir påpekt at vaktsselskap stiller krav til at vektere har førstehjelpskunnskaper. Deloitte vil påpeke at avtale om vekttertjenesten er en egen kontrakt mellom Bergen kommune og leverandør av vekttertjenester og at eventuelle krav i denne kontrakten følges opp uavhengig av kontrakt med leverandør om midlertidig botilbud.

<sup>189</sup> Dette er ikke nærmere spesifisert i kontrakten

<sup>190</sup>Bergen kommune. Vedr. kontraktsoppfølging av Morley AS – Sandviken pensjonat. Datert 31.03.2023.

gjennomført, og det går her frem at det er gjennomført befarings i 2013<sup>191</sup>, 2018<sup>192</sup>, 2021<sup>193</sup>. Etaten gjennomførte også tilsyn sammen med miljørettet helsevern i 2023.

Deloitte har mottatt notat etter befarings fra Etat for sosiale tjenester i 2021, men ikke for andre år. Det er ikke etablert maler, sjekklister eller lignende for befarings. Det fremgår av notat etter befarings i 2021 at kommunen har fått fremlagt oversikt over beboere og loggbok vedrørende hendelser det siste året i forbindelse med befaringsen. I forbindelse med verifisering av rapporten peker Etat for sosiale tjenester på de ikke har benyttet maler/sjekklister for befarings, men at de under befarings har observert og sett på fellesareal og noen beboerrom. Det blir påpekt at utgangspunktet for befarings er vurdering opp mot kravene til forsvarlig standard i sosialtjenesteloven.<sup>194</sup> Etaten viser videre til at de siden 2013 har koblet på Etat for helsetjenester, som er tilsynsorgan, for vurdering av blant annet standard generelt, inventar og renhold. Etter dette har Etat for helsetjenester hatt sekvensielle tilsyn av lokasjon, og har koplet på Etat for sosiale tjenester ved behov. Etaten viser videre til at de har koblet på Etat for helsetjenester ved mistanke om skadedyr.

I forbindelse med verifisering av rapporten peker Etat for sosiale tjenester videre på at det i påvente av avvikling av avtale med leverandør er iverksatt tiltak for å bedre kvalitet. De viser til at etaten i tillegg til årlig driftsoppfølging og befarings har hatt dialog med leverandør rundt kvalitetskrav, sammensetting av beboere og trygghet for beboere. Etaten vurderer også at stedlig døgnbemannet vekttertjeneste er et tiltak som øker kvalitet og sikkerhet for beboerne.

### 5.3.3 Vurdering

Deloitte vurderer at Bergen kommune har etablert hensiktsmessige system og rutiner for hvordan kontrakter skal følges opp i byrådsavdelingene med underliggende enheter. Innkjøp konsern har etablert en rekke veiledere, prosessbeskrivelser mv. som er tilgjengelig for alle ansatte i kommunen via kvalitetssystemet. Arbeidet med kontraktsoppfølging er også omtalt i kommunens anskaffelsesstrategi, noe som er i henhold til anbefalinger fra DFØ.<sup>195</sup> Deloitte mener videre at det er hensiktsmessig at Bergen kommune benytter kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) for å sikre oversikt over kontraktsporteføljen og som verktøy i kontraktsoppfølgingsarbeidet.<sup>196</sup>

Undersøkelsen viser at det i de undersøkte etatene med spesialiserte innkjøpsmiljø (BFIN og BBU), i tillegg til Innkjøp konserns veiledere, retningslinjer mv., er utarbeidet egne rutiner og verktøy for å sikre at kontrakter og avtaler følges opp. Deloitte mener at det er hensiktsmessig med supplerende rutiner mv. i disse etatene med spesialisert innkjøpsmiljø, da de overordnede rutinene og retningslinjene i kommunen ikke nødvendigvis dekker oppfølging av alle typer kontrakter og avtaler som er relevante i disse etatene. Deloitte vurderer videre at det er hensiktsmessig at byrådsavdelinger uten spesialiserte innkjøpsmiljø i underliggende etater benytter overordnede rutiner mv. utarbeidet av Innkjøp konsern.

<sup>191</sup> Befarings i regi av Etat for sosiale tjenester og befarings fra etaten sammen med Etat for helsetjenester.

<sup>192</sup> Befarings fra Etat for sosiale tjenester, tilsyn sammen med Etat for helsetjenester, samt to ganger befarings og oppfølging av tilsyn med Etat for helsetjenester

<sup>193</sup> Befarings fra Etat for sosiale tjenester, tilsyn fra Etat for helsetjenester.

<sup>194</sup> Nav. Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV. Punkt 4.27.2.2 om Krav til det midlertidige botilbudet.

<sup>195</sup> DFØ. Beste praksis for kontraktsoppfølging. Anskaffelser.no.

<sup>196</sup> Det er ingen plikt til å benytte KAV i kontraktsoppfølgingen, men DFØ anbefaler bruk av dette verktøyet. DFØ. Beste praksis for kontraktsoppfølging. Anskaffelser.no.

Som tidligere nevnt i denne rapporten (eksempelvis i avsnitt 3.3.1.2) blir det i undersøkelsen pekt på et behov for å tydeliggjøre roller og ansvar når det gjelder kontraktsoppfølging i Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold. Deloitte merker seg, som nevnt i vurderingen i avsnitt 3.3.2, at byrådsavdelingen og etatsdirektørene det siste året har arbeidet med å tydeliggjøre fullmakter, roller og ansvar innen anskaffelser og kontraktsoppfølging i byrådsavdelingen. Ved å tydeliggjøre disse rollene vil byrådsavdelingen legge til rette for økt kvalitet i kontraktsoppfølgingen og bidra til at etatene følger opp inngåtte kontrakter.

Deloitte vurderer at kommunen på undersøkelsestidspunktet ikke i tilstrekkelig grad etterlever egne krav og retningslinjer for risikovurderinger i kontraktsoppfølgingen. Undersøkelsen viser at ikke alle de undersøkte etatene har utviklet og tatt i bruk metoder for risikovurderinger av kontrakter, samt oppfølgingsaktiviteter basert på risikovurdering for den enkelte kontrakt. Dette er ikke i samsvar med Bergen kommunes anskaffelsesstrategi 2022-2025, kommunens egne retningslinjer på området og normer for god kontraktsoppfølging.<sup>197</sup>

Basert på stikkprøvekontrollen som er gjennomført vurderer Deloitte at kommunen heller ikke i praksis i tilstrekkelig grad gjennomfører systematisk risikovurderinger av kontrakter. Kommunen har ikke dokumentert tilstrekkelig risikovurdering av kontraktene i noen av de undersøkte stikkprøvene. Dette er ikke i henhold til kommunens egne føringer for bruk av risikovurderinger og god praksis for kontraktsforvaltning.<sup>198</sup> Deloitte vil, i samsvar med veileder fra DFØ på området, påpeke at kontraktsforvalter kort tid etter kontraktsinngåelse skal utarbeide en risikovurdering av kontrakten, og at det videre bør utarbeides en plan med risikoreduserende tiltak. Dersom det er stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår eller andre seriositetskrav i kontrakten, må det gjennomføres en særskilt risikovurdering av disse kravene.<sup>199</sup>

Undersøkelsen indikerer at det ikke alltid er tilstrekkelig kapasitet til å sikre tilstrekkelig kontraktsoppfølging i alle etatene. Det fremgår at man i Etat for bygg og eiendom noen ganger må nedprioritere oppgaver knyttet til kontraktsoppfølging på grunn av kapasitetsutfordringer, og at det i Etat for psykisk helse- og rustjenester er én person som har rolle som kontraktsforvalter. I samsvar med DFØ sine anbefalinger på området, vil Deloitte påpeke at kommunen må sikre at det gjennomføres risikovurderinger av kontraktsporteføljen, og at man på bakgrunn av gjennomført risikovurdering bør sikre oversikt over kontrakter med høyest risiko som bør prioriteres for oppfølging. På denne måten kan kommunen sikre mest mulig effektiv bruk av tilgjengelige ansattressurser (jf. DFØs veileder om beste praksis for kontraktsoppfølging).

Stikkprøvekontrollen viser at Bergen kommune ikke har fulgt opp alle utvalgte kontrakter som er gjennomgått i henhold til inngått avtale og kommunens retningslinjer for kontraktsoppfølging. Deloitte vurderer videre at Bergen kommune ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer kontraktsoppfølgingen. Manglende dokumentasjon er gjennomgående i flertallet av stikkprøvene som er gjennomgått i de tre byrådsavdelingene, og er ikke i henhold til god praksis for kontraktsforvaltning<sup>200</sup>, eller Bergen kommunes retningslinjer for kontraktsoppfølging.

<sup>197</sup> DFØ. Beste praksis for kontraktsoppfølging. Veileder. Anskaffelser.no.

<sup>198</sup> Bergen kommune. *Anskaffelsesstrategi 2022-2025, handlingsplan 2022-2025*, 2022, Bergen kommune. *Prosedyre anskaffelse – planlegge/forberede*. BkKvalitet. Sist godkjent 26.04.2023, Bergen kommune. *Prosedyre for risikostyring av kontrakter*, ikke datert, DFØ. Beste praksis for kontraktsoppfølging. Punkt 4.3 Risikovurdering av kontrakten. Anskaffelser.no.

<sup>199</sup> DFØ understreker at denne risikovurderingen ikke erstatter kontrollplikten som gjelder for lovpålagte krav til lønns- og arbeidsvilkår. Beste praksis for kontraktsoppfølging. Veileder. Punkt 4.3. Anskaffelser.no

<sup>200</sup> DFØ. Beste praksis for kontraktsoppfølging. Veileder. Anskaffelser.no.

Deloitte vurderer at kontraktsoppfølgingen i de gjennomgåtte stikkprøvene i **BBSM** er mangelfulle. Deloitte har etterspurt, men ikke mottatt de aktuelle tjenestekonsesjonskontraktene i stikkprøve #2 og 5 i BBSM. Forutsatt at tjenestekonsesjonskontrakt er lyst ut i henhold til krav om dette i konsesjonskontraktforskriften (§ 9-2, første punkt), foreligger det noen kontraktsrettslige krav som kommunen bør sikre at blir fulgt opp. I stikkprøvene #7, 13 og 14 viser kommunen til at brukerne er fulgt opp, men at det ikke er gjennomført oppfølging av kontraktskrav. I stikkprøve #1 er det gjennomført noe oppfølging av kontrakten, men dette er ikke systematisk og oppfølgingen som er gjennomført er i liten grad dokumentert. Deloitte vil påpeke at kommunen gjennom systematisk og god kontraktsoppfølging sikrer at de ytelsene man har avtalt faktisk blir levert. Kontraktsoppfølging kan videre bidra til et godt samarbeid med leverandøren og å avverge mulige misforståelser og konflikter.

I stikkprøve #4 i **BFIN** blir det vist til at det ikke er gjennomført kontraktsoppfølging av denne rammeavtalen, på tross av at det går frem av kontrakten at det skal gjennomføres årlige møter. Det går videre frem at det i stikkprøve #1 og 2 i samme byrådsavdeling er gjennomført oppfølging av kontraktene, men ikke i oppstarten og heller ikke årlig. Deloitte vil påpeke at det i kommunens retningslinjer for kontraktsoppfølging blir påpekt at det som en hovedregel bør gjennomføres oppfølgingsmøte med leverandør minst en gang årlig, og at det for større kontrakter kan det være hensiktsmessig med to årlige møter, og/eller hyppigere møter i implementeringsfasen.

I flere av de seks stikkprøvene som er gjennomført i **BBU** er det indikasjoner på mangelfull kontraktsoppfølging. I stikkprøve #8 er det ikke gjennomført oppfølging i henhold til avtale. I avtalen går det blant annet frem at det skal gjennomføres to faste møter i året, et årlig evalueringsmøte og befaringer etter avtale, men det er ikke dokumentert at dette er gjennomført. I stikkprøve # 5 har kommunen gjennomført årlige møter med leverandør i tre av de fire årene i kontraktsperioden (2019 – 2023). Det er ikke gjennomført møte med leverandør for å følge opp den aktuelle rammeavtalen i 2021, og Deloitte har ikke mottatt vurderinger eller lignende fra kommunen som belyser hvorfor det ikke ble gjennomført møte med leverandør dette året. Deloitte vil understreke at DFØ anbefaler at det for rammeavtaler bør avholdes jevnlig statusmøter med leverandør. Årlige møter med leverandør er også i henhold til Bergen kommunes egne retningslinjer på området.

Deloitte vurderer at Bergen kommune ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp kravene i den undersøkte tjenestekonsesjonskontrakten med en leverandør om midlertidig botilbud med kvalitetsavtale. Undersøkelsen viser blant annet at det er krav i tjenestekonsesjonskontrakten som ikke er fulgt opp av kommunen og at kommunen ikke systematisk har innhentet nødvendig dokumentasjon for å kunne sikre nødvendig oppfølging av kontrakten. Undersøkelsen viser at kommunen som ledd i kontraktsoppfølgingen har gjennomført befaringer der kommunen blant annet har gjennomgang av fellesareal og har dialog med beboere. Befaringen er ikke systematisert i form av sjekkliste eller lignende og i liten grad dokumentert. Deloitte vil understreke at kommunen har plikt til å sikre at midlertidige botilbud er kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkelte tjenestemottakers behov<sup>201</sup>, og at dette krever at kommunen har gode system og rutiner for å sikre oppfølging av kontrakter når denne lovpålagte tjenesten blir levert gjennom kontrakt med ekstern leverandør. Deloitte merker seg at det ved behov blir gjennomført tilsyn ved botilbudet av Etat for helsetjenester og at Etat for sosiale tjenester som

---

<sup>201</sup> jf. rundskriv til Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen



oftest er del av disse tilsynene. Videre har kommunen siden 2023 satt inn døgnbemannet vektertjeneste på tiltaket. Deloitte vurderer at dette er hensiktsmessige tiltak for å sikre økt sikkerhet og kvalitet i botilbudet.

## 5.4 Rutiner og praksis for risikobaserte kontroller i kommunens kontraktportefølje

### 5.4.1 Datagrunnlag

I tillegg til jevnlig oppfølging av kontrakter og avtaler i henhold til krav i kontrakt (f.eks. i form av årlige kontraktsmøter mellom kommunen og leverandør, jevnlig mv.), bør kommunen gjennomføre risikovurderinger av kontraktporteføljen for å avdekke grunnleggende risikofaktorer som bør håndteres i kontraktsoppfølgingen. Dette inkluderer også risiko for brudd på krav til lønns- og arbeidsvilkår og eventuelle andre seriøsitetsskrav.<sup>202</sup>

#### 5.4.1.1 Rutiner for risikobaserte kontroller i kontraktporteføljen

Per 1. januar 2020 ble ansvaret for oppfølging av samfunnsansvar i kommunens anskaffelser sentralisert. Innkjøp konsern ved den sentrale samfunnsansvarsgruppen er kontrollansvarlig for alle kommunens underliggende etater og enheter.<sup>203</sup> Det er ikke etablert rutiner, planer eller lignende for risikobaserte kontroller på tvers av kontraktporteføljen i Bergen kommune på andre områder enn samfunnsansvarsområdet.

I kommunens oversikt over ansvarsfordeling innen samfunnsansvar i anskaffelser går det frem at følgende temaområder er inkludert i området *samfunnsansvar*, og dermed faller inn under sentral samfunnsansvarsgruppes kontrollansvar:

- Arbeidsinkludering
- Grunnleggende menneskerettigheter i leverandørkjeden
- Lønns- og arbeidsvilkår
- Lærlinger
- Seriøsitetsskrav
- Klima, miljø og natur
- Dyrevelferd<sup>204</sup>

Sentral samfunnsansvarsgruppe gjennomfører ulike type kontroller, herunder dokumentgjennomgang og forhåndsmeldte og uanmeldte stedlige kontroller. Innkjøpssjef forteller at kontrollene gjennomføres fortløpende og at de ofte er uanmeldte. Innkjøpssjef poengterer i intervju at det er kontraktskravene som kontrolleres, og at dette kan være knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, andel lærlinger, miljøkrav, kjøretøy og annet. Innkjøpssjef peker på at Innkjøp konsern gjennomgår kontraktene i forkant av kontrollene for å avgjøre hva som er nærliggende å kontrollere. Innkjøpssjef presiserer i intervju at kontroll av krav knyttet til seriøsitet og samfunnsansvar supplerer den ordinære kontraktsoppfølgingen som Innkjøp konsern, avdelinger og etater selv har ansvar for.

Tidligere var Etat for utbygging, Etat for bygg og eiendom, Etat for boligforvaltning, Bymiljøetaten og Bergen Vann<sup>205</sup> selvstendig kontrollansvarlige enheter, og skulle følge opp med dokumentasjonsinnhenting og/eller stedlig kontroll for å påse at kravene til lønns- og arbeidsvilkår var overholdt hos leverandørene. Enhetene er fra 01.01.2020 ikke lengre ansvarlig

<sup>202</sup> DFØ. Beste praksis for kontraktsoppfølging. 3. Kontraktsoppfølging og overordnet risikostyring. Anskaffelser.no. Oppdatert 14. juni 2024.

<sup>203</sup> Bergen kommune. *Veileder for samfunnsansvar i anskaffelsene til Bergen kommune*, 03.07.2024.

<sup>204</sup> Bergen kommune. *Ansvarsfordeling samfunnsansvar i anskaffelsene*. 22.08.2023.

<sup>205</sup> Inkludert tidligere vann- og avløpsetaten

for dette, men skal kontakte Innkjøp konsern ved mistanke om brudd eller dersom det kommer tips om uregelmessigheter innen seriositetsområdet (lønns- og arbeidsforhold, menneskerettigheter mv.).

I oversikt over ansvarsfordeling innen samfunnsansvar i anskaffelser<sup>206</sup> er det lagt inn en beskrivelse av hvilket ansvar rollene kontraktsforvalter, kontraktseier/leder og sentral samfunnsansvarsgruppe har når det gjelder kontroller (se tabellen under).

Tabell 16: Ansvarsfordeling knyttet til kontroller av samfunnsansvar

Rolle	Ansvar
<b>Innkjøper og Kontraktsforvalter</b>	Melder fra til Sentral samfunnsansvarsgruppe ved behov for at det gjennomføres kontroll eller dersom det kommer inn varsler fra fagforeninger, konkurrenter, ansatte eller øvrige.
<b>Kontraktseier/leder</b>	Utpeker eventuelle interne samarbeidsparter for gjennomføring av stikkprøvekontroller i samarbeid med samfunnsansvarsgruppen
<b>Sentral samfunnsansvarsgruppe (innkjøp konsern)</b>	<p>Ansvar for å prioritere enkelte kontraktsområder for særskilt oppfølging. Gjennomføringen vil gjøres i samråd med den enkelte enhet som er kontraktsansvarlig/kontraktseier.</p> <p>Brev, rapporter og annen skriftlig kommunikasjon vedrørende kontroller gjennomføres i denne fasen av Sentral samfunnsansvarsgruppe, men kontrakteier og kontraktsforvalter skal være orientert i prosessen. Også oppfølging av funn og avvik gjøres av sentral samfunnsansvarsgruppe.</p> <p>Kontaktpunkt ved «krisesituasjoner», varsler o.l. som kommer inn og ansvar for oppfølging av disse.</p>

I intervju blir det bekreftet at det er tydelig rollefordeling når det gjelder kontroller av samfunnsansvar, og flere peker på at det er hensiktsmessig og nyttig at sentral samfunnsansvarsgruppe har ansvar for kontrollene.

I tillegg til at innkjøpere og kontraktsforvaltere har ansvar for å melde fra dersom det kommer inn varsler mv. har Bergen kommune også en tipslinje på sine hjemmesider hvor alle innbyggere kan rapportere inn kritikkverdig forhold eller mistanke om sosial dumping knyttet til kommunens kontrakter. Innkjøpssjef påpeker at kontroller som følge av tips prioriteres over planlagte kontroller.

