

Forvaltningsrevisjon – Bodø kommune
Kontraktsoppfølging og sikkerhet i
offentlige anskaffelser

FORORD

Salten kommunerevisjon IKS har på grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Bodø kommune gjennomført en undersøkelse knyttet til kontraktsoppfølging og offentlige anskaffelser. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen.

Forvaltningsrevisjon er en pålagt oppgave etter kommunelovens § 23-2. Forvaltningsrevisjon innebærer å utføre systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning, herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

Salten kommunerevisjon IKS eies av kommunene Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Saltdal, Steigen og Sørfold, og gjennomfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder. Vi har fire forvaltningsrevisorer med erfaringsbakgrunn fra både offentlig og privat virksomhet.

Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med NKRF – kontroll og revisjon i kommunene sin standard for forvaltningsrevisjon RSK 001. Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Vi har i forkant av og underveis i undersøkelsen vurdert vår egen uavhengighet overfor Bodø kommune. Vi er ikke kjent med at det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Bodø kommune for samarbeidet under undersøkelsen.

Bodø, 30.09.2025

Bjørn Vegard Gamst

Prosjektleder og oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Jarl-Håkon Olsen

Medvirkende revisor

Innhold

FORORD	2
Sammendrag	5
1. Innledning	10
1.1 Formål og problemsstillinger	10
1.2 Avgrensning av undersøkelsen.....	11
1.3 Revisjonskriterier	11
2. Metode	12
2.1 Generelt	12
2.2 Bruk av kilder i rapporten.....	12
2.3 Kvalitetssikring og verifiseringsprosesser.....	15
3. Systemer og rutiner for kontraktsoppfølging	16
3.1 Oversikt over kontraktsporteføljen	16
3.2 Risikovurdering og tiltak.....	18
3.3 Bruk av kontraktgjennomføringsverktøy og kontraktsadministrasjonsverktøy	20
3.4 Roller, kompetanse og kapasitet.....	22
3.5 Effektiv kontraktsoppfølging	24
3.6 Risikovurdering av kontrakten	26
3.7 Oppstartsmøte	28
3.8 Statusmøter	29
3.9 Statistikk og analyse	30
3.10 Oppfølging av leveransen.....	31
3.11 Endringer i produktsortiment, priser og andre betingelser under