Den sentrale samfunnsansvarsgruppen ved Innkjøp konsern har ansvar for å prioritere kontraktsområder for oppfølging, kommunikasjon av kontroller med leverandør, gjennomføring av kontroller samt oppfølging av funn og avvik. Gjennom møter med byrådsavdelinger og enheter innhenter Innkjøp konsern innspill og vurderinger om hvilke kontraktsområder, bransjer eller leverandører som bør prioriteres for kontroll i neste kontrollperiode.<sup>207</sup> Det fremgår at sentral samfunnsansvarsgruppe i forkant av utarbeidelse av plan for kontroller i perioden 2024-2025 har gjennomført egne møter med Etat for bygg og eiendom, Etat for boligforvaltning, Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og

<sup>206</sup> Bergen kommune. *Ansvarsfordeling samfunnsansvar i anskaffelsene*. 22.08.2023.

<sup>207</sup> Bergen kommune, *Plan for kontroll av samfunnsansvar for perioden (2020-2021, 2022-2023, 2024-2025)*

mangfold, Bergen vann, Byrådsavdeling for eldre, helse og omsorg, Etat for utbygging, Bymiljøetaten, Etat for idrett og Innkjøp konsern.<sup>208</sup> Planen viser til at formålet med de avholdte møtene er å få informasjon om ulike leverandører og kontraktens risiko, og i samarbeid med avdelingene definere hvilke kontrakter/leverandører som bør prioriteres for kontroll.

Sentral samfunnsansvarsgruppe utarbeider deretter periodevis planer for kontroll basert på innhentede innspill og vurderinger. Planene inneholder førsteprioriterte og andreprioriterte kontroller for perioden. Det blir i planen poengtert at planen for kontroll er ambisiøs og at flere kontroller vil måtte skyves til neste planperiode blant annet grunnet uforutsette hendelser som påvirker tidsplanen.<sup>209</sup> Ingen av de andreprioriterte kontrollene for perioden 2022-2023 har blitt gjennomført.

#### 5.4.1.2 Gjennomførte kontroller

I Bergen kommunes årsmelding for 2023 fremgår det at kommunen dette året hadde et mål om at 20 prosent av nye kontrakter har krav til **arbeidsinkludering**, mens resultatet ble at 10,8 prosent av kontraktene hadde dette kravet.<sup>210</sup> Som fremstilt i tabell 17, har det i perioden 2022-2023 blitt gjennomført én kontroll med krav til arbeidsinkludering. Kontrollen ble gjennomført hos en leverandør som benyttes i flere av kommunens kontrakter og som benyttes på tvers av byrådsavdelinger og etater.

I kommunens *veileder for samfunnsansvar i anskaffelsene til Bergen kommune*<sup>211</sup> fremkommer det at kommunen skal arbeide for et anstendig arbeidsliv og benytte seg av seriøse leverandører. De fleste kontrollene (12 av 17) som var planlagt i perioden 2022-2023 omfattet **lønns- og arbeidsvilkår** og syv av disse kontrollene ble gjennomført. Det er videre planlagt tre, og gjennomført to, kontroller i perioden 2022-2023 der man har undersøkt at kontraktskrav om **lærlinger** er etterlevd. I de planlagte kontrollene som ikke ble gjennomført, utløp kontrakten før kontroll kunne foretas. Det blir i dokumentet pekt på at det er manglende kapasitet til å gjennomføre kontroller.

Når det gjelder **grunnleggende menneskerettigheter** så har byrådet satt mål om at det minst skal gjennomføres tre fabrikkrevisjoner i løpet av en fireårsperiode.<sup>212</sup> Av dokumentasjon fremkommer det at det i perioden 2022-2023 har vært én påbegynt fabrikkrevisjon, men at kontrollen ikke var hensiktsmessig å følge videre grunnet lavere risiko enn tidligere forventet. Som vist i tabell 17 under er oppfølging av krav menneskerettigheter i leverandørkjeden satt opp som tema for én av de risikobaserte kontrollene som er prioritert i perioden 2024-2025.

Kommunen har satt mål om at 50 prosent av nye kontrakter har krav til **klima og miljø**, og her ble resultatet i 2023 at nesten 57 prosent av nye kontrakter hadde slike krav.<sup>213</sup> Ni av de planlagte kontrollene i perioden 2022-2023 hadde miljø og klima som tema/deltema for kontroll, og fire av disse planlagte kontrollene ble gjennomført i perioden. Tre av kontraktene utløp før kontroll kunne gjennomføres. Åtte av de prioriterte kontrollene i perioden 2024-2025 har klima og miljø som tema/deltema for kontroll.

<sup>208</sup> Bergen brannvesen var invitert til et eget møte, men stilte ikke.

<sup>209</sup> Bergen kommune, *Plan for kontroll av samfunnsansvar 2022-2023*.

<sup>210</sup> Opp fra 2 % i 2022. Bergen kommune. Årsmelding 2023.

<sup>211</sup> Bergen kommune. *Veileder for samfunnsansvar i anskaffelsene til Bergen kommune*, 03.07.2024.

<sup>212</sup> Bergen kommune, *Byråds sak 1076/19 respekt for grunnleggende menneskerettigheter i kommunens anskaffelser – nye rutiner*, vedtatt 14.03.2019

<sup>213</sup> Bergen kommune. Årsmelding 2023.

Tabell 17: Planlagte risikobaserte kontroller av samfunnsansvar 2022-2025<sup>214</sup>

Temaområde	Planlagt kontroll 2022-2023	Gjennomført kontroll 2022-2023 <sup>215</sup>	Planlagt kontroll i 2024-2025
Arbeidsinkludering	2	1	1
Grunnleggende menneskerettigheter	1	1 Påbegynt <sup>216</sup>	1
Lønns- og arbeidsvilkår	12	7	16
Lærlinger	3	2	1
Klima, miljø og natur	9	4	8
Dyrevelferd	1	0	0
<b>Totalt</b>	<b>28</b>	<b>14 (15)</b>	<b>27</b>

**Dyrevelferd** var tema i en av de planlagte kontrollene i perioden 2022-2023, men denne kontrollen ble ikke gjennomført. Det ble samtidig i perioden 2022-2023 gjennomført en kontroll med oppfølging av krav til dyrevelferd som tema, og denne kontrollen var på bakgrunn av tips/varsel. Det ble til sammen gjennomført fire kontroller på bakgrunn av tips/varslere i 2022-2023. Det fremgår at en av de andre kontrollene omhandlet krav til bruk av kjemikalier, mens det for de to andre kontrollene ikke fremgår hva som var tema for kontrollen.<sup>217</sup>

#### 5.4.2 Vurdering

Deloitte vurderer at Bergen kommune har etablert rutiner for å gjennomføre risikovurderinger av samfunnsansvar som grunnlag for risikobaserte kontroller i kontraktporteføljen. Undersøkelsen viser at sentral samfunnsansvarsgruppe i Innkjøp konsern innhenter vurderinger og innspill på tvers av byrådsavdelinger og etater for å komme frem til hvilke områder, kontrakter og leverandører som skal prioriteres for kontroll. Basert på dette utarbeides det en kontrollplan for en periode på to år. Dette er i henhold til DFØs anbefalinger om beste praksis på området.<sup>218</sup>

Undersøkelsen viser at det blir gjennomført kontroller basert på prioriteringene i kommunens kontrollplan, men at det på bakgrunn av manglende kapasitet er flere av kontrollene som kommunen ikke rekker å gjennomføre før kontraktene utløper. 5 av 17 prioriterte kontroller i perioden 2022-2023 ble ikke gjennomført på bakgrunn av dette. Deloitte vurderer at kommunen bør sikre at kontrollene som er vurdert med høyest risiko gjennomføres. Deloitte er samtidig oppmerksomme på at Innkjøp konsern prioriterer å gjennomføre kontroller basert på varsel og tips før kontrollene som er planlagt, og at det ble gjennomført fire kontroller basert på tips/varsel i perioden 2022-2023.

<sup>214</sup> Bergen kommune. Plan for kontroll av samfunnsansvar. For perioden 2024-2025

<sup>215</sup> Her viser vi til prioritert liste over planlagte kontroller i perioden. Dette innebefatter ikke kontroller som har blitt gjennomført på grunn av varsler, tips mv.

<sup>216</sup> Det fremgår at kontrollen ikke var hensiktsmessig å følge videre grunnet lavere risiko enn tidligere forventet.

<sup>217</sup> Bergen kommune. Plan for kontroll av samfunnsansvar. For perioden 2024-2025

<sup>218</sup>DFØ. Beste praksis for kontraktsoppfølging. 3. Kontraktsoppfølging og overordnet risikostyring. Anskaffelser.no. Oppdatert 14. juni 2024.

## 5.5 Rutiner for avrop

### 5.5.1 Datagrunnlag

#### 5.5.1.1 Rutiner for avrop på overordnede rammeavtaler i kommunen

Informasjon om kommunens felles rammeavtaler deles på Allmenningen. Det er lagt inn informasjon om fellesavtaler både i *Ansatt Hjelpen* (se figur 14) og på temasiden *Innkjøpsnytt*. I intervju med representanter fra byrådsavdelingene og etatene informerer flere om at informasjon om kommunens felles innkjøpsavtaler er lett tilgjengelig.

Som vist i figuren på denne siden finner man via kommunens intranettsider lenke til avtaleoversikt i KAV og informasjon om kommunens avtaler innen 16 ulike områder. Når man klikker seg inn på en av disse rammeavtaleområdene får man opp flere underkategorier. Trykker man f.eks. på «bygg og eiendomsdrift» får man opp områder som vindusvask, maling og malingsutstyr og byggevarer og man kan deretter klikke seg inn her og lese om hvilken leverandør kommunen har avtale med, løpetid for avtalen, hvordan man går frem for å gjøre avrop for hver avtale, ansvarlig kontraktsforvalter i kommunen, kontaktperson hos leverandør mv. For noen av avtalene er det videre lagt inn lenke til avtalen i KAV og lenke til tilbakemeldingsskjema der man kan gi tilbakemelding på produkter eller tjenester som for eksempel vindusvask eller byggevarer.

På temasiden på Allmenningen finner man også informasjon om *retningslinjer for innkjøp gjennom rammeavtaler* i Bergen kommune.<sup>219</sup> Her fremgår det blant annet at kommunen er forpliktet av inngåtte rammeavtaler og at eksisterende avtaler *skal* benyttes når produktet man ønsker å kjøpe er omfattet av en felles avtale. På intranettsiden er det videre lenket til oversikt over rammeavtaler i KAV og brukerveiledning for kommunens e-handelsløsning (BkBestilling) i BkKvalitet<sup>220</sup>.

Det går frem at de fleste felles rammeavtalene er tilgjengelig i BkBestilling, og at omtrent en tredjedel av brukere av økonomisystemet (UBW økonomi) har tilgang til denne bestillingsløsningen, da tilgangen til BkBestilling er rettighetsstyrt (bestiller-rolle og brukere med lesetilgang). Bergen kommune innførte BkBestilling for avrop på rammeavtaler hos eksterne leverandører i 2022. Bergen kommune viser til at det på undersøkelsestidspunktet er mulig å gjøre avrop på omtrent 45 konserndekkende rammeavtaler via BkBestilling. Veilederen

Figur 14: Skjermbilde fra Allmenningen, *fellesavtaler*

Fellesavtaler
KAV - oversikt over kommunens avtaler
Retningslinjer for innkjøp gjennom rammeavtaler
Maler for å legge ut avtaleinformasjon på denne siden
Dynamisk innkjøpsordning (DPS)
Arbeidstøy
Bygg- og eiendomsdrift
Blomster og gaver
Gaver
Helse
IKT
Konsulenttjenester
Kontordrift
Mat
Møbler
Opplæring, idrett og lek
Reiser, hotell og konferanser
Transport
Vaskertjenester
Vikartjenester
Vektertjenester

<sup>219</sup> Bergen kommune. *Retningslinjer for innkjøp gjennom rammeavtaler*. Allmenningen. Sist oppdatert 19.01.2024.

<sup>220</sup> Bergen kommune. *Veileder for elektronisk bestilling av varer og tjenester i BkBestilling*. BkKvalitet. Sist revidert 23.11.2023.

for bruk av BkBestilling gir gjennom tekst, skjermbilder, videoklipp mv. støtte til de aktivitetene man må gjennomføre for å bestille varer og tjenester i BkBestilling.

Kommunen viser til at aktiv bruk av BkBestilling skal sikre bedre kjøp og behovsdekning, mer effektive kjøp og enklere prosesser, mer lovmessige kjøp og økt kvalitet og dokumentasjon på bestillinger. Innkjøpssjefen viser til at bruksområdet for BkBestilling ved oppstart først og fremst har vært kjøp av varer. Hun peker på at det arbeides gradvis for å etablere løsninger for andre typer kjøp, herunder tjenestekjøp. Hun viser videre til at målet er at de fleste avtaler og bestillinger skal gjøres via BkBestilling eller annen tilsvarende elektronisk bestillingsløsning etter hvert. I noen av de undersøkte etater er det utvalgte medarbeidere som har ansvar for å gjøre bestillinger på rammeavtaler for etaten gjennom BkBestilling.

I kommunens *prosedyre for kontraktsoppfølging* (se figur 12 på side 72) blir det vist til at avtaleansvarlig jevnlig bør kontrollere blant annet omsetning og mulig avtalelekkasje. I prosedyren er det blant annet lagt inn informasjon om kontroll av fakturamatch i BkBestilling og kontroll av omsetning og hvordan/når man gjennomfører dette. Det er videre informasjon om at avtaleforvalter bør gjennomføre jevnlig priskontroller på avtaler, samt kontrollere om det er lekkasje på avtalene man forvalter. Hyppigheten av kontrollene avhenger av risikoen for lekkasje.<sup>221</sup> Vurdering av avtalelekkasje er også nevnt i kommunens prosedyre for å evaluere og avslutte inngåtte kontrakter.<sup>222</sup> Dersom det avdekkes avtalelekkasje, skal dette følges opp ovenfor aktuell byrådsavdeling / etat. I *veilederen for elektronisk bestilling av varer og tjenester i BkBestilling*<sup>223</sup> er det også lagt inn steg-for-steg beskrivelse av prosessen for blant annet varemottak og fakturabehandling.

Innkjøp konsern administrerer **innkjøpsanalysesystemet** som benyttes i Bergen kommune. I årsrapport for Bergen kommune for 2023 fremgår det at det er en målsetting at kommunen skal opptre ryddig og profesjonelt i møte med leverandørmarkedet. Indikatoren på oppnåelse av dette målet er prosentvis avtalelojalitet til kommunens ti største avtaleområder, og det var for 2023 satt mål om 95 prosent avtalelojalitet. Innkjøp konsern måler avtalelojaliteten gjennom systemet for innkjøpsanalyse, og det fremgår at resultatet for 2023 var 99,2 prosent avtalelojalitet. Dette er en oppgang fra 2022 da avtalelojaliteten var på 87 prosent.<sup>224</sup>

Gjennom innkjøpsanalysesystemet blir data samlet inn fra ulike kilder som f.eks. regnskapsinformasjon og organisasjonsstruktur fra økonomisystemet (UBW), fakturaer og kontrakter med tilhørende kataloger. Det fremgår at det gjennomføres en kategorisering av de innsamlede dataene, der utgiftene blir klassifisert i kategorier som kontorrekvisita, IT-tjenester, tjenester osv. Kategoriseringen skal bidra til bedre forståelse og sammenligning av utgifter på tvers av ulike kategorier og ulike avdelinger og til å identifisere trender, mønstre og avvik i dataene. Det fremgår at innkjøpsanalysen en viktig prosess og verktøy som gjør at kommunen kan få innsyn i sine utgifter og gjennomføre tiltak ved behov.<sup>225</sup> I intervju blir det pekt på det er lett å avdekke om kommunen ikke er lojale til sine rammeavtaler gjennom innkjøpsanalysesystemet ettersom dette går ned på fakturanivå.

Innkjøpssjef viser til at det på revisjonstidspunktet var Innkjøp konsern og noen få andre enheter som benyttet systemet for innkjøpsanalyse. Det blir pekt på at kommunen har mest erfaring med bruk av systemet knyttet til de konsernovergripende rammeavtalene.

<sup>221</sup> Bergen kommune, *Prosedyre for kontraktsoppfølging - følge opp..* Sist godkjent 22.04.2024.

<sup>222</sup> Bergen kommune, *Prosedyre for kontraktsoppfølging – Evaluere og avslutte.* Revisjon 1.10 Sist godkjent 02.05.2023.

<sup>223</sup> Bergen kommune. *Veileder for elektronisk bestilling av varer og tjenester i BkBestilling.* BkKvalitet. Sist revidert 23.11.2023.

<sup>224</sup> Bergen kommune. Årsmelding 2023.

<sup>225</sup> Bergen kommune. Innkjøpsanalyse i Bergen kommune. BkKvalitet. Sist revidert 26.10.2023.

Innkjøpssjefen viser til at systemet er under utvikling og vil bli benyttet for flere områder i kommunen etter hvert. Hun legger til at andre avdelinger ved behov kan be Innkjøp konsern om rapporter fra innkjøpsanalysesystemet. Det går ikke frem av undersøkelsen at de reviderte etatene på revisjonstidspunktet benytter seg av denne muligheten til å be om rapporter fra innkjøpsanalysesystemet.

## **5.5.2 Rutiner for avrop i de undersøkte byrådsavdelingene**

### **5.5.2.1 Byrådsavdeling for finans**

**Etat for bygg og eiendom** inngår egne rammeavtaler, i tillegg til kommunens felles rammeavtaler, og det fremgår at det er ansatte i fagavdelingene som gjør avrop på disse rammeavtalene. Alle rammeavtaler som inngås av etaten blir registrert i KAV. Det blir vist til at det også blir inngått rammeavtaler som benyttes av både Etat for bygg og eiendom og Etat for utbygging, og at etaten som inngår avtalen i disse tilfellene registrerer avtalene i KAV og gir tilgang til ansatte som jobber med anskaffelser i den andre etaten.

Innkjøpsrådgiverne i fagavdeling for anskaffelser i Etat for bygg og eiendom har utarbeidet en oversikt over etatens egne rammeavtaler i et Excel-dokument. Det blir påpekt at oversikten over rammeavtaler ligger tilgjengelig i BkKvalitet og at det er mulig å favorittmerke Excel-dokumentet, slik at man kan få varsel dersom det skjer endringer i dokumentet. Ved å klikke på avtalenavnet i totaloversikten får man utfyllende avtaleinformasjon, eksempelvis leverandør og kontaktinformasjon, samt de til enhver tid gjeldende avtalepriser. I tillegg inneholder filen en oversikt over felles avtaler for kommunen (inngått av Innkjøp konsern) som etaten kan benytte. I intervju blir det vist til at det er en utfordring at prosjektledere ikke alltid benytter det oppdaterte Excel-dokumentet, men heller en gammel versjon av avtaledokumentene som de har lagret lokalt på PC eller printet ut. Dette medfører at prosjektlederne ikke alltid bruker oppdatert informasjon, for eksempel oppdaterte priser knyttet til fakturaer. Innkjøpsteamet erfarer videre noen ganger at prosjektledere gjennomfører bestillinger (avrop) over telefon. I henhold til rutineene skal prosjektledere egentlig gjennomføre avrop på rammeavtaler skriftlig, men det er ikke alltid at dette blir gjort.

Når det gjelder fakturakontroll så opplyser kommunen at det er prosjektavdelingen i etaten som er ansvarlig for mottak av faktura og fakturabehandling, og at det er den enkelte prosjektleder som er ansvarlig for å følge opp at leverandør fakturerer i henhold til bestilling og avtale. Det blir påpekt at avtaleoversikten som er nevnt over er et nyttig verktøy, da man i oversikten blant annet finner informasjon om gjeldende avtalepriser.

Etat for bygg og eiendom har også utarbeidet en prosedyre for avrop og mottakskontroll på innkjøp som er tilgjengelig i BkKvalitet.<sup>226</sup> Prosedyren er utformet som en tabell der ansvar per aktivitet er beskrevet, eksempelvis hvilket ansvar man har som bestiller. Formålet med prosedyren er å sikre at avrop skjer på rett måte og at leveransen er i henhold til bestilling.

I forbindelse med verifiseringen av rapporten blir det vist til at Etat for bygg og eiendom sikrer oversikt over påløpte kostnader i egne rammeavtaler gjennom kontraktsmøter og halvårlig/årlig leverandør-/leveransestatistikk fra leverandør. Det blir videre vist til egne rapporter fra økonomisystemet (UBW) og dialog mellom fagleder for anskaffelser og gruppeleder for prosjektavdelingen i ukentlige møter. Det blir videre pekt på at fagavdeling for anskaffelser kan ta ut statistikk på enkeltavtaler, og at dette vanligvis blir gjort før hvert kontraktsmøte, innløsning av opsjon og/eller ved utarbeidelse av likelydende ny rammeavtale.

---

<sup>226</sup> Bergen kommune. EBE. Prosedyre for avrop og mottakskontroll på innkjøp. Gyldig fra 31.07.2023.

Etaten peker videre på at kontraktseier i lag med kontraktsforvalter og eventuelt større brukere av avtalen, gjennomfører sjekk av avtalelekkasje, fakturastikkprøvekontroll, gjennomgang av avvik i BkKvalitet før hvert kontraktsmøte.

**Etat for utbygging** har også egne rammeavtaler, og alle rammeavtaler som inngås av Etat for utbygging blir registrert i KAV under prosjektet «Rammeavtaler – EFU».

I Etat for utbygging er det avdeling for kontrakt og anskaffelser som har ansvaret for å gjøre avrop på etatens rammeavtaler etter bestilling fra prosjektlederne i fagavdelingene. Det blir i intervju påpekt at det bare er innkjøpsrådgiverne i avdeling for kontrakt og anskaffelser som gjør avrop på etatens rammeavtaler, gjennomfører minikonkurranser på parallelle rammeavtaler mv. Det er ulike typer avropsmekanismer for de ulike rammeavtalene og innkjøpsrådgiverne ser til at dette går riktig for seg og fører det inn i et felles Excelskjema hver gang de gjør et avrop. Det blir påpekt at man i Etat for utbygging har god erfaring med å avgrense oppgaven med å gjøre avrop på rammeavtaler til innkjøpsrådgiverne, og at det oppleves som at etaten har god kontroll på sine rammeavtaler.

Det går frem av intervju at det er en ansatt i avdeling for kontrakt og anskaffelser som har et særskilt ansvar for etatens rammeavtaler og at dette ansvaret innebærer å holde oversikt over etatens rammeavtaler, foreta prisjusteringer, gjennomføre planlagt evaluering og leverandøroppfølging, prolongeringer og å være dokumentadministrator for alle etatens maler knyttet til rammeavtaler. Det går videre frem at det er den samme ansatte som i utgangspunktet også gjennomfører anskaffelser av nye rammeavtaler, men det blir påpekt at dette er avhengig av kapasitet. Det blir påpekt at alt man gjør i Merzell dokumenteres i systemet og arkiveres i sak- og arkivsystemet (Bk360), slik at det for eksempel er enkelt for andre å sette seg inn i prosesser og historikk dersom ansvarlig innkjøpsrådgiver skulle ha fravær.

Når det skal gjøres avrop på felles rammeavtaler i kommunen, for eksempel kurs- og konferanseavtaler gjøres dette i BkBestilling. Bestilling av denne typen tjenester ligger ikke til innkjøpsrådgiverne i kontrakt og anskaffelser, men til stabsavdelingen i etaten.

I forbindelse med verifisering av rapporten peker Etat for utbygging på at man i etaten vurderer rammeavtaler som et strategisk verktøy for drift av sin virksomhet, og at man for å synliggjøre rammeavtalenes betydning har fordelt eieransvaret for rammeavtalene på lederne i etaten. Det blir påpekt at det i tillegg er en dedikert innkjøpsrådgiver i avdeling Kontrakt og anskaffelser som ivaretar inngåelse og oppfølging av rammeavtaler.

Det blir videre vist til at økonomiavdelingen i etaten henter ut forbruk på rammeavtalen i forbindelse med vurdering av om opsjon på prolongering skal innløses, og at dette skjer etter anmodning fra innkjøpsrådgiver som har ansvar for oppfølging av rammeavtalen. Etaten viser til at det ikke er etablert en samlet oversikt over uttak på alle deres rammeavtaler.

Etat for utbygging viser til at det ikke blir gjennomført vurderinger av avtalelojalitet i etaten, og at dette er på bakgrunn av at man i etaten er av den oppfatning at måten man har organisert fagområdet på sikrer tilstrekkelig kontroll med at rammeavtalene benyttes som forutsatt.

### **5.5.2.2 Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold**

I intervju med representanter fra de reviderte etatene i byrådsavdelingen for barnevern, sosiale tjenester og mangfold blir det pekt på at de felles rammeavtalene i kommunen i stor grad dekker behovene i etatene. Resultatenhetene i etatene gjør avrop på rammeavtaler for varer og tjenester, og alle avrop på rammeavtaler håndteres gjennom BkBestilling. I noen tilfeller har



enhetene dialog med anskaffelsesrådgiverne i byrådsavdelingen når det skal gjøres avrop på avtaler, det blir blant annet pekt på at dette har vært tilfelle i Etat for psykisk helse- og rustjeneste ved avrop på avtale om avlastningsbolig i slutten av 2023.

Det fremgår av tilsendt rollebeskrivelse i byrådsavdelingen at det er kontraktsforvalter i etatene som skal sikre at tjenestene som blir levert av leverandør er i henhold til kontrakt og kommunen sine krav. Brukere av kontrakter, som regel ansatte i tjenestene, har ansvar for å kjenne til innholdet i avtaler og faktureringsrutiner, å bruke kontrakten innenfor rammene, samt rapportere til kontraktsforvalter i etaten dersom avvik forekommer.

I Etat for sosiale tjenester blir det vist til at man opplever å ha god oversikt over hvilke rammeavtaler som er gjeldende i kommunen og det vises til at det er etablert praksis å sjekke oversikten over eksisterende rammeavtaler før en eventuell anskaffelsesprosess startes opp, i tillegg blir det pekt på at det er nyttig med oversikt over alle felles rammeavtaler i kommunen som ligger tilgjengelig for ansatte i BkKvalitet.

I forbindelse med verifiseringen av rapporten blir det påpekt at byrådsavdelingen har et fåtall rammeavtaler som de forvalter. Det blir vist til at rammeavtaler inngås av anskaffelsesrådgivere i kommunaldirektørens stab, og at det også er anskaffelsesrådgiverne som registrerer rammeavtalene i KAV. Det blir vist til at det er økonomirådgivere ved etater og økonomirådgiver i kommunaldirektørens stab som har ansvar for å holde oversikt over påløpte kostnader på de avtaler byrådsavdelingen og underliggende etater forvalter. Det blir pekt på at byrådsavdelingen ikke har dokumentert rutine for å sikre avtalelojalitet, men at vurdering av lojalitet gjennomføres som en del årlig kontraktsoppfølging. Det blir vist til at avtalelojalitet også er del av kontraktsoppfølgingsmalen som per oktober 2024 er under utarbeidelse.

### 5.5.2.3 Byrådsavdeling for byutvikling

Det blir vist til at alle rammeavtaler som blir inngått i Byrådsavdeling for byutvikling, blir registrert i KAV.

**Bymiljøetaten** opplyser at de bestiller lite varer til egen drift, og at denne type materiell hovedsakelig dekkes gjennom kommunens felles rammeavtaler. Det blir vist til at disse felles rammeavtalene er tilgjengelige og at avrop/bestilling av varer gjøres gjennom BkBestilling. Det er to medarbeidere i Bymiljøetaten som har hovedansvar for bestilling i BkBestilling.

Bymiljøetaten har også egne rammeavtaler som følges opp av fagavdelingene i etaten. I forbindelse med verifiseringen av rapporten viser etaten til at dersom de har en rammeavtale som omfatter den aktuelle anskaffelsen, er det denne som skal benyttes. Det blir pekt på at alle avtaler har en avtaleansvarlig i Mercell KAV og at det er den avtaleansvarlige som har ansvaret for å holde oversikt over uttak på rammeavtalene til Bymiljøetaten. Vedkommende er kurset og har som regel ansvar for flere av avtalene som ligger i Mercell KAV. Som eksempel blir det vist til at det i Gjennomføringsavdelingen er én spesifikk person som har ansvaret for de rammeavtalene avdelingen har inngått (*Rådgivende Ingeniørtjenester, Byggeleder, og Mindre entreprenørtjenester*). I avtalene med *Rådgivende Ingeniørtjenester og Byggeleder* er det avtalefestet at leverandører skal rapportere hvor mye de har tatt ut på rammeavtalene når etaten etterspør det.<sup>227</sup>

I **Bergen Vann** blir det vist til at innkjøper og fagansvarlig for prosjekt skal involveres i alle anskaffelser, og at dette sikrer at rammeavtaler benyttes slik det er forutsatt. Det er etablert

<sup>227</sup> Etaten har lagt ved eksempel på samlet uttak for avtalen på Rådgivende Ingeniørtjenester. I oversikten fremgår avropsnummer, prosjektnavn, prosjektleder, firma/leverandør. Avtalesum, forbruk pr. 15.09.2024 og antatt sluttsum. Det er fire leverandører på avtalen.

en rolle- og ansvarsmatrise for anskaffelser i Bergen Vann, og det går blant annet frem i denne matrisen at man i rollen som «bestiller» har ansvar for å bestille varer og tjenester etter avtale og å registrere varemottak og fakturakontroll.

Etaten har etablert en oversikt over egne rammeavtaler for vare- og tjenestekontrakter der det blant annet fremgår tidsramme for avtalen og hvem som er fagansvarlig for hver avtale. Det er ikke fylt ut gjeldende tidsperiode for alle rammeavtaler som er lagt inn i oversikten. Det går heller ikke frem hvordan man skal gjøre avrop på avtalene.

I forbindelse med verifisering av rapporten viser Bergen Vann til at de følger opp påløpte kostnader i egne rammeavtaler gjennom årlige kontraktoppfølgingsmøter for rammeavtaler innenfor drift med verdi over NOK 1 millioner. Bergen Vann viser til at man i prosjektavdelingen har jevnlig oppfølgingsmøter og oppfølging/rapportering gjennom systemet ISY. Etaten viser til at man gjennomgår rammeavtaler ved eventuell innløsning av opsjoner. Det blir vist til at det er innkjøper og fagansvarlig/prosjektleder på aktuelle avtaler som har ansvar for denne oppfølgingen. Det blir videre vist til at det ikke er etablert statistikk eller oversikt som viser samlet uttak på rammeavtalene som er inngått av Bergen Vann.

Bergen Vann viser videre til at prosjektleder og fagansvarlig prosjekt gjør vurdering av avtalelojalitet innenfor Prosjektavdelingen, men det går ikke frem hvordan eller hvor ofte denne vurderingen gjennomføres. Det går ikke frem at man vurderer avtalelojalitet innen andre områder i Bergen Vann.

### **5.5.3 Stikkprøvekontroll av avrop på rammeavtaler**

Revisjonen har undersøkt om 17 avrop på rammeavtaler ble gjort i samsvar med reglene fastsatt i rammeavtalene, og om rammeavtalene var gyldige på tidspunktet der avropet ble gjort. Tabell 18 viser om det enkelte kontrollerte avrop er gjort i samsvar reglene i rammeavtalen, om avtalen var gyldig på avropstidspunktet, samt eventuelle avvik/merknader.

Tabell 18: Avrop på rammeavtaler

Nr.	Byrådsavdeling	Anskaffelse gjelder	Gyldig avtale	Korrekt avrop	Kommentar
6	BBSM	Dataskjermer	Ja	Ja	Ingen merknad
10	BBSM	Arbeidstøy	Nei	Nei	Avtalen er utgått. <sup>228</sup> Det finnes ikke dokumentasjon på det aktuelle avropet.
12	BBSM	Hotellopphold og seminar	Uvisst	Ikke dokumentert	Avtalen var utgått på tidspunktet for opphold og seminar.
Nr.	Byrådsavdeling	Anskaffelse gjelder	Gyldig avtale	Korrekt avrop	Kommentar
1	BBU	Rørleggertjeneste	Ja	Ja	Ingen merknad
5	BBU	VA-deler	Ja	Ikke dokumentert	Deloitte har ikke mottatt dokumentasjon på avrop/bestilling. BBU opplyser at bestilling som hovedregel blir gjort gjennom nettbutikken, eller ved at ansatte har vært i butikken og kjøpt ved bruk av et kundekort utstedt til Bergen Vann.
7	BBU	Rørinspeksjon	Ja	Ja	Ingen merknad
10	BBU	Elektrotjenester	Ja	Ja	Ingen merknad
Nr.	Byrådsavdeling	Anskaffelse gjelder	Gyldig avtale	Korrekt avrop	Kommentar
1	BFIN	Gulvlegging	Ja	Ja	Ingen merknad
2	BFIN	Malerarbeid	Ja	Ja	Ingen merknad
4	BFIN	Heisteknisk rådgivning	Uvisst	Uvisst	Det fremgår ikke av faktura når arbeidet som faktureres er bestilt. <sup>229</sup>
7	BFIN	Prosjektadmin. tjenester	Ja	Ja	Ingen merknad
9	BFIN	Verktøy mv.	Ja <sup>230</sup>	Ja	Ingen merknad
11	BFIN	Rådgivning	Uvisst <sup>231</sup>	Uvisst	Deloitte har ikke mottatt dokumentasjon på ev. forlenging av avtalen. <sup>232</sup>
12	BFIN	Treningssyklus, sykehjem	Ja	Ja	Ingen merknad

<sup>228</sup> Dette ifølge informasjon fra kommunen og informasjon om kommunens avtaler på mercell.no. Deloitte har ikke mottatt dokumentasjon som viser varighet av avtalen utover dato for inngåelse av avtale i 2016.

<sup>229</sup> Fakturadato 20.06.2023. Avtalen utløp 03.02.2023.

<sup>230</sup> Det fremgår av Mercell.com at avtalen har varighet til og med 31.08.2023

<sup>231</sup> Ettårig rammeavtale med leverandør gjeldende fra 01.07.2016. Opsjon på årlig forlengelse inntil 3 år. Deloitte har ikke fått dokumentasjon på ev. bruk av opsjon.

<sup>232</sup> Tildeling av oppdrag 15.04.2020. Faktura 14.04.2023

#### 5.5.4 Vurdering

Deloitte vurderer at Bergen kommune ved Innkjøp konsern har etablert hensiktsmessige overordnede system og rutiner for å sikre at avrop på felles rammeavtaler blir gjort i samsvar med inngåtte avtaler og kontrakter i kommunen. Undersøkelsen viser blant annet at det er tilgjengelig oversikt over felles rammeavtaler i kommunen og at bruk av e-handelssystemet (BkBestilling) legger til rette for at avrop på rammeavtaler blir gjort i samsvar med krav i avtale. Det er etablert prosessbeskrivelser, rutiner mv. som skal bidra til å sikre at avrop blir gjort på riktig måte. Innkjøp konsern benytter et innkjøpsanalyzesystem for å undersøke avtalelojalitet på kommunens felles rammeavtaler. Undersøkelsen indikerer samtidig at dette systemet i liten grad blir benyttet av andre etater og avdelinger i kommunen. Deloitte merker seg at det i forbindelse med verifiseringen av rapporten fremgår at det ikke er, eller er noe uklart hvorvidt det er, etablert praksis for å kontrollere avtalelojalitet i alle de undersøkte etatene. Deloitte har ikke innhentet dokumentasjon på system og rutiner på dette området, men vil påpeke at kommunen skal sikre tilstrekkelig internkontroll når det gjelder oversikt over og oppfølging av rammeavtaler, og gjennom dette ha system og rutiner som avdekker avvik på inngåtte avtaler. Deloitte mener at kommunen bør vurdere om det vil være hensiktsmessig å gi tilgang til innkjøpsanalyzesystemet også for andre områder i kommunen enn Innkjøp konsern. Bergen kommune har mange avtaler og kontrakter som inngås av andre enheter enn Innkjøp konsern, og det fremstår som et hensiktsmessig system for å undersøke eksempelvis avtalelojalitet og pris regelmessig.

Basert på undersøkelsen som er gjennomført, vurderer Deloitte at de undersøkte etatene i all hovedsak har etablert system og rutiner som legger til rette for at avrop blir gjennomført i henhold til krav i rammeavtale. Alle de undersøkte etatene viser til at rammeavtaler som inngås av etatene eller byrådsavdelingene registreres i KAV. De undersøkte etatene i Byrådsavdeling for byutvikling og Etat for utbygging i Byrådsavdeling for finans har dedikerte roller i etaten som gjennomfører avrop på egne rammeavtaler, for å sikre at rammeavtalene blir benyttet i henhold til avtale. I Etat for bygg og eiendom er det flere prosjektledere som gjennomfører avrop på inngåtte rammeavtaler og det blir det vist til utfordringer knyttet til at prosjektledere i etaten ikke alltid benytter oppdatert versjon av oversikt over rammeavtaler, og at avrop ikke alltid gjennomføres skriftlig i henhold til etatens rutiner. I Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold blir det vist til at man i all hovedsak benytter rammeavtaler som er inngått av Innkjøp konsern, men at byrådsavdelingen har et fåtall avtaler som de forvalter. Det fremgår ikke av undersøkelsen hvordan byrådsavdelingen sikrer tilgjengelig oversikt over egne rammeavtaler eller hvordan etatene/resultatenhetene skal foreta bestilling på disse rammeavtalene. Deloitte vil påpeke at kommunen bør sikre at det i alle byrådsavdelinger og etater med egne rammeavtaler blir tydelig avklart hvordan bestilling skal foretas på en rammeavtale og videre sikre at det etableres gode rutiner og systemer som sikrer samhandling mellom kontraktseier og bestiller.<sup>233</sup>

Rammeavtaler kan variere i størrelse, tidsperiode<sup>234</sup> og omfang, og kjøp utover rammeavtalens verdi kan utgjøre ulovlige direkte anskaffelser. Det er derfor hensiktsmessig å ha etablert system for å sikre oversikt over påløpte kostnader i rammeavtaler. I alle de undersøkte etatene blir det vist til at det blir gjennomført kontroll av forbruk på rammeavtale i forkant av blant annet kontraktsmøte med leverandør og/eller vurdering av bruk av opsjon/forlenging av avtaler. Basert på undersøkelsen som er gjennomført har ikke Deloitte indikasjoner på at de

<sup>233</sup> Jf. punkt 4.1 i DFØs veileder om beste praksis for kontraktsoppfølging

<sup>234</sup> Rammeavtaler kan som hovedregel ikke inngås for mer enn fire år

undersøkte etatene ikke har tilstrekkelig system og rutiner for å sikre at det blir gjennomført kontroll av forbruk på rammeavtaler.

Gjennomført stikkprøvekontrollen viser at ett av de undersøkte avropene på rammeavtalene gjort på avtale som ikke var gyldig på avropstidspunktet (stikkprøve #10 i BBSM). Jf. beregning av anslått verdi for innkjøpene, skulle anskaffelsen vært konkurranseeksponert i samsvar med reglene i FOA.

Fire av de kontrollerte avropene mangler dokumentasjon på avrop og det er dermed ikke mulig for Deloitte å vurdere om avropene er gjort i samsvar med krav og retningslinjer i avtalene. I avropet i stikkprøve #12 i BBSM opplyser kommunen at bestillingen av opphold ble gjort før avtalen var utløpt, men da det ikke foreligger dokumentasjon på avropet, kan ikke Deloitte vurdere om bestillingen ble gjort mens avtalen var gyldig. Manglende dokumentasjon på avropene bryter med den generelle dokumentasjonsplikten i FOA § 7-1, som blant annet sier at oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i innkjøpsprosessen, og at vesentlig forhold for gjennomføringen av innkjøp skal nedtegnes. Denne plikten har blant annet som formål å sikre kravet til etterprøvnbarhet i offentlige innkjøp, og gjelder også for avrop på rammeavtaler, jf. *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser* punkt 37.5.2.1, der det blant annet står at «Den generelle dokumentasjonsplikten og kravet til etterprøvnbarhet må overholdes uavhengig av hvordan avropet på rammeavtalen foretas». Deloitte mener det er uheldig at dette ikke er gjort for alle de kontrollerte innkjøpene, og mener videre at kommunen bør iverksette tiltak for å forhindre at dette skjer.

# 6 Krav til kvalitet i midlertidige botilbud

## 6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling:

*Hvordan sikrer NAV at det blir stilt krav til kvalitet i enkeltkjøp av midlertidige botilbud<sup>235</sup> og hvordan følges det opp at kvaliteten i tilbudet er tilstrekkelig?*

## 6.2 Revisjonskriterier

Kommunen skal:

- Finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv jf. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 27. Midlertidig botilbud skal avhjelpe akutt bostedsløshet og er ikke ment å vare over tid. Med akutt bostedsløshet menes at tjenestemottaker ikke har et sted å sove og oppholde seg det neste døgnet. Bestemmelsen innebærer en plikt til å gi en naturalytelse, noe som innebærer at NAV-kontoret må fremskaffe et konkret og tilgjengelig botilbud til den som ikke klarer det selv. Kommunen skal videre sikre at det midlertidige botilbudet som benyttes er kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkelte tjenestemottakers behov (jf. rundskriv til Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen<sup>236</sup>).
- Ha rutiner for å forebygge, identifisere og avhjelpe inhabilitet (jf. Kommuneloven § 25-1 og § 13-3, forvaltningsloven §§ 6-10). Formålet bak inhabilitetsreglene er å sikre tillit til at offentlige anskaffelser gjennomføres på en samfunnstjenlig måte ved at det offentlige opptrer med integritet, jf. lov om offentlige anskaffelser § 1.

Som hovedregel vil leie av fast eiendom ikke omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser (jf. FOA § 2-4). Det blir likevel anbefalt at man holder seg til de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4 ved gjennomføring av leieprosesser.

---

<sup>235</sup> Med dette menes midlertidig boopphold hos leverandører der kommunen ikke har inngått kontrakt eller kvalitetsavtale for midlertidige boliger.

<sup>236</sup> NAV. Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV. Dok.nr R35-00. Sist endret 31.07.2024.

## 6.3 Kvalitetskrav i innkjøp av midlertidig botilbud fra leverandører uten kvalitetsavtale eller kontrakt med kommunen

### 6.3.1 Datagrunnlag

#### 6.3.1.1 Kommunens midlertidige botilbud

Bergen kommune påpeker i årsmelding for 2023 at det over tid har vært en krevende situasjon for bostedsløse i kommunen. Det blir vist til at det i 2023 har vært et stort press både i boligmarkedet og på plasser i midlertidig botilbud.

Bergen kommune opplyser at de har 87 plasser for personer som trenger et midlertidig botilbud; et tilbud i egenregi (MIBO Nyhavn<sup>237</sup>) og tilbud gjennom avtale med private leverandører (Indremisjonshjemmet og Sandviken pensjonat). Frelsesarmeen skal også åpne et tilbud for rusavhengige kvinner i løpet av 2024 der det skal tilbys seks midlertidige plasser og to akuttovernattingsplasser.<sup>238</sup> I intervju blir det påpekt at de midlertidige botilbudene i regi av eller gjennom avtale med kommunen, er forbeholdt mennesker i aktiv rus. Kommunen har ikke tilbud om midlertidige botilbud for mennesker som ikke har aktive rusutfordringer. Det blir vist til at det er stor mangel på midlertidig botilbud til brukere som ikke er i aktiv rus, særlig etter at det eneste midlertidige botilbudet for rusfrie ble nedlagt (Nubbebakken Blåkors Bosenter).

Antallet som benyttet seg av midlertidig botilbud i kommunen økte fra 454 personer i 2022 til 483 personer i 2023. Samtidig økte utgiftene til midlertidig botilbud fra NOK 40,6 mill. i 2022 til NOK 51,9 mill. i 2023<sup>239</sup>

I tillegg til midlertidige botilbud i egenregi og gjennom avtale med eksterne aktører, benyttet kommunen også private leverandører uten kontrakt eller kvalitetsavtale med kommunen for å sikre midlertidig bolig til brukere som har behov for dette. De private leverandørene uten avtale med kommunen tilbyr utleie av husrom på døgnbasis, for eksempel leiligheter, hybler, campinghytter og hotellrom. Kommunen opplyser at kjøp av midlertidig bolig fra private leverandører, utenom kommunens inngåtte avtaler, har økt fra litt over NOK 7 mill. i 2020 til nesten NOK 24 mill. i 2023. Kommunens utgifter på dette området har dermed økt med ca. NOK 17 mill. fra 2020 til 2023.<sup>240</sup>

Kommunene er etter sosialtjenesteloven forpliktet til å finne midlertidig botilbud for de, som ikke klarer det selv (§ 27)

Ansvar for tjenesten ligger i NAV-kontoret. Midlertidig botilbud skal avhjelpe akutt bostedsløshet og er ikke ment å vare over tid.

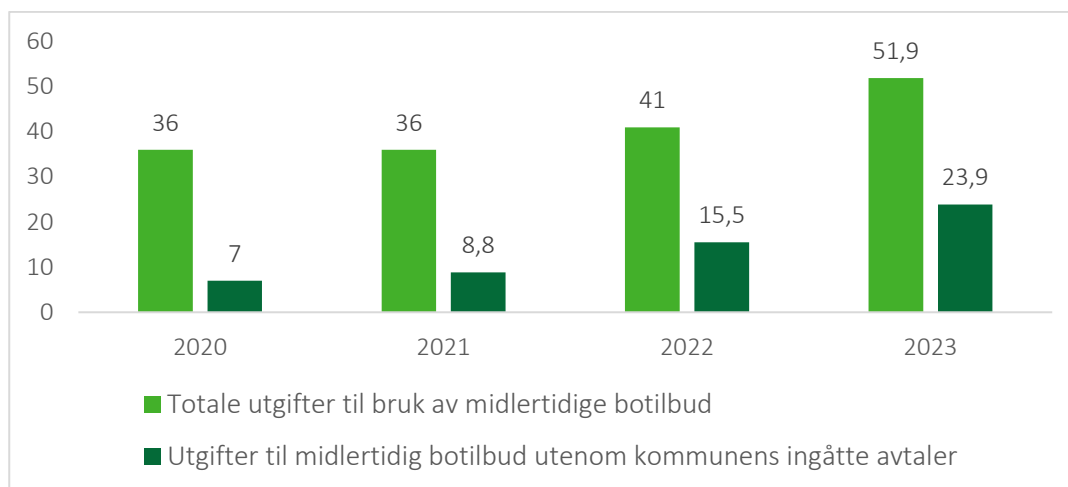
Med akutt bostedsløshet menes at tjenestemottaker ikke har et sted å sove og oppholde seg det neste døgnet. Det midlertidige botilbudet som benyttes må være kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkelte tjenestemottakers behov. (Rundskriv 35 – Sosialtjenesteloven)

<sup>237</sup> MIBO står for midlertidig botilbud

<sup>238</sup> Kommunen har også fra februar 2024 åpnet akuttovernatting for bostedsløse rusavhengige (Natthuset) i tillegg til Frelsesarmeens akuttilbud til samme gruppen mennesker i Bakkegaten. Det fremgår av *rundskriv 35-00 til sosialtjenesteloven* at dersom tjenestemottaker er utestengt fra å benytte egen enhet eller eget rom store deler av døgnet, fyller ikke tilbudet kravene som stilles til midlertidig botilbud. Akuttovernattingstilbud gir tilbud en del av døgnet og kan derfor ikke regnes som et midlertidig botilbud.

<sup>239</sup> Bergen kommune. Årsmelding 2023. Det blir vist til at det i 2023 både var økning i antallet som benytter seg av midlertidig botilbud samt prisøkning for tilbudene.

<sup>240</sup> Oversendt dokumentasjon fra Bergen kommune på leie av midlertidig botilbud uten kvalitetsavtale 2020-2023.

Figur 15: Utgifter til bruk av midlertidig botilbud (i NOK mill.)<sup>241</sup>

Statsforvalteren gjennomførte i 2023 tilsyn av midlertidig botilbud i Bergen kommune der det blant annet går frem at kommunen bryter loven ved ikke å ha tilstrekkelig kapasitet på midlertidige boliger. Statsforvalter påpeker at kommunen dermed må videreformidle andre tilbud. Det blir påpekt at botilbudene eies av leverandører kommunen ikke har avtaler med, og at kommunen ikke har kontroll på den faktiske kvaliteten på botilbudene de her benytter.<sup>242</sup> Statsforvalter slår fast at kommunen bryter loven hver gang NAV legger til rette for et leieforhold der boligen ikke tilfredsstillers kvalitetskrav til midlertidig botilbud. Bergen kommune varsler i sin plan for retting av lovbrudd påpekt i statsforvalterens rapport, at de vil iverksette følgende tiltak knyttet til forsvarlig standard i midlertidig botilbud:<sup>243</sup>

- Kartlegge midlertidige botilbud som ble benyttet i 2023 for å vurdere om enkelte må utgå.
- Utarbeide strategi for kjøp av plasser til midlertidig botilbud inkludert mulighet for rammeavtaler og bruk av oversikt over godkjente leverandører.
- Gjennomgang av rutiner for og oversikt over kvalitetskontroll av midlertidig botilbud.
- Etablering av nye rutiner og skjema for kartlegging som bedre støtter opp under krav til internkontroll.
- Så langt som mulig skaffe midlertidig botilbud der det ikke er fellesfunksjoner.

I forbindelse med verifisering av rapporten, viser byrådsavdelingen til følgende status i dette arbeidet per oktober 2024:

- Ny konkurranse er planlagt gjennomført høsten 2024: anskaffelse av 32 plasser i midlertidig botilbud
- Private leverandører av midlertidig botilbud uten avtale er kartlagt og kvalitetsvurdert i henhold til lovens krav til forsvarlig standard

<sup>241</sup> Data er hentet fra Bergen kommunes årsmeldinger og oversendt dokumentasjon fra Bergen kommune

<sup>242</sup> Statsforvalteren i Vestland. *Rapport etter tilsyn med Bergen kommune høsten 2023*, 08.12.2023.

<sup>243</sup> Bergen kommune, *Plan for retting av lovbrudd påpekt i rapport etter tilsyn med Bergen kommune høsten 2023*, 19. januar 2024.



- Det er utarbeidet oversikt over leverandør som er kvalitetsvurdert av etaten, dokument i BK-kvalitet tilgjengelig for tjenestene i Etaten<sup>244</sup>
- Gjennomført møte med leverandører av midlertidig botilbud der tema var funn fra statsforvalters tilsyn, lovkrav til forsvarlig standard, kvalitet, sammensetting og trygghet for beboere
- Arbeid med revisjon av prosedyrer og rutiner pågår
- Gjennomført flere nettverkssamlinger med ansatte på NAV-kontorene der hovedtema er kvalitet i saksbehandling og oppfølging av bostedsløse

### **6.3.1.2 Retningslinjer og praksis for å sikre kvalitet i midlertidige botilbud fra private tilbydere uten kontrakt eller kvalitetsavtale med kommunen**

I NAV sosialtjenestens prosedyre for oppfølging av bostedsløse<sup>245</sup> fremgår det at man som hovedregel først skal benytte midlertidige botilbud der leverandøren har avtale med Bergen kommune. Det står videre at NAV sosialtjenesten står fritt til å velge leverandør ved behov for midlertidig husvære på hotell eller andre overnattingssteder. Det går frem at overnattingsstedet skal være av nøktern standard, og at slike overnattingssteder uten avtale skal benyttes av:

- familier med barn eller enslige som ikke har rusutfordringer
- ungdom under 25 år som skal skjermes fra rusmiljøer
- andre forhold i tjenestemottakers situasjon som sosialtjenesten vektlegger etter en skjønsmessig vurdering

Prosedyren for oppfølging av bostedsløse inneholder ikke beskrivelser av krav til kvalitet ved valg av private leverandører, eller hvordan kvaliteten i det midlertidige botilbudet skal følges opp. Det går heller ikke frem at saksbehandler skal vurdere eller dokumentere vurdering av habilitet i tilfellene der man må sikre midlertidige botilbud på det private markedet. I prosedyren går det samtidig frem at NAV har ansvar for oppfølging av boligsituasjonen for alle tjenestemottakere som bor i midlertidig botilbud, og at den enkelte NAV sosialtjeneste skal ha rutiner som sikrer at tjenestemottakere som bor i midlertidig botilbud har tett oppfølging av veileder og/eller bo-oppfølgingstjeneste ved kontoret, slik at oppholdet blir kortest mulig.

I intervju med representanter for NAV-kontor blir det vist til at det heller ikke ved de enkelte NAV-kontor er fastlagt skriftlige krav eller prosedyrer knyttet til kvalitetskontroll av midlertidig botilbud fra private leverandører som kommunen ikke har inngått avtale med.

Det blir ikke inngått husleieavtale mellom kommunen og privat utleier av midlertidig. Dersom det er saksbehandler som har skaffet botilbudet på vegne av bruker, blir det sendt betalingsgaranti til utleier slik at regningen blir sendt til NAV-kontoret. Nav gjør deretter en vurdering av om bruker har midler til å dekke deler eller hele beløpet selv. Dersom man finner at bruker kan dekke deler eller hele beløpet sender NAV et tilbakebetalingskrav til brukeren. Ettersom det ikke inngås kontrakter eller leieavtaler er det utleier som tar risiko for eventuelle skader på leiligheten.

NAV-kontorene gjennomfører ikke stedlig undersøkelse av kvaliteten i botilbud hos private utleiere verken før de benyttes eller mens bruker leier bosted. Det blir samtidig pekt på at saksbehandlere kan gjøre en vurdering av det midlertidige botilbudet ut ifra den informasjonen de har tilgjengelig, eksempelvis beskrivelse av tilbudet fra leverandøren selv gjennom samtale, informasjon på nettsider

<sup>244</sup> Oversikt over midlertidig botilbud uten kvalitetsavtale Alfa Bolig Vest. Revisjonsnummer 1.0. Godkjent 25.06.2024.

Oversikt over midlertidig botilbud uten kvalitetsavtale Sommersest Boligutleie AS. Revisjonsnummer 1.0.. Godkjent 13.06.2024.

Oversikt over midlertidig botilbud uten kvalitetsavtale. Revisjonsnummer 1.0. Godkjent 13.06.2024.

<sup>245</sup> Bergen kommune. EST – NAV sosialtjenestens oppfølging av bostedsløse- Revisjon 1.3. Gyldig fra 23.02.2023.

e.l. Ved ett NAV-kontor blir det vist til at de har praksis for at saksbehandler stiller utleier spørsmål om det for eksempel er andre personer som bor på stedet, om beboerne har voldshistorikk, om det er mye besøk på stedet mv. Det blir samtidig påpekt at dette ikke blir dokumentert utover at det journalføres at saksbehandler har vært i kontakt med utleier og avtaler leie av bolig. I intervju med andre NAV-kontor blir det vist til at saksbehandlerne ikke har oversikt over hvilke andre personer som bor på utleiestedet (dersom det er flere boenheter). Det blir også påpekt at bosituasjonen kan endre seg på kort tid etter hvem som bor der. Det er en krevende brukergruppe og situasjonen for brukerne kan endre seg i perioder, noe som igjen påvirker det aktuelle bomiljøet.

De intervjuede peker på at NAV-ansatte ikke har kapasitet til å besøke bostedene fysisk. Det blir videre påpekt at man av hensyn til ansatte i NAV sin sikkerhet ikke går direkte inn til brukere som leier midlertidig bolig hos private, da man for eksempel ikke vet hvem andre som er i boligen. Det blir samtidig påpekt at saksbehandlerne er tett på brukerne og følger dem opp selv om man ikke er ute i boligene og oppsøker dem der.

Det er saksbehandler for den enkelte bruker i NAV som er ansvarlig for å finne et midlertidig botilbud på vegne av brukeren, og det blir påpekt at prosessen tar utgangspunkt i brukerens behov. Hvilke tilbydere som er aktuelle vil avhenge av behovet til brukeren, herunder om brukeren er i aktiv rus, alder, om vedkommende har psykiske utfordringer mv. Det blir gjennomført kartlegging og voldsrisikovurdering av brukere med behov for midlertidig bolig og saksbehandler vurderer om bruker skal ha tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven eller lov om sosiale tjenester. Saksbehandler kontakter deretter aktuelle tilbydere for å høre om de har kapasitet. Det blir i intervju vist til at kommunens egne tilbud som regel først blir undersøkt.<sup>246</sup>

Det blir påpekt at prosessen for å anskaffe et midlertidig botilbud avhenger av grad av hast. Dersom det er akuttbehov ringer saksbehandler rundt og forsøker å skaffe bosted, men dersom bruker kommer inn for eksempel en måned i forveien, undersøker saksbehandler permanente leiligheter og hva som er ledig på markedet. Det blir ikke vist til at det er system eller rutiner ved NAV-kontorene som sikrer at saksbehandlerne vurderer og dokumenterer vurdering av egen habilitet ved bruk av private leverandører av midlertidige boliger.

I forbindelse med verifiseringen av rapporten påpeker Etat for sosiale tjenester at kommunen har et ansvar for å sikre at alle ansatte er kjent med og har tilstrekkelig forståelse av forvaltningslovens habilitetsregler, jf. forvaltningsloven §§ 6-10. Det blir pekt på at NAV-kontorene ivaretar dette ansvaret ved informasjon til, og eventuell opplæring av, nyansatte saksbehandlere. Det blir vist til at de aller fleste saksbehandlere i NAV-sosialtjenesten ellers har en utdanning der forvaltningsloven har vært et tema i utdanningen, og at forvaltningslovens bestemmelser om habilitet og saksbehandling jevnlig er tema for avdelingsmøter, kontormøter, veiledning med mer.

Etat for sosiale tjenester viser videre til at det følger av forvaltningsloven at alle ansatte har selvstendig ansvar for å si fra om forhold som gjør eller kan gjøre vedkommende inhabil. Bestemmelsen skal sikre at ansatte ikke behandler saker der ansatte er inhabile. Det blir påpekt at etter etatens vurdering kan ikke forvaltningslovens bestemmelser om habilitet forstås slik at det skal dokumenteres i alle saker at de ansatte som er involvert i saken har vurdert sin habilitet, og at de ansatte da ikke er inhabile. Det er ingen praksis på NAV-kontorene at det skal framgå i vedtak at de to personene som signerer vedtaket ikke er inhabile. Etaten påpeker at de heller ikke kjenner til at andre forvaltningsorganer har en slik praksis. Etter etatens vurdering er det heller ikke ønskelig å innføre en slik praksis i vedtak som fattes av NAV-sosialtjeneste. Videre vurderer etaten at det ikke

<sup>246</sup> Avhengig av vurdering av brukerens behov, alder, om de er i aktiv rus mv.

foreligger særlige forhold ved vedtak om midlertidig botilbud som medfører at det i disse vedtakene skal dokumenteres at habilitet er vurdert, og ved det ha en annen praksis enn for øvrige vedtak.

Etaten understreker at det etter deres vurdering er svært liten risiko for at en saksbehandler i NAV-sosialtjeneste ikke har tilstrekkelig forståelse av habilitetsbestemmelsene.

Det blir vist til at brukerne kan gi tilbakemelding til saksbehandler om kvalitet i midlertidig botilbud hos private leverandører. Ansatte ved ett NAV-kontor viser til at dersom saksbehandlere får tilbakemelding fra en bruker om dårlig standard eller sikkerhet ved et botilbud vil de forsøke å tilby en annen bolig, men det er ikke alltid andre ledige tilbud i disse tilfellene. Det vises til at NAV-kontoret kan melde avvik og løfte avvik til Etat for sosiale tjenester, og at dette har blitt gjort tidligere i forbindelse med et midlertidig botilbud med kvalitetsavtale. Ved ett annet NAV-kontor vises det til at det ikke meldes inn avvik knyttet til utfordringer med midlertidig botilbud som leveres av private leverandører. Ansatte påpeker at det generelt er svært få avvik knyttet til midlertidige botilbud fra private leverandører, og at det er lite som blir rapportert. Når ansatte ved dette NAV-kontoret blir oppmerksomme på behov for utbedringer tas dette direkte med ansvarlig leverandør.

De intervjuede viser til at krav og standarder til kvalitet i midlertidig botilbud fra private leverandører i stor grad blir en teoretisk øvelse, da det er såpass stor mangel på tilbydere som er villig til å leie ut boliger til brukergruppen. Det blir påpekt at NAV er prisgitt de få tilbyderne som leier ut. En konsekvens av dette er at kvalitet ikke nødvendigvis er det som blir mest avgjørende, fordi alternativet er at personen ikke har et sted å bo den natten. Det begrensede private markedet for midlertidige botilbud medfører også at NAV i liten grad kan forhandle på pris. Det fremgår av intervju at det er satspris per dag for utleieboliger som benyttes som midlertidig botilbud, og at prisene varierer per leverandør.

### 6.3.1.3 Bruk av private leverandører av midlertidig botilbud

Det blir vist til at NAV-kontorene har opparbeidet seg erfaringer med ulike private leverandører som tilbyr midlertidig botilbud, og som kan kontaktes dersom kommunens tilbud om midlertidig botilbud ikke er aktuelle eller ledige. Et NAV-kontor har utarbeidet en liste over private leverandører som kan benyttes dersom kommunens tilbud ikke har ledig plass eller ikke er aktuelle. Det blir påpekt at listen er ment som et hjelpemiddel for saksbehandlere og at det alltid skal gjøres en vurdering av hva som kan være aktuelt for den enkelte tjenestemottakeren. De andre NAV-kontorene peker også på at de har en til tre private leverandører som de i stor grad benytter for midlertidig bolig.

I en oversikt over kommunens utgifter knyttet til kjøp av midlertidige boliger fra private leverandører fremgår det at det samlet i 2023 ble utbetalt NOK 23,9 mill. til 25 private utleiere av midlertidige boliger (inkludert leiligheter, hotellrom, campinghytter mv.). 80 prosent av disse utgiftene (NOK 19,2 mill.) gikk til tre private aktører (se tabell 19 under). I oversikten fremgår det at det i 2023 har blitt benyttet 22 andre tilbydere for til sammen om lag NOK 2,4 mill. og at kommunen også har betalt ut om lag NOK 2,3 mill. direkte til bruker.

Tabell 19: Kommunens utbetaling til de tre mest brukte private tilbyderne av midlertidig bolig 2020-2023 (Kilde: Bergen kommune)

Leverandør	2020	2021	2022	2023
Leverandør #1	1 342 260	1 943 187	3 552 302	5 695 685
Leverandør #2	2 838 000	2 993 344	5 105 600	8 222 324

Leverandør #3	1 929 160	2 458 756	4 483 823	5 369 666
<b>TOTALT</b>	<b>6 109 420</b>	<b>7 395 287</b>	<b>13 141 725</b>	<b>19 287 675</b>

Leverandør #1 har leiligheter, hybler og hus forskjellige steder i Bergen. Leverandør #2 leier ut leiligheter i pensjonat og leverandør #3 driver hotell og camping.

### 6.3.2 Vurdering

Statsforvaltaren i Vestland har etter tilsyn med Bergen kommune i 2023<sup>247</sup> blant annet understreket at kommunen må sikre at kvaliteten på det som blir tilbydd som midlertidig bosted er forsvarlig. Deloitte merker seg at kommunen har utarbeidet en plan for retting av påpekte lovbrudd etter tilsynet, og at dette blant annet omfatter å gjennomgå rutiner for og oversikt over kvalitetskontroll av midlertidige boliger.

På undersøkelsestidspunktet gikk det ikke frem av rutiner, retningslinjer eller lignende at man skal kontrollere kvalitet i midlertidige botilbud fra private leverandører uten kontrakt eller kvalitetsavtale med kommunen eller hvordan man skal gå frem for å kontrollere dette. Undersøkelsen viser at det heller ikke var praksis for at NAV-kontorene i tilstrekkelig grad kontrollerer kvalitet i de private botilbudene som benyttes. På bakgrunn av undersøkelsen som er gjennomført påpeker Deloitte at det midlertidige botilbudet som benyttes i henhold til rundskriv 35-00 til sosialtjenesteloven skal være kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkelte tjenestemottakers behov og det er NAV-kontoret som må sikre at det midlertidige botilbudet som benyttes er forsvarlig. Deloitte merker seg samtidig at kommunen i forbindelse med verifiseringen peker på at det som oppfølging av tilsyn fra statsforvalter har blitt etablert oversikt over midlertidige botilbud uten kvalitetsavtale som benyttes regelmessig i kommunen (med vurdering av kvalitet ihht. sosialtjenesteloven). Det er videre gjennomført flere nettverkssamlinger med ansatte på NAV-kontorene der hovedtema har vært kvalitet i saksbehandling og oppfølging av bostedsløse. Det blir videre pekt på at det er en pågående revisjon av prosedyrer og rutiner.

I henhold til regelverket skal kommunen skal ha rutiner for å motvirke inhabilitet i saksbehandlingen.<sup>248</sup> Det blir i undersøkelsen påpekt at kommunen i stor grad er prisgitt de utleierne som kan sikre midlertidig botilbud til brukergruppen, at kommunen benytter relativt store beløp for å sikre midlertidige botilbud, og at det er et fåtall enkeltaktører som benyttes. Deloitte merker seg at det er høy bevissthet rundt habilitet i Etat for sosiale tjenester, og at forvaltningslovens bestemmelser om habilitet og saksbehandling er tema i utdanningen for de fleste ansatte i tillegg til at dette også jevnlig er tema for avdelingsmøter, kontormøter, veiledning mv.

<sup>247</sup> Statsforvaltaren i Vestland. *Rapport etter tilsyn med Bergen kommune høsten 2023*, 08.12.2023.

<sup>248</sup> Kommuneloven §25-1, Forvaltningsloven §§ 6-10

## 7 Konklusjon og anbefalinger

Undersøkelsen viser at Bergen kommune har etablert en rekke gode system og rutiner for å sikre at anskaffelser og kontraktsoppfølging skjer i henhold til krav i regelverket og kommunens egne mål og retningslinjer på området. Samtidig viser undersøkelsen at kommunen har noen forbedringspunkt når det gjelder systematisering av arbeidet på enkelte områder.

**Organiseringen av innkjøp i de undersøkte byrådsavdelingene fremstår i hovedsak som hensiktsmessig.**

- **Fullmaksstrukturen** for innkjøp i de tre undersøkte byrådsavdelingene i Bergen kommune fremstår i all hovedsak som hensiktsmessig og i henhold til kommunens egne føringer på området, men undersøkelsen viser samtidig at det gjenstår noe arbeid for å sikre **tydeliggjøring og forankring av fullmakter, roller og ansvar** når det gjelder anskaffelser og kontraktsoppfølging i den ene byrådsavdelingen.
- Kommunen legger i stor grad til rette for at ansatte som arbeider med anskaffelser og kontraktsoppfølging får nødvendig **opplæring og kompetanse**. Undersøkelsen viser at det blir påpekt et behov for mer kompetanse og tydeligere rolledeling når det gjelder kontraktsoppfølging i etater underlagt Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold, men Deloitte merker seg at det i revisjonsperioden er satt inn hensiktsmessige tiltak for å sikre kompetanse og tydeligere rolle- og ansvarsdeling.

Det er i all hovedsak etablert hensiktsmessige overordnede system og rutiner som sikrer at innkjøp skjer i henhold til gjeldende regelverk og kommunens egne retningslinjer, men noen av de gjennomførte stikkprøvekontrollene viser at disse ikke alltid etterleveres i praksis.

- **Stikkprøvekontrollene viser at kommunen ikke har konkurranseeksponert alle de kontrollerte anskaffelsene i samsvar med krav i regelverket.** Deloitte vurderer at dette ikke er tilfredsstillende og at kommunen må iverksette tiltak for å sikre at alle anskaffelser blir kunngjort i samsvar med krav i regelverket.
- Bergen kommune har etablert hensiktsmessige overordnede system og rutiner som skal sikre at **innkjøp i kommunen gjennomføres i henhold til kommunens vedtak, mål og strategier for klima, miljø og samfunnsansvar.**
- Kommunen har også utarbeidet retningslinjer, veileder og rutiner for **etablering av tilfredsstillende kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.** I anskaffelsene som er undersøkt gjennom stikkprøvekontroll er det satt tydelige tildelingskriterier, og evaluering av leverandørene er gjennomført og dokumentert i henhold til krav om dette. I flertallet av de undersøkte anskaffelsene har kommunen også innhentet tilstrekkelig relevant informasjon til å kunne avvise tilbud på bakgrunn av forhold ved leverandører, men det er **ikke bedt om fullmakt til å hente inn utvidet skatteattest i alle anskaffelsene der dette er påkrevd**, og i én av de undersøkte anskaffelsene er det ikke satt krav om at leverandører fyller ut egenerklæring om avvisningsgrunner i Det europeiske egenerklæringsskjemaet (ESPD). Dette er ikke i henhold til krav i regelverket.
- Kommunen har utarbeidet rutiner for å stille krav i konkurransegrunnlag og kontrakter som skal **sikre seriøse leverandører.** Stikkprøvekontrollen viser også at kommunen har inkludert

krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandør og underleverandør i utlysninger og kontrakter i alle de undersøkte anskaffelsene der dette er påkrevd.

- Bergen kommune har **ikke i tilstrekkelig grad etablert systematiske interne kontroller/etterkontroller** for å avdekke brudd på regelverket for offentlige anskaffelser og for å sikre at anskaffelser skjer i samsvar med krav til konkurranse i alle de undersøkte etatene. I henhold til anbefalinger om god internkontroll for anskaffelser og kommunens egne føringer for internkontrollarbeid, bør kommunen sikre systematisk og jevnlig oppfølging av etterlevelse på innkjøpsområdet i kommunen.

**Bergen kommune har etablert hensiktsmessige rutiner og system for kontraktsoppfølging, men undersøkelsen indikerer at dette ikke alltid blir etterlevd i alle kommunens byrådsavdelinger og etater.**

- Kommunen ved Innkjøp konsern har etablert **system og rutiner som bidrar til å sikre at kontrakter følges opp** i byrådsavdelingene med underliggende enheter. Kommunen benytter kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) for å sikre oversikt over kontraktsporteføljen og som verktøy i kontraktsoppfølgingsarbeidet. Etater med spesialiserte innkjøpsmiljø har etablert supplerende retningslinjer og verktøy for kontraktsoppfølgingen av sine prosjekt, og dette fremstår som hensiktsmessig.
- Samtidig viser undersøkelsen at **kommunen ikke i tilstrekkelig grad etterlever egne krav og retningslinjer for risikovurderinger i kontraktsoppfølgingen**. Undersøkelsen viser at ikke alle de undersøkte etatene har utviklet og tatt i bruk metoder for risikovurderinger av kontrakter, samt oppfølgingsaktiviteter basert på risikovurdering for den enkelte kontrakt. Dette er ikke i samsvar med Bergen kommunes anskaffelsesstrategi 2022-2025, kommunens egne retningslinjer på området og normer for god kontraktsoppfølging.
- Stikkprøvekontrollen viser videre at det **ikke er tilstrekkelig oppfølging av alle utvalgte kontrakter som er gjennomgått** i henhold til inngått avtale og kommunens retningslinjer for kontraktsoppfølging. Deloitte vurderer videre at Bergen kommune ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer kontraktsoppfølgingen. **Manglende dokumentasjon er gjennomgående i flertallet av stikkprøvene som er gjennomgått** i de tre byrådsavdelingene, og er ikke i henhold til god praksis for kontraktsforvaltning, eller Bergen kommunes retningslinjer for kontraktsoppfølging.
- Bergen kommune har **etablert rutiner og praksis for å gjennomføre risikovurderinger som grunnlag for risikobaserte kontroller av samfunnsansvar** i kontraktsporteføljen. Dette er i henhold til DFØs anbefalinger om beste praksis på området. Undersøkelsen viser samtidig at flere planlagte kontroller ikke blir gjennomført, og at dette dels kan tilskrives manglende kapasitet i kommunen.
- Bergen kommune har **etablert hensiktsmessige overordnede system og rutiner for å sikre at avrop på felles rammeavtaler blir gjort i samsvar med inngåtte avtaler og kontrakter i kommunen**. De undersøkte etatene synes også i all hovedsak å ha etablert system og rutiner som legger til rette for at avrop blir gjennomført i henhold til krav i rammeavtale. Deloitte har avdekket utfordringer knyttet til kommunikasjon og samhandling når det gjelder oversikt over, og avrop på egne rammeavtaler i Etat for bygg og eiendom og påpeker at kommunen bør sikre at det i alle byrådsavdelinger og etater med egne rammeavtaler blir tydelig avklart hvordan bestilling skal foretas på en rammeavtale og videre sikre at det etablerer rutiner og systemer som sikrer tilstrekkelig samhandling mellom kontraktseier og bestiller.

- Deloitte merker seg at det i forbindelse med verifiseringen av rapporten fremgår at det ikke er, eller er noe uklart hvorvidt det er, etablert praksis for å kontrollere avtalelojalitet i alle de undersøkte etatene. Deloitte har ikke innhentet dokumentasjon på system og rutiner på dette området, men vil påpeke at kommunen skal sikre tilstrekkelig internkontroll når det gjelder oversikt over og oppfølging av rammeavtaler, og gjennom dette ha system og rutiner som avdekker avvik på inngåtte avtaler.
- Basert på undersøkelsen som er gjennomført har Deloitte ikke indikasjoner på at de undersøkte etatene ikke har tilstrekkelig system og rutiner for å sikre at det blir gjennomført kontroll av forbruk på rammeavtale.
- I stikkprøvekontrollen av avrop på rammeavtaler var ett av de undersøkte avropene gjort på avtale som ikke var gyldig på avropstidspunktet. Fire av de kontrollerte avropene mangler dokumentasjon på avrop og det er dermed ikke mulig for Deloitte å vurdere om avropene er gjort i samsvar med krav og retningslinjer i avtalene. Manglende dokumentasjon på avropene bryter med den generelle dokumentasjonsplikten i FOA § 7-1

**Bergen kommune sikrer på revisjonstidspunktet ikke i tilstrekkelig grad at det blir stilt krav til kvalitet ved leie av midlertidig botilbud fra private leverandører i markedet uten kontrakt eller kvalitetsavtale med kommunen.**

- Statsforvaltaren i Vestland har etter tilsyn med Bergen kommune i 2023<sup>249</sup> blant annet understreket at kommunen må sikre at **kvaliteten på det som blir tilbydd som midlertidig bosted** er forsvarlig. Deloitte merker seg at kommunen har utarbeidet en plan for retting av påpekte lovbrudd etter tilsynet, og at dette blant annet omfatter å gjennomgå rutiner for og oversikt over kvalitetskontroll av midlertidige boliger.
- **På revisjonstidspunktet gikk det ikke frem av rutiner, retningslinjer eller lignende at man skal kontrollere kvalitet i midlertidige botilbud** fra private leverandører uten kontrakt eller kvalitetsavtale med kommunen eller hvordan man skal gå frem for å kontrollere dette. Undersøkelsen viser at det heller ikke var praksis for at NAV-kontorene i tilstrekkelig grad kontrollerer kvalitet i de private botilbudene som benyttes. På bakgrunn av undersøkelsen som er gjennomført påpeker Deloitte at det midlertidige botilbudet som benyttes i henhold til rundskriv 35-00 til sosialtjenesteloven skal være kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkelte tjenestemottakers behov, og at det er NAV-kontoret som må sikre at det midlertidige botilbudet som benyttes er forsvarlig. Deloitte merker seg samtidig at kommunen i forbindelse med verifiseringen peker på at det som oppfølging av tilsyn fra statsforvalter har blitt etablert oversikt over midlertidige botilbud uten kvalitetsavtale som benyttes regelmessig i kommunen (med vurdering av kvalitet ihht. sosialtjenesteloven). Det er videre gjennomført flere nettverkssamlinger med ansatte på NAV-kontorene der hovedtema har vært kvalitet i saksbehandling og oppfølging av bostedsløse. Det blir videre pekt på at det er en pågående revisjon av prosedyrer og rutiner.
- I henhold til regelverket skal kommunen ha rutiner for å motvirke inhabilitet i saksbehandlingen. Deloitte merker seg at det er høy bevissthet rundt habilitet i Etat for sosiale tjenester, og at forvaltningslovens bestemmelser om habilitet og saksbehandling er tema i utdanningen for de fleste ansatte i tillegg til at dette også jevnlig er tema for avdelingsmøter, kontormøter, veiledning mv.

<sup>249</sup> Statsforvaltaren i Vestland. Rapport etter tilsyn med Bergen kommune høsten 2023, 08.12.2023.

**Basert på det som fremkommer i undersøkelsen vil Deloitte anbefale at Bergen kommune iverksetter følgende tiltak:**

1. sikrer at roller og ansvar knyttet til arbeid med anskaffelser og kontraktsoppfølging er tilstrekkelig tydeliggjort og forankret i etatene i Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold.
2. sikrer at alle anskaffelser i byrådsavdelingene og etatene og blir konkurranseeksponert i henhold til krav i anskaffelsesregelverket.
3. sikrer at man i alle relevante anskaffelser innhenter tilstrekkelig relevant informasjon til å kunne avvise tilbud på bakgrunn av forhold ved leverandører (eksempelvis gjennom innhenting av skatteattest og leverandørens utfylling av egenerklæringsskjema om avvisningsgrunner i ESPD).
4. etablerer systematiske interne kontroller (etterkontroller) for å avdekke brudd på regelverket for offentlige anskaffelser og for å sikre at anskaffelser skjer i samsvar med krav til konkurranse.
5. sikrer at reviderte byrådsavdelinger og etater har oversikt over egne kontrakter og avtaler, gjennomfører risikovurderinger av kontraktsporføljen og at man på bakgrunn av gjennomført risikovurdering har oversikt over kontrakter med høyest risiko som bør prioriteres for oppfølging.
6. sikrer at reviderte byrådsavdelinger og etater:
  - a. har tydelig avklart hvordan bestilling skal foretas på en rammeavtale og etablert rutiner og systemer som sikrer tilstrekkelig samhandling mellom kontraktseier og bestiller (særlig i Etat for bygg og eiendom)
  - b. gjennomfører regelmessig undersøkelse av avtalelojalitet i egne rammeavtaler.
7. oppbevarer dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen i henhold til § 7-1 i anskaffelsesforskriften.
8. etablerer tilstrekkelig system og rutiner som sikrer at midlertidige botilbud som benyttes er kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkelte tjenestemottakers behov og i henhold til krav i rundskriv 35-00 til sosialtjenesteloven.



# Vedlegg 1: Høringsuttalelser



BERGEN  
KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS  
BFIN - Seksjon for administrasjon

DELOITTE AS  
Postboks 221 Sentrum  
0103 OSLO

Vår referanse: 2024/168783-2  
Saksbehandler: Ingvild Kvilekval  
Dato: 11. november 2024  
Deres ref.:

Unntatt offentlighet: Offl § 5

## Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for finans. Forvaltningsrevisjon av innkjøp i Bergen kommune

Byrådsavdeling for finans takker for mottatt rapportutkast som vi leser med stor interesse.

Anskaffelsesfeltet er i utvikling, og i løpet av de senere årene er kravene knyttet til gjennomføring av anskaffelsesprosessen blitt skjerpet i alle faser, både som følge av overnasjonalt- og nasjonalt regelverk, men også som følge av en rekke politiske vedtak i Bergen kommune. Behovet for systemer, styrende dokumenter og veiledere har økt sterkt, og dette har medført økt behov for ressurser til både utarbeiding, ajourhold og etterlevelse.

Samtidig er det nå svært tydelig at kommunen må ha god kontroll med sin ressursbruk. Som kjent står Bergen kommune, i likhet med kommunesektoren ellers, i store økonomiske utfordringer, noe som forventes å vare ved i årene som kommer. I denne situasjonen er det viktig å bruke ressursene vi har riktig; kommunen vil måtte prioritere innsats og ressursbruk i enda større grad enn vi har vært vant til i årene vi har bak oss.

Også i lys av dette er det nyttig å motta forvaltningsrevisjonsrapporten om innkjøp i Bergen kommune. Revisjonen har lagt ned et stort og godt arbeid i å gjennomgå kommunens system, rutiner og praksis som kommunen kan ha god nytte av i sitt videre forbedringsarbeid. Innkjøp konsern jobber kontinuerlig med å utarbeide og vedlikeholde gode system, rutiner og maler for kommunens arbeid med konkurranser og kontraktsoppfølging som skal bidra til effektivitet, standardisering på tvers av kommunen samt etterlevelse av regelverk og kommunens overordnede strategier. Vi setter pris på at disse rutinene og malene blir løftet fram som hensiktsmessige og dekkende i denne revisjonen. Videre er det gledelig å konstatere at utarbeidede rutiner og maler i stor grad blir benyttet.

Av forbedringspunkter har vi merket oss at de reviderte byrådsavdelingene bør forbedre sine rutiner for internkontroll knyttet til etterlevelse av innkjøpsregelverket. Dette underbygges av at en stikkprøvekontroll av kommunens praksis avdekker flere mulige brudd på kravet om konkurranseeksponering. Internkontroll av regeletterlevelse kan for eksempel gjennomføres ved å innføre rutinemessige stikkprøvekontroller av gjennomførte kjøp/konkurranser, alternativt ved at noe av kontrollarbeidet gjennomføres i form av analyser i innkjøpsanalyseverktøyet.

Vi har videre merket oss at det er forbedringspotensial knyttet til å basere kommunens kontraktsoppfølging på risikovurderinger i alle deler av organisasjonen. Kontroller på samfunnsansvarsområdet er basert på risikovurderinger, og revisor gir uttrykk for at metodikken på dette området er i tråd med beste praksis. Samtidig blir det kommentert at enkelte kontroller knyttet til planen blir utsatt av kapasitetshensyn. Vi har vurdert det som hensiktsmessig å legge en ambisiøs plan, og det gjøres en løpende risikovurdering knyttet til hvilke kontroller som eventuelt blir utsatt. I lys av at kommunen aldri vil kunne allokere

Postadresse:  
Postboks 7700, 5020 BERGEN  
Kontoradresse:  
Rådhusgaten 10

Telefon: 55565556  
E-post: finans@bergen.kommune.no  
Internett: www.bergen.kommune.no

ubegrensede ressurser til et fagfelt, vil det også fremover måtte påregnes at slike planer vil måtte justeres underveis.

Oppsummert har BFIN følgende hovedintrykk etter foreløpig gjennomgang av rapporten: Etter at det har vært et sterkt søkelys på utarbeiding og innføring av regelverk, systemer, styrende dokumenter, maler, veiledere og tilrettelegging for kompetanseutvikling mm, vil det være behov for å rette et sterkere søkelys mot etterlevelse.

Byrådsavdeling for finans vil gå nøye gjennom rapportens funn og anbefalinger, og legge disse til grunn ved forbedringsarbeid og prioritering av innsats på anskaffelsesområdet fremover.

Med hilsen

Kristin Ulvang - kommunaldirektør

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*



BERGEN  
KOMMUNE

Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold

DELOITTE AS  
Postboks 221 Sentrum  
0103 OSLO

Vår referanse: 2024/171899-1  
Saksbehandler: Inan Begic  
Dato: 11. november 2024  
Deres ref.:

Unntatt offentlighet: Offl § 5

## Høringsuttalelse til forvaltningsrevisjon fra Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold

Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold viser til forvaltningsrevisjon av innkjøp i Bergen kommune. Byrådsavdelingen for barnevern, sosiale tjenester og mangfold har gjennomgått rapporten og fremlegger her sin høringsuttalelse.

### Pkt. 3.3.1.2: Byrådsavdelingen for barnevern, sosiale tjenester og mangfold

BBSM mener at rolle- og ansvarsdelingen i anskaffelsesprosesser og kontraktsoppfølging er gjort tilgjengelig på en tydelig og hensiktsmessig måte for de involverte enhetene. Formuleringen i revisjonsrapporten, som angir at rolle- og ansvarsdelingen/rollekartet ikke "ellers er tilgjengeliggjort" på side 24 kan oppfattes som noe uklar. BBSM vil derfor understreke at rollekartet er delt med alle relevante etater gjennom et formelt oppdrag og sendt som en egen sak via kommunens offisielle forvaltnings- og arkivsystem, Bk360. Rollekartet er i tillegg blitt tatt opp og drøftet i flere ledermøter og på ledersamlinger.

BBSM vil jobbe videre for at rollekortet er godt forstått og forankret i alle ledd i organisasjonen.

### Kap. 5: System og rutiner for kontraktsoppfølging

Under vil BBSM utdype funnene i stikkprøvekontrollen på side 79 i rapporten, der byrådsavdelingen kan bekrefte at relevant dokumentasjon er fremlagt, men dette ikke fremkommer av rapporten.

- **Nr. 11**  
BBSM har en løpende dialog med leverandøren Ecura for å sikre oppfølging av brukerne. Oppfølgingen dokumenteres gjennom skriftlige, månedlige rapporter og regelmessige møter med leverandøren. Deloitte viser til at de har mottatt referat fra ett kontraktsoppfølgingsmøte i 2023, selv om byrådsavdelingen har videresendt en oversikt over oppfølgingsmøter med leverandøren. Vi noterer oss at revisjonen bemerker at dokumentasjon på spesifikke kontraktskrav mangler. Leverandøren har bekreftet at det ikke foreligger avvik eller brudd, men vi erkjenner at vi bør sikre ytterligere dokumentasjon på dette for å oppfylle kravene i kontrakten.
- **Nr. 13**  
Etatsadministrasjon i Etat for sosiale tjenester har gjennomført flere møter med leverandøren for å drøfte avtalen og vurdere prolongering. BBSM har oversendt Deloitte en oversikt over referater fra disse møtene og forsøkt å gi Deloitte tilgang til disse. Videre har Innkjøp konsern, ved samfunnsansvarsgruppen, etter anmodning fra Etat for sosiale tjenester, gjennomført en etterkontroll av lønns- og arbeidsforhold hos leverandøren.

Postadresse:  
Postboks 7700, 5020 BERGEN  
Kontoradresse:  
Rådhusgaten 10

Telefon:  
E-post: [BBSM@bergen.kommune.no](mailto:BBSM@bergen.kommune.no)  
Internett: [www.bergen.kommune.no](http://www.bergen.kommune.no)

- **Nr.14**

Etatsadministrasjonen i etat for sosiale tjenester har før kontraktstart vært på befaring hos leverandøren og i avtaleperioden gjennomført møter om kontraktskrav.

#### **Pkt. 5.3.2.1: Oppfølging av midlertidig botilbud (Morley)**

Deloitte påpeker at det fremgår av tilsendt dokumentasjon at personer uten signert taushetserklæring har utført oppgaver ved tiltaket.

BBSM anerkjenner viktigheten av å sikre at taushetserklæringer er på plass for alle ansatte, inkludert eksterne som deltar i driften, og vil sørge for at erklæringer er signert i tråd med gjeldende krav.

BBSM har opplyst at botilbudet siden 2020 har hatt stedlig vektertjeneste fra kl. 07.00–23.00, og fra desember 2023 er det døgnbemannet. Vektertjenesten leveres av et vakselskap som stiller krav om førstehjelpskompetanse hos vektterne. Deloitte bemerker at denne tjenesten omfattes av en separat kontrakt og ikke direkte av kontrakten for midlertidig botilbud. BBSM vil følge opp at førstehjelpsopplæring også sikres blant ansatte direkte involvert i botilbudet, i tillegg til vektertjenesten.

Deloitte skriver videre i sin vurdering på side 87 i rapporten at Bergen kommune ikke har systematisk fulgt opp kravene i tjenestekonsesjonskontrakten, særlig med hensyn til dokumentasjon av befaringer og tilsyn. BBSM er enig i at det er behov for mer systematisk tilsyn og dokumentasjon i form av sjekklister ved befaringer. Byrådsavdelingen vil innføre faste prosedyrer for å dokumentere befaringer og møter, som inkluderer sjekklister for kontraktskrav. Videre, som Deloitte påpeker, er det hensiktsmessig med tilsyn fra Etat for helsetjenester og at Etat for sosiale tjenester deltar i tilsynene. Døgnbemannet vektertjeneste er også et tiltak vi anser som viktig for å styrke sikkerheten i botilbudet.

#### **Kap. 6: Kvalitetskrav til midlertidige botilbud**

BBSM mener kapittelet gir en god fremstilling av kvaliteten på midlertidige botilbud og hvordan de ansatte i NAV jobber med problemstillingen.

Deloitte viser til tilsynsrapporten fra Statsforvalteren i Vestland fra 2023, som understreket nødvendigheten av å sikre kvaliteten på midlertidige boliger. BBSM har utarbeidet en plan for å rette opp påpekte lovbrudd, herunder forbedring av kvalitetskontroll og rutiner i midlertidige botilbud. BBSM har igangsatt et arbeid for å sikre at alle aspekter av kvalitetskontroll blir grundig ivare tatt fremover. Byrådet har behandlet en oppstartssak for en ny boligsosial strategi som skal legges frem for bystyret i 2025. Videre har byrådet i budsjettforemlegget for handlings- og økonomiplanen for 2025-2028 foreslått å sette av 10,5 millioner til akuttovemattingsstilbud og 38 millioner kroner til anskaffelse av flere plasser i midlertidig botilbud.

#### **Kap. 7: Konklusjon og anbefalinger**

Anbefaling 1 og 8 gjelder BBSM særskilt, og vil derfor kommenteres her.

Når det gjelder anbefaling 1 vil byrådet følge anbefalingen om å sikre at roller og ansvar knyttet til arbeid med anskaffelser og kontraktsoppfølging er tilstrekkelig tydeliggjort og forankret i etatene i Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold

Når det gjelder anbefaling 8 om å etablere tilstrekkelig system og rutiner som sikrer at midlertidige botilbud som benyttes er kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkelte

tjenestemottakers behov og i henhold til krav i rundskriv 35-00 til sosialtjenesteloven, er dette noe byrådet allerede er godt i gang med og vil følge opp videre.

Byrådets overordnede vurdering av forvaltningsrevisjonens funn, konklusjoner og anbefalte tiltak når det gjelder midlertidige botilbud samsvarer godt med kommunens egen kunnskap og det arbeidet som nå pågår for å sikre bedre kvalitet i boligtilbudet.

Med hilsen

Charlotte Spurkeland – byråd for barnevern, sosiale tjenester og mangfold  
Inan Begic - saksbehandler

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*



BERGEN  
KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR BYUTVIKLING  
BBU - kommunaldirektørens stab

DELOITTE AS  
Postboks 221 Sentrum  
0103 OSLO

Vår referanse: 2024/166537-2  
Saksbehandler: Tale Severina Sægrov Halsør  
Dato: 12. november 2024  
Deres ref.:

Unntatt offentlighet: Offl § 5

## Forvaltningsrevisjon av innkjøp i Bergen kommune. Hørings svar fra byrådsavdeling for byutvikling.

Byrådsavdeling for byutvikling (BBU) viser til epost fra Deloitte sendt 29. oktober 2024 med rapport for forvaltningsrevisjon av innkjøp i Bergen kommune. Under følger våre innspill knyttet til våre etaters anliggende i revisjonen.

### Nasjonal terskelverdi

Vi opplever at fremstillingen i rapporten er misvisende når det kommer til begrepene «ikke konkurranseeksponert» og «under nasjonal terskelverdi». Den nasjonale terskelverdien er på 1,3 millioner kroner ekskl. mva. Vi mener at Deloitte tydeligere burde få frem hvilke kjøp som omfattes av anskaffelsesregelverket og hvilke kjøp som ikke omfattes. En anskaffelse på under kroner 100 000,- er ikke omfattet av regelverket om offentlige anskaffelser. Dette bør tydeliggjøres, jf. anskaffelsesforskriften § 1-1.

### Del 1. Alminnelige bestemmelser

#### Kapittel 1. Virkeområde

##### § 1-1. Hvilke anskaffelser som er omfattet av forskriften

Forskriften gjelder når oppdragsgivere som nevnt i § 1-2 inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva.

### Tabeller for stikkprøvekontroller

I tabellene for stikkprøvekontroller, har Deloitte kun oppgitt ansvarlig byrådsavdeling, ikke etat. Det hadde vært en fordel om både byrådsavdeling og ansvarlig etat kan oppgis i tabellene. Da blir det enklere å holde oversikt over hvilken etat som er ansvarlig for anskaffelsen/kontrakten når man leser forklaringene under hver tabell.

### 5.3.1.3 System og rutiner for kontraktsoppfølging i de undersøkte enhetene

Bergen Vann er av den oppfattelse at beskrivelsen vedrørende kontraktsoppfølging og risikovurdering som gjelder Bymiljøetaten, også beskriver hvordan Bergen vann gjør dette.

Med hilsen

Christine Kahrs – Byråd for byutvikling

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*

Postadresse:  
Postboks 7700, 5020 BERGEN  
Kontoradresse:  
Rådhusgaten 10

Telefon: 55565556  
E-post: byutvikling@bergen.kommune.no  
Internett: www.bergen.kommune.no

# Vedlegg 2: Revisjonskriterier

## Regelverket om offentlige anskaffelser

Alle etater og organ i kommunen er omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser (ref. anskaffelsesloven § 2 andre ledd punkt b). Det totale regelverket for offentlige anskaffelser bygger på ulike rettskildedefaktorer som man må tolke og vekte for å etablere rettsregelen som gjelder for de respektive problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen. Dette gjelder lov, forarbeid, forskrift, teori, domspraksis, EØS-regelverk og KOFA-avgjørelser. Den aktuelle regelen går ikke alltid direkte frem av lov eller forskrift, og må derfor tolkes. Under presenterer vi grunnprinsippene i lov og forskrift, samt noen sentrale og relevante bestemmelser fra regelverket.

### Formålsparagraf og grunnleggende prinsipp

§ 1 i anskaffelsesloven definerer formålet med loven på følgende måte:

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

De grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven fremgår av § 4 som sier at

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

*Konkurranseprinsippet* viser til at offentlige innkjøp skal skje på grunnlag av konkurranse, uten hensyn til hvilken innkjøpsprosedyre som blir benyttet. Både ut fra samfunnsøkonomiske og forretningsmessige hensyn, samt forvaltningsrettslige prinsipp om likebehandling, er det ønskelig at offentlige innkjøp skjer etter konkurranse mellom potensielle leverandører.

*Likebehandling* av leverandørene medfører at kommunen under hele prosessen skal legge forholdene til rette for at flest mulig av de potensielle leverandørene får mulighet til å konkurrere om leveransen på samme grunnlag. Leverandørene må derfor bli gitt likeverdige forutsetninger for å få sitt tilbud valgt.<sup>250</sup>

*Forutberegnelighet* omhandler forutsigbarhet for leverandørene. Prinsippet viser til at oppdragsgiver skal sørge for at leverandører har tilstrekkelig informasjon om konkurransen og gjennomføringen av denne, til at de kan ta forsvarlige vurderinger og avgjørelser med hensyn til tilbudets innhold.

*Etterprøvnbarhet* handler om at anskaffelsene til kommunen skal kunne etterprøves av leverandørene. Dette betyr at kommunen må kunne dokumentere de ulike stegene i anskaffelsesprosessen. Kommunen må derfor sørge for at de vurderingene som har blitt gjort og den dokumentasjonen som har betydning for anskaffelsen er skriftliggjort, klar og utfyllende nok til at en tredjepart eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av de vurderingene som ble gjort.

---

<sup>250</sup> I forarbeidet til loven blir likebehandlingsprinsippet omtalt som det viktigste av alle prinsippene i paragrafen, ref. Prop. 51 L (2015-2016), side 82.

*Forholdsmessighetsprinsippet* innebærer at de plikter og rettigheter som ble utledet fra de andre prinsippene må tilpasses den enkelte anskaffelsens art og omfang. Dette betyr at de krav som blir stilt til prosedyren kommunen skal gjennomføre, må stå i forhold til det som skal kjøpes inn, og at de kravene kommunen stiller til leverandøren også må stå i forhold til anskaffelsen. Kommunen skal med andre ord ikke stille strengere krav enn det som er nødvendig for å realisere formålet med anskaffelsen. I forarbeidet til loven blir det understreket at etterleving av dette prinsippet er sentralt for å realisere formålet med loven om effektiv bruk av samfunnets ressurser, særlig når det gjelder mindre anskaffelser.

Ref. § 2 i anskaffelsesloven, gjelder de grunnleggende prinsippene for alle anskaffelser over NOK 100 000 ekskl. mva. I Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) går det frem at kommunen også for anskaffelser under NOK 100 000 ekskl. mva. bør se hen til og opptre i samsvar med disse grunnleggende prinsippene.<sup>251</sup>

De konkrete formkravene til gjennomføring av anskaffelser varierer etter verdien på anskaffelsen og hvilken type anskaffelse det er tale om. De konkrete kravene fremgår av forskrift for offentlige anskaffelser (FOA) § 5-1.

- Del I av forskriften gjelder alle typer anskaffelser som er omfattet av forskriften.
- Del II gjelder kontrakter lik eller over de nasjonale terskelverdiene og under EØS-terskelverdiene, jf. FOA § 5-1 annet ledd.
- Del III gjelder kontrakter lik eller over EØS-terskelverdiene som spesifisert i FOA § 5-3 første ledd.
- Del IV gjeld kontrakter for helse- og sosialtjenester med anslått verdi lik eller over EØS-terskelverdi spesifisert i forskriften § 5-3 annet ledd.
- Del V gjeld plan- og designkonkurranser med verdi over nasjonale terskel jf. § FOA 5-1 femte ledd.

FOA § 5-4 stiller krav til at kommunen som oppdragsgiver skal gjøre en forsvarlig beregning av verdien på innkjøp, slik at det blir avgjort om innkjøpet kommer over eller under de ulike terskelverdiene.

### **Krav til føring av anskaffelsesprotokoll**

FOA § 7-1, første punkt, stiller krav til oppdragsgiver om å oppbevare tilstrekkelig dokumentasjon til å kunne grunngi viktige avgjørelser i anskaffelsesprosessen. I samme paragraf, tredje punkt, er det stilt krav om at «vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll.» Dette gjelder alle innkjøp med verdi over NOK 100 000 ekskl.mva. For innkjøp etter FOA del II (anskaffelser over nasjonale terskelverdier) og del III (anskaffelser over EØS-terskelverdiene), er det særskilte krav til hva anskaffelsesprotokollene skal inneholde (ref. hhv. § 10-5 annet ledd og § 25-5 annet ledd).

Formålet med dokumentasjonsplikten og plikten til å føre anskaffelsesprotokoll er å bidra til at andre leverandører og offentligheten kan føre kontroll med at kommunen sine avgjørelser er fattet i samsvar med regelverket. Disse pliktene gir økt etterprøvbarehet i anskaffelsesprosessen, ref. grunnprinsippet om dette i anskaffelsesloven § 4, og kan slik motvirke kameraderi og korrupsjon.<sup>252</sup>

<sup>251</sup> Se punkt 7.1.3 i veilederen: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/>

<sup>252</sup> Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/dokumentasjonsplikten-og-anskaffelsesprotokoll/>



## Kommunikasjon

FOA kapittel 22 omhandler kravene knyttet til kommunikasjon i anskaffelsesprosessene. Kravene i kapittelet gjelder både for anskaffelser gjort etter del II og del III av FOA, jf. FOA §§ 8-20, 14-1 bokstav d) punkt 5. og 22-1. Punkt (1) i FOA § 22-1 sier at «All kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom oppdragsgiveren og leverandørene skal skje skriftlig ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler etter reglene i dette kapittelet» og punkt (2) sier at:

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

Kapittelet stiller krav til verktøyene og løsningene som kan bli brukt til elektronisk kommunikasjon (FOA § 22-2), hvordan henvendelser knyttet til konkurranser skal mottas og oppbevares (FOA § 22-3), hvilke unntak som gjelder for kravet om bruk av elektronisk kommunikasjon (FOA § 22-4), samt bestemmelser knyttet til elektroniske signaturer m.v. (FOA § 22-5).

Jf. FOA § 32-2 punkt (2) bokstav c), gjelder kravene etter FOA § 22-1 første ledd for kommuner fra 1. juli 2018.

## Kunngjøringsplikt

Anskaffelser over de nasjonale terskelverdiene eller EØS-terskelverdiene skal kunngjøres.<sup>253</sup> For anskaffelser etter del II i FOA, skal anskaffelser kunngjøres på Doffin (database for offentlige innkjøp).<sup>254</sup> Anskaffelser etter FOA del III, skal i tillegg kunngjøres på TED (Tender Electronic Daily).<sup>255</sup>

Dersom særlige vilkår er oppfylt, er det anledning til å gjøre anskaffelser over terskelverdiene, uten kunngjøring. Unntakene for kunngjøringsplikten for del II-anskaffelser fremgår av FOA § 5-2, og for del-III-anskaffelser i FOA §§ 13-3 og 13-4. Unntakene skal tolkes restriktivt.<sup>256</sup>

Anskaffelser under terskelverdiene er ikke kunngjøringspliktige, men det kan være hensiktsmessig å gjøre det også for disse, både slik at de blir konkurranseeksponert, og for å sikre forutsigbarhet og likebehandling for leverandørene. De grunnleggende prinsippene som fremgår av § 4 i anskaffelsesloven skal vektlegges (konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet).

For tjenester hvor det er fritt brukervalg, for eksempel hjemmehjelp, brukerstyrt personlig assistanse (BPA) og hjemmesykepleie kan det være aktuelt å organisere tjenesten som en tjenestekonsesjon. Dersom kommunen skal inngå en tjenestekonsesjonskontrakt innen helse- og omsorgstjenester må dette kunngjøres (jf. Konsesjonskontraktforskriften § 9-2, første punkt.). Det er kommunen som har

<sup>253</sup> Se FOA § 8-17 for del II og § 21-1 for del III.

<sup>254</sup> Se [www.doffin.no](http://www.doffin.no)

<sup>255</sup> Se <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

<sup>256</sup> Ref. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/kunngjoringer/>.

det overordnede ansvaret for at innbyggerne mottar forsvarlige tjenester, også når disse tjenestene leveres av en ekstern leverandør, og det er derfor viktig at kommunen som oppdragsgiver har krav konsesjonen som sikrer dette. Oppdragsgiveren må blant annet kontrollere at leverandørene oppfyller nødvendige kvalifikasjonskrav, at det ikke foreligger grunner for avvisning av et inngitt tilbud, og at leverandørens tilbud oppfyller de kravene som er satt (veileder i anskaffelser av helse- og sosialtjenester<sup>257</sup>).

### Anskaffelsesprosedyrene

FOA § 8-3 omtaler at det for del II i forskriften (over de nasjonale terskelverdiene), er to tillatte anskaffelsesprosedyrer; enten åpen tilbudskonkurranse, der alle interesserte leverandører kan gi tilbud (FOA § 9-2 første punkt), eller avgrenset tilbudskonkurranse der alle interesserte leverandører kan levere forespørsel om å delta i konkurransen, men bare de som blir invitert til dette kan gi tilbud (FOA § 9-2 andre punkt). I begge anskaffelsesprosedyrene kan kommunen, etter tilbudsfristen, avgjøre om det skal være dialog med leverandørene.<sup>258</sup> Reglene for dialog med leverandører går frem av FOA § 9-3.

Det er kommunen som bestemmer hvor omfattende den eventuelle dialogen med tilbyderne skal være; likebehandlingsprinsippet vil likevel stille krav til hvordan slik dialog blir gjennomført.<sup>259</sup>

For del III-anskaffelser (over EØS-terskelverdiene), er det jf. forskriften § 13-1 flere tillatte anskaffelsesprosedyrer, men foruten åpen og avgrenset tilbudskonkurranse, er det strenge vilkårskrav som må oppfylles. Blant annet er det stilt særlige vilkår for å kunne gjøre anskaffelser med forhandlinger med kunngjøring (FOA § 13-2) og uten kunngjøring (FOA § 13-3), og i FOA § 13-4 går det frem hvilke vilkår som må være oppfylt for at det skal være lovlig å gjøre direkteanskaffelser uten konkurranse.

### Rammeavtaler

Rammeavtaler er avtaler som gir oppdragsgiver anledning til å gjennomføre flere enkeltinnkjøp over en avtaleperiode. Enkeltinnkjøpene i en rammeavtale blir gjennomført som avrop/uttak innenfor vilkårene som er fastsatt i rammeavtalen.

Rammeavtaler kan innføres med en eller flere oppdragstakere. FOA gir anledning til tre typer rammeavtaler.<sup>260</sup>

- rammeavtale med én leverandør
- rammeavtale med flere leverandører, der alle vilkår er fastlagt i rammeavtalen
- rammeavtale med flere leverandører, der ikke alle vilkår er fastlagt i rammeavtalen

Rammeavtaler med flere leverandører innen samme område blir også omtalt som «parallele rammeavtaler». Dersom ikke alle vilkår er fastlagt i parallelle rammeavtaler skal tildeling av kontrakter gjennomføres som minikonkurranser mellom partene i rammeavtalene. For rammeavtaler der alle vilkårene er fastlagt i avtalene, er det ikke anledning til å åpne konkurransen

<sup>257</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi): Veileder i anskaffelser av helse- og sosialtjenester. Mai 2018.

<sup>258</sup> De to konkurranseformene erstatter anbudskonkurranse med forbud om forhandlinger og konkurranse med forhandlinger i den gamle loven.

<sup>259</sup> Ref. Prop. 51 L (2015-2016), kap. 8.

<sup>260</sup> Se FOA § 11-1 og kapittel 26.

for å endre vilkårene. Det er ikke spesifisert i FOA hvordan avropene skal gjennomføres. Kravet til at konkurranseforholdene skal være forutsigbare og gjennomsliktige tilsier likevel at alle forhold som er relevante for tildeling av de enkelte kontraktene fremgår av konkurransegrunnlaget i rammeavtalen, og at fremgangsmåten for valg av leverandør er fastlagt i selve avtalen, slik at det objektivt kan konstateres hvilke av leverandørene som skal få oppdraget/kontrakten.

### Arbeidsvilkår og sosial dumping

Alle anskaffelser i offentlig regi er pliktet til å legge til grunn en klausul i kontrakten som skal sikre at arbeidstakerne sine lønns- og arbeidsvilkår ikke vil presses i et konkurranseutsatt marked. Bakgrunnen kommer av ratifiseringen av ILO-konvensjon nr. 94 av 1949. I 2005 ble det innført et krav om at tjeneste- og bygg- og anleggskontrakter inngått av statlige styresmakter skulle inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår for oppdragstaker sine ansatte. Som en del av den daværende regjeringens handlingsplan mot sosial dumping, ble konvensjonen gjort gjeldende for kommuner, fylkeskommuner og offentligrettslige organ fra 2008, gjennom forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Forskriften er hjemlet i anskaffelsesloven § 6, og slår fast at oppdragsgiver skal stille kontraktmessige krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakter, har lønn- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale, eller en landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen (jf. § 5).<sup>261</sup> Oppdragsgiver skal også gjennomføre nødvendige kontroller av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt (jf. § 7).

Også FOA inneholder bestemmelser som skal motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. FOA §§ 8-13 første ledd og 19-3 første ledd, forplikter kommunen til å stille krav om at leverandører maksimalt kan ha to ledd leverandørkjede under seg i kontrakter for utføring av bygge- og anleggsarbeid, og for kontrakter for renholdstjenester med verdi på minst NOK 2 millioner ekskl.mva. Etter FOA § 19-3 annet ledd, er det lov å fravike maksimumskravet for antall underleverandører enten om det er påkrevd for å sikre tilstrekkelig konkurranse, eller på grunn av upåregnet henvendelser. Det er understreket i veiledningsmaterialet fra departementet at disse unntakene skal tolkes strengt.<sup>262</sup>

Regelverket krever at offentlige oppdragsgivere i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget skal opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskriften. Det er tilstrekkelig å legge ved kontrakten som inneholder krav til lønns- og arbeidsvilkår. Oppdragsgiver skal i kontrakten stille krav om at ansatte som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med gjeldende allmenngjøringsforskrift og/eller landsomfattende tariffavtale for vedkommende bransje (jf. DFØ sine fagsider om offentlige anskaffelser). Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår er gjeldende ved tildeling av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som er lik eller overstiger NOK 2,2 millioner ekskl.mva. (jf. DFØs fagsider om offentlige anskaffelser og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår § 4, første ledd).

Regelverket krever at offentlige oppdragsgivere skal:

<sup>261</sup> Følgende bransjer har i dag allmenngjorde tariffavtaler: byggeplasser (for de som utfører bygningsarbeid), elektro, skips- og verftsindustrien, godstransport på veg, jordbruks- og gartnerierne, persontransport med turbil, renhold og fiskeindustribedrifter. (se <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=90849/>).

<sup>262</sup> Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/begrensninger-i-antall-ledd-i-leverandorkjeden/>.

- **I kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget:** Opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskriften. Det er tilstrekkelig å legge ved kontrakten som inneholder krav til lønns- og arbeidsvilkår, men direktoratet anbefaler at man i tillegg opplyser om dette under «Spesielle kontraktvilkår» i Doffin/TED
- **I kontrakten:**
  - stille krav om at ansatte som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med gjeldende allmenngjøringsforskrift og/eller landsomfattende tariffavtale for vedkommende bransje. Krav til lønns- og arbeidsvilkår i de allmenngjorte tariffavtalene vil variere i omfang og er klart definert i hver forskrift. I de landsomfattende tariffavtalene omfatter dette minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen
  - stille krav om at leverandøren og underleverandører på forespørsel dokumenterer at kravene blir oppfylt.
  - Bestemme sanksjoner som er egnet til å påvirke leverandøren og underleverandører til å oppfylle vilkårene<sup>263</sup>

Oppdragsgiver skal i anskaffelser etter del III i FOA avvise en leverandør når man er kjent med at leverandøren er rettskraftig dømt eller har vedtatt et forelegg for følgende straffbare forhold: deltakelse i en kriminell organisasjon, korrupsjon, bedrageri, terrorhandlinger, hvitvasking av penger eller finansiering av terrorisme, barnarbeid og andre former for menneskehandel (jf. FOA § 24-2, andre punkt bokstav a.-f.). Oppdragsgiver kan etter anskaffelsesregelverket etterspørre politiattest av både virksomhet og nøkkelpersoner som knytter seg til forberedelsen eller utførelsen av oppdraget.

### Kontraktsoppfølging

Kontraktsoppfølging kan ses på som en selvstendig prosess som kommer etter innkjøpsprosessen. Kontraktsoppfølgingen omfatter oppdragsgivers håndtering av kontraktsforholdet fra det tidspunktet kontrakten er underskrevet til kontrakten er avsluttet og partene ikke har rettigheter og plikter etter denne.

Kontrollrutiner er en sentral del av kontraktsoppfølging, med hensikt om å sikre at varer eller tjenester blir levert i samsvar med kravene i den fremforhandlede kontrakten. Dette gjelder både kvalitet og innhold i varen eller tjenesten, og at del- og totalpriser er i samsvar med kontrakt. Videre hører det til kontraktsoppfølgingen å reklamere på eventuelle mangler og å vurdere bruk av sanksjoner overfor leverandører dersom dette er nødvendig. Et viktig hjelpemiddel i kontraktsoppfølging kan være et manuelt eller elektronisk register over kontrakter som viser en totaloversikt over gjeldende kontrakter. Uavhengig av om kommunen har et slikt register eller om man velger å benytte et vanlig saks-/arkivsystem, er det en fordel at det er klare rutiner for å registrere kontrakter og nøkkelinformasjon knyttet til kontraktene.

I meld. St. 22 (2018-2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, kommer det frem at manglende prioritering av kontraktsoppfølging kan svekke gevinstrealiseringen i offentlige anskaffelser:

<sup>263</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Hva sier regelverket om krav til lønns- og arbeidsvilkår?* Anskaffelser.no. Sist oppdatert 20.02.2024.

Manglende kontraktsoppfølging kan føre til at målet med anskaffelsen ikke nås, for eksempel at behovene oppdragsgiveren har, ikke blir dekket, det blir fakturert for høye beløp eller at virksomheten gjør anskaffelser fra andre enn leverandøren de har avtale med. Manglende prioritering av kontraktsoppfølgingen kan derfor få store konsekvenser for gevinstrealiseringen. En viktig del av arbeidet med å effektivisere offentlige anskaffelser vil derfor være å styrke kontraktsoppfølgingen.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7 sier at oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje og geografiske område.<sup>264</sup>

I tillegg til jevnlig oppfølging av kontrakter og avtaler i henhold til krav i kontrakt (f.eks. i form av årlige kontraktsmøter mellom kommunen og leverandør), bør kommunen gjennomføre årlige risikovurderinger av kontraktporteføljen for å avdekke grunnleggende risikofaktorer som bør håndteres i kontraktsoppfølgingen. Dette inkluderer også risiko for brudd på krav til lønns- og arbeidsvilkår og eventuelle andre seriøsitetskrav. Kontrakter med høyest risiko bør prioriteres slik at de tilgjengelige ressursene benyttes mest mulig effektivt. Basert på den overordnede risikovurderingen og prioriteringen kan det utarbeides en oppfølgings- og kontrollplan for å følge opp seriøsitetskrav.

Oppfølging- og kontrollplanen bør inneholde:

- Risikoreduserende tiltak
- Tidspunkt for gjennomføring av tiltakene
- Status for gjennomføringen
- Ansvarlig for gjennomføring
- Frister for rapportering til ledelsen<sup>265</sup>

### Kontroll av innkjøpsarbeidet

Som del av sitt internkontrollansvar (jf. kommuneloven § 25-1) skal kommunedirektøren sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Som del av internkontrollen skal kommunedirektøren:

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

<sup>264</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-02-08-112>

<sup>265</sup> DFØ. Beste praksis for kontraktsoppfølging. 3. Kontraktsoppfølging og overordnet risikostyring. Anskaffelser.no. Oppdatert 14. juni 2024.

## Ledelse og organisering

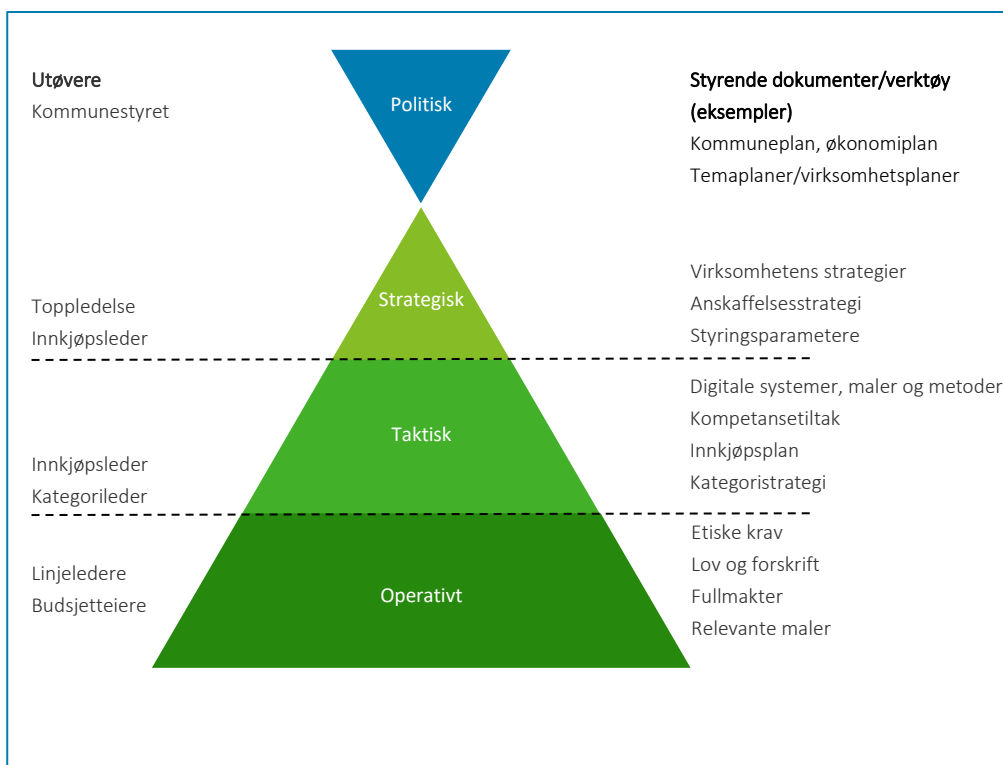
I Meld. St. 22 (2018-2019) blir det vektlagt at innkjøp er et ledelsesansvar. I kommunen ligger det øverste innkjøpsansvaret hos kommunedirektøren. Det blir i stortingsmeldingen presisert at beslutninger om hvorvidt kommunens aktiviteter skal utføres internt eller kjøpes, er viktige

strategiske beslutninger for kommunedirektøren, og at kommunedirektøren som toppleder har ansvaret for å sørge for god styring av utviklingen på innkjøpsområdet.

Kommuner er ulikt organisert og har ulik størrelse, men generelt er det tre nivåer ledere som er involvert i innkjøp; toppledelsen (kommunedirektøren), innkjøpsledere og linjeledere/virksomhetsledere. Det er kommunedirektøren som delegerer myndighet videre til ledere på lavere nivåer, men kommunedirektøren er som toppleder alltid overordnet ansvarlig for innkjøpene som gjennomføres.

Effektiv styring av innkjøpsfunksjonen fordrer at de tre ledernivåene er innforstått med sitt styringsansvar og at de jobber koordinert. Figuren under viser sammenhengen mellom de ulike ledernes styringsansvar og de tre nivåene på styring av innkjøpsfunksjonen:

Figur 16: Roller og ansvar i innkjøpsarbeidet (Meld. St. 22 [2018-2019] og Difi)



I stortingsmeldingen fremholdes det videre at virksomhetens evne til å gjennomføre profesjonelle innkjøp er avhengig av hvordan innkjøpsfunksjonen er organisert internt i virksomheten, og at det ved organiseringen av innkjøpsfunksjonen må tas stilling til hvem som har myndighet til å beslutte de ulike styringsdokumentene/verktøyene, jf. figur 16, samt hvem som har myndighet til å

samordne virksomhetens innkjøp og på hvilke områder. Det må i tillegg tas stilling til hvem som har budsjettfullmakter og hva fullmaktene gjelder.

## Kompetanse

For at anskaffelser skal kunne gjennomføres effektivt, og i samsvar med regelverket, er det sentralt at de ansatte som er involvert i innkjøp har tilstrekkelig kompetanse. Meld. St. 22 (2018-2019) har et eget kapittel som omhandler behovet for kompetanse og kompetanseløft på området. Det vises blant annet til at det er stor bredde i de anskaffelsene som gjøres (fra innkjøp av enkle varer som penn og papir, til avansert teknisk utstyr, bygging av vei og annen infrastruktur, og IKT-systemer og programvare), og at det følgelig er derfor stor bredde i hva slags kompetanse som behøves for å gjøre riktige og gode innkjøp (både av ledere og innkjøpere, i de ulike innkjøpene). I tillegg pekes det på at ulike roller har ulikt ansvar i innkjøpsprosessen, og derfor også behov for ulik kompetanse.

Tabellen under eksemplifiserer hvilke roller som har hvilket ansvar i innkjøpsprosessen, og hvilket kompetansebehov den enkelte roller har:

Tabell 20: Rolle, ansvar og kompetansebehov

Rolle	Ansvar	Kompetansebehov (eksempler)
Virksomhetsleder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bruke innkjøp som virkemiddel for å nå virksomhetens overordnede mål</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bruk av relevant styringsinformasjon</li> <li>• Hva virksomheten bør utføre selv og hva som bør konkurranseutsettes</li> </ul>
Budsjetteier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Godkjenne budsjettrammer og mandat</li> <li>• Organisere anskaffelsen</li> <li>• Kontraktsoppfølging</li> <li>• Ivareta risikostyring</li> <li>• Ansvarlig for uttak av effekter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kobling av overordnede mål med kommende anskaffelsesbehov</li> <li>• Sette sammen hensiktsmessige team med kompetanse fra ulike fagretninger</li> <li>• Effektberegning og gevinstrealisering</li> </ul>
Innkjøpsleder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lede og samordne innkjøpsfunksjonen</li> <li>• Utvikle og oppdatere virksomhetens anskaffelsesstrategi, verktøy og maler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bruk av digitale verktøy</li> <li>• Effektiv organisering av anskaffelsesprosessen</li> <li>• Innovasjon, miljø og andre samfunnshensyn</li> <li>• Utarbeide relevant styringsinformasjon</li> </ul>
Innkjøper	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leder anskaffelsesprosessen og være kommersielt og anskaffelsesfaglig ansvarlig</li> <li>• Dokumentere anskaffelsen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økonomi</li> <li>• Anskaffelsesregelverket</li> <li>• Prosess- og prosjektledelse</li> <li>• Bruk av digitale verktøy</li> <li>• Innovasjon, miljø og andre samfunnshensyn</li> <li>• Kontraktsrett og forhandlinger</li> </ul>
Fagansvarlig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avklare brukernes og ulike fagmiljøers behov</li> <li>• Ansvarlig for spesifisering av leveranse</li> <li>• Forberede mottak og akseptere leveranse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompetanse innen sitt fagområde</li> <li>• Brukerdialog</li> <li>• Markedsdialog og markedsforståelse</li> <li>• Behovsforståelse</li> </ul>

Kontraktsforvalter	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementere kontrakt</li> <li>• Ha løpende kontakt med brukere, innkjøpskoordinator og leverandører i kontraktsperioden</li> <li>• Sørgje for at kontrakten blir oppfylt og legge til rette for uttak av effekter</li> <li>• Ivareta dokumentasjon etter kontraktstildeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontraktsoppfølging</li> <li>• Kontraktsrett</li> <li>• Prosess- og prosjektledelse</li> <li>• Effektberegning og gevinstrealisering</li> </ul>
--------------------	--	--

## Fullmakter

Det er gitt føringer for delegering av myndighet på innkjøpsområdet gjennom kommunens **økonomiregelverk**. I Bergen kommunes økonomireglement<sup>266</sup> fremgår det at byrådet har fått delegert fullmakt til å justere tildelt budsjett innenfor eget rammeområde. Det går videre frem at all delegasjon av fullmakt skal følge styringslinjen og at all videredelegering av fullmakter skal skje skriftlig og innenfor rammer som er skildret i økonomireglementet.

I økonomireglementet er følgende rammer for videredelegering av fullmakt fra den enkelte byråd til administrativ leder (punkt 2.2 a.)

- *Kommunaldirektør* kan gis fullmakt, innenfor byrådsavdelingens rammeområde, til å *viderefordele til tjenester, enkeltarter og ansvarssteder det budsjett bystyret har vedtatt på tjenesteområdenivå*
- Kommunaldirektøren kan videredelegere denne fullmakten. Som hovedregel bør ledere for resultatenheter og etater med selvstendig og entydig økonomiansvar, gis fullmakt til å viderefordele tildelte budsjettammer til tjenester innenfor vedtatt tjenesteområde, enkeltarter og ansvarssteder

Det blir videre vist til bestillings- og anvisningsmyndighet, og rammer for videredelegering av fullmakt fra den enkelte byråd til administrativ leder:

- Den enkelte byråd kan videredelegere bestillings- og anvisningsmyndighet til kommunaldirektør for en byrådsavdelings budsjettansvarsområde.
- Fullmakten til å bestille varer og tjenester gjelder – uten beløpsbegrensning - innenfor rammen av eget budsjettområde – både i forbindelse med enkeltanskaffelser og i forbindelse med å avgjøre tilbud om rammeavtaler for varer og tjenester hvor det ikke er inngått sentrale avtaler som gjelder for Bergen kommune. Kommunaldirektører kan gis fullmakt til å avgjøre anskaffelsesform.
- Resultatenhetsledernes bestillings- og anvisningsmyndighet reguleres av den videredelegering som hver kommunaldirektør foretar.<sup>267</sup>
- De enkelte kommunaldirektører kan videredelegere bestillings- og anvisningsmyndighet.

I arbeidet med delegasjon av myndighet i Bergen kommune er det et krav at

- fullmakter skal utarbeides skriftlig og oppbevares systematisk
- fullmakter skal være tydelig utformet, og kommuniseres i tillegg muntlig for å sikre felles forståelse mellom den som delegerer myndighet og den som mottar en fullmakt.

<sup>266</sup> Bergen kommunes økonomireglement. Sist oppdatert 26. april 2022 (Sak 40/22).

<sup>267</sup> Det vises for øvrig til gjeldende retningslinjer for anvisningsmyndighet og omtale av UBW Økonomi og innkjøp og bestilling i BkKvalitet.



- fullmakter skal være en del av styringsdialogen

Viktigheten av å etablere en hensiktsmessig arbeidsdeling blir også understreket. Det blir påpekt at delegasjon av myndighet er et virkemiddel som kan bidra til dette.<sup>268</sup>

I kommunens veileder for delegasjon av myndighet og utarbeidelse av fullmakter<sup>269</sup> blir det pekt på at en fullmakt skal som minimum må inneholde:

- hvem fullmaktsgiver og fullmektig er (funksjon/stilling, ikke person)
- en datering
- hvilken myndighet som delegeres, positivt eller negativt avgrenset
- en presisering av om at arbeidet skal utføres med betryggende kontroll og innenfor de rammer som lov, forskrift, regelverk og premisser setter
- en presisering av om at internkontrollen skal dokumenteres, for eksempel gjennom å utarbeide lokale skriftlige rutiner for kritiske prosesser i oppgaveløsningen.
- En presisering av om ansvaret for å løfte (skalere) utfordringer til overordnet nivå, dersom disse ikke kan løses i enheten

### Kommunale styringsdokument og vedtak

Bergen kommune styres etter en parlamentarisk styringsmodell, hvor bystyret som øverste organ har kontroll over byrådet. Bystyret har bl.a. ansvaret for hovedlinjene i politikken som føres, og det øverste ansvaret for økonomien. Byrådet er Bergen kommunes utøvende organ og har ansvar for å gjennomføre politiske vedtak. Hver enkelt byråds fullmakter avgjør hvilke saker som byrådet sluttbehandler selv, og hvilke saker som skal til endelig behandling i bystyret. I Bergen kommune kan dermed politiske føringer på anskaffelsesområdet komme både gjennom bystyret og byrådet dels gjennom vedtak i enkeltsaker i bystyret og byrådet, og dels gjennom mål, strategier og oppdrag fra kommuneplanen, vedtatte temaplaner og handlingsprogram.

Bystyret har vedtatt en anskaffelsesstrategi med tilhørende handlingsplan, som fastsetter kommunens satsingsområder for arbeidet med anskaffelser i perioden 2022-2025.<sup>270</sup>

Anskaffelsesstrategien handler om Bergen kommunes ambisjoner for sine anskaffelser og gjelder områder som seriøsitetsskrav, arbeidsinkludering, mangfold, etikk, infrastruktur, innovasjon, helse, klima og miljø. Strategien skal bidra til effektiv ressursbruk, realisering av gevinster, bærekraftig samfunnsutvikling og god kommunikasjon og samarbeid.

I tillegg har byrådet vedtatt et rammeverk for virksomhetsstyring som fastsetter prinsippene for myndighet, roller og ansvar i virksomhetsstyringen som også legger føringer for kommunens arbeid med innkjøp. Også kommuneplanen for 2015-2030 (samfunnsdelen) har politisk føringer med relevans for anskaffelser. I denne har byrådet vedtatt at kommunen skal bidra til å redusere miljøbelastning, stimulere til innovasjon og bidra til samfunnsøkonomis gevinst gjennom sin rolle som innkjøper.

<sup>268</sup> Bergen kommune. BKKvalitet. Prosedyre for delegasjon av myndighet, utarbeidelse av fullmakter. Sist revidert 14.06.2021.

<sup>269</sup> Bergen kommune. BkKvalitet. Veileder for delegasjon av myndighet, utarbeidelse av fullmakter. Sist revidert 14.06.2021.

<sup>270</sup> Bergen kommune, *Anskaffelsesstrategi 2022-2025*, 2022, vedtatt i bystyremøte 22.06.2022 (sak 195/22)

oppsummere hvilke kommunale vedtak som legger føringer for anskaffelser i kommunen, og som har blitt benyttet som revisjonskriterier i forbindelse med revisjonen.

Tabell 21: Oversikt over kommunale styringsdokument og vedtak på anskaffelsesområdet

Styringsdokument/vedtak Mål og krav	
<p><b>Rammeverk for virksomhetsstyring</b> Vedtatt av byrådet 14.09.2023 sak 1249/23</p>	<p>Bergen kommunes rammeverk for virksomhetsstyring legger føringer for delegasjon fra bystyret til kommunens administrasjon, byrådene, kommunaldirektørene, etatsdirektører og resultat-enhetsledere. Virksomhetsstyringen gitt ved mål- og resultatstyring, risikostyring og internkontroll skal bidra til å overholde lovkrav, gjennomføre politiske vedtak, effektiv drift og utvikling, dette innebærer bl.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle virksomheter i Bergen kommune skal ha internkontroll, dette innebærer systemer, prosesser og aktiviteter som til sammen bidrar til at kommunen gjør det den skal gjøre på en riktig måte.</li> </ul>
<p><b>Kommuneplanens samfunnsdel</b> Vedtatt av bystyret 24.06.2015</p>	<p>Kommuneplanens samfunnsdel har en visjon om at Bergen skal være en aktiv og attraktiv by og inneholder tema som også berører anskaffelsesarbeidet, som hensyn til klima og miljø, levekår, folkehelse, en velfungerende bystruktur, fremtidsrettede transportløsninger, samarbeid i regionen, verdiskaping, kunnskapsutvikling og gode tjenester. Det er eksplisitt nevnt i strategien at:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Miljøkrav og kriterier i kommunens innkjøp skal bidra til å redusere miljøbelastningen. Innkjøpene skal også stimulere til innovasjon og bidra til samfunnsøkonomisk gevinst.</li> <li>• Bergen kommune vil, gjennom miljøkrav i kommunens innkjøp, bidra til å redusere miljøbelastningen ved egen virksomhet og stimulere til grønn innovasjon.</li> </ul>
<p><b>Bergen kommunes anskaffelsesstrategi for 2022-2025<sup>271</sup></b> Vedtatt i Bergen bystyre 22.06.2022, sak 195/22</p>	<p>Strategien består av fire satsingsområder, <i>effektiv ressursbruk, realisere verdier, klima, miljø og samfunnsansvar og kommunikasjon og samarbeid.</i></p> <p>Under satsingsområde for <i>effektiv ressursbruk</i> har kommunen som mål at kommunens organisering av anskaffelsesfunksjonen skal sikre effektiv og høy faglig utførelse av arbeide, og være en viktig støtte i tjenesteproduksjonen. Strategien følges opp av en handlingsplan med konkrete tiltak under alle satsingsområder, og på dette området skal kommunen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utarbeide kompetanseplaner for anskaffelser og kompetanseplan for alle definerte roller på anskaffelsesområdet</li> <li>• Etablere et introduksjonsprogram for nyansatte i anskaffelsesfunksjonen</li> <li>• Sikre at innkjøpere, kontraktsforvaltere, fagressurser og bestillere skal ha nødvendig kompetanse til å fylle sine roller i arbeidet med anskaffelse</li> </ul>

<sup>271</sup> Byrådet vedtok oppstart av arbeidet med revidert anskaffelsesstrategi og handlingsplan for Bergen kommune 2021-2024 i møte 21.01.2021. (Byrådssak 1013/21).

---

## Styringsdokument/vedtak Mål og krav

---

Under satsingsområde for *klima, miljø og samfunnsansvar* har kommunen som mål at kommunens anskaffelser skal bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling for mennesker, dyr, klima og miljø. Herunder skal kommunen fremme og vektlegge lønns- og arbeidsforhold i anskaffelsene ved å bl.a.:

- Videreutvikle og standardisere generelle seriøsitetkrav for kommunens tjenstekontrakter
- Videreføre satsing på seriøsitetkrav, og vurdere hvordan arbeidsvilkår, godkjent lærebedrift og seriøsitetkrav kan styrkes i strategiperioden

---

### **Prosedyre for delegasjon av myndighet, utarbeidelse av fullmakter**

Sist godkjent 14.06.2021

- Krav til hvordan fullmakter skal utarbeides, oppbevares og kommuniseres og at fullmakter skal være en del av styringsdialogen
- Krav til hva en fullmakt som minimum skal inneholde (fullmaktsgiver/fullmektig, datering, hvilken myndighet som delegeres, presisering om betryggende kontroll og innenfor rammer som lov, forskrift mv., dokumentasjon, ansvaret for å skalere utfordringer til overordnet nivå)

---

### **Innkjøp av tropisk trevirke**

Vedtatt i byrådet  
02.07.2008 i sak 1293-08

- Det skal ikke brukes materialer fra tropisk tømmer i bygg, verken i selve bygget eller i materialer som brukes i byggeperioden.
- Ved inngåelse av rammeavtaler for varer hvor det kan tenkes å inngå tropisk tømmer må det fremgå av teknisk kravspesifikasjon at bruk av tropisk trevirke ikke skal inngå i tilbudte produkter.
- Ved kjøp som ikke er omfattet av rammeavtaler, og som kan tenkes å inneholde tropisk tømmer, plikter den som anskaffelser å forvise seg om at tropisk trevirke ikke inngår i produktene.

---

### **Etisk handel**

Vedtatt i Bergen bystyre  
20.06.2018 i sak 181/18

Bergen kommune blir «Fairtrade-kommune» og vedtar strategien «Bergen – en aktive fairtradeby. Strategi for etisk og rettferdig handel. Strategien setter bl.a. mål om at:

- Kommunen skal arbeide systematisk og kontinuerlig for å respektere menneskerettighetene og utvikle retningslinjer for ansvarlig forretningspraksis og handel.
  - Kommunen skal stille etiske krav og følge opp i anskaffelser der det er risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter, og øke andelen produkter merket med etisk og rettferdig handel.
-

# Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

## Lov og forskrift

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

## Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Nærings- og fiskeridepartementet: *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Meld. St. 22 (2018-2019).
- Nærings- og fiskeridepartementet: *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*. 2018.

## Bergen kommune

- Bystyresak 155-17. Oppfølging av krav til en seriøs byggebransje.
- Bystyresak 181/18. Bergen – en aktiv fairtradeby. Strategi for etisk og rettferdig handel 2018-2022
- Byrådssak 1002/18. Medlemskap i Initiativ for etisk handel.
- Byrådssak 1260/22. Prosedyre for økt arbeidsinkludering i offentlige anskaffelser.
- Byrådssak 1293/08. Innkjøp versus tropisk trevirke.
- Byrådssak 1076/19. Respekt for grunnleggende menneskerettigheter i kommunens anskaffelser – nye rutiner.
- Byrådssak 149/17. Oppfølging av krav til en seriøs byggebransje.
- Årsmeldinger
- Anskaffelsesstrategi for 2021-2025
- Grønn strategi – Klimastrategi for Bergen 2022-2030
- Grønn Virksomhet – Klima og miljøplan for Bergen kommunes virksomhet 2023-2030
- Rammeverk for virksomhetsstyring
- Innkjøp konsern. Plan for kontroll av samfunnsansvar.
- Innkjøp konsern. Rutiner, prosedyrer og veiledere for anskaffelser, bl.a.;
  - Miljø- og dyrevelferdspolicy for anskaffelser til Bergen kommune. Sist revidert 24.01.2024.
  - Veileder for samfunnsansvar i anskaffelsene til Bergen kommune. Sist revidert 11.01.2024.
  - Ansvarsfordeling samfunnsansvar i anskaffelsene. Godkjent 22.08.2023.
  - Veileder for sjekk av miljømerker og andre merkeordninger. Sist revidert 22.02.2024
  - Veileder KAV del 1 – Registrering av kontrakter i KAV. Godkjent: 17.01.2023

- Veileder til standardkontrakter. Godkjent: 25.09.2019.
- Prosedyre for anskaffelse - Planlegge/forberede. Sist endret 26.04.2023.
- Prosedyre: Anskaffelsesplan. Godkjent: 22.12.2023.
- Prosedyre for anskaffelse – kontraktsinngåelse. Godkjent: 14.12.2021
- Støttedokument. Valg av evalueringsmodell. Godkjent 02.03.2021
- Bymiljøetaten: Rutiner, retningslinjer og prosedyrer for anskaffelser, bl.a.;
  - Sjekkliste Utarbeidelse av anskaffelsesdokument. Godkjent 15.02.2023
  - Handlingsplan for utslippsfrie byggeplasser.
  - Prosedyre for anskaffelse. Godkjent: 02.01.2024
- Etat for utbygging: Rutiner, retningslinjer og prosedyrer for anskaffelser, bl.a.;
  - Klima- og miljøstrategi. Sist revidert 23.08.23.
- Etat for bygg og eiendom: Rutiner, retningslinjer og prosedyrer for anskaffelser, bl.a.;
  - Anskaffelsesprosedyre. Godkjent 04.11.2020.
  - Anskaffelsesprosessen, Godkjent: 15.08.2023.
  - Mal anskaffelsesplan, Godkjent: 19.12.2023.
  - Roller og ansvar i anskaffelsesprosessen, Godkjent: 13.06.2022.
  - Veileder for opprettelse av avtale i Mercell og implementering av kontrakt, Godkjent: 13.06.2022
- Bergen vann: Rutiner, retningslinjer og prosedyrer for anskaffelser, bl.a.;
  - Prosedyre for anskaffelser på Prosjektavdelingen, Godkjent: 16.01.2024.
  - Anskaffelser i Bergen vann, Godkjent: 01.12.2023.
- Malverk, bl.a.;
  - Standardkontrakt for tjenestekjøp
  - Standardkontrakt for varekjøp
- Prosedyre for NAV sosialtjenestens oppfølging av bostedsløse. Godkjent: 06.10.2023
- Brev om plan for retting av lovbrøt påpeikt i rapport etter tilsyn med Bergen kommune hausten 2023, 19.01.24.

#### Andre kilder

- Statsforvalteren i Vestland: Tilsyn med sosiale tenester i NAV. 22.06.2023



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) to learn more.

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

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our global network of member firms and related entities in more than 150 countries and territories (collectively, the “Deloitte organization”) serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte’s approximately 415,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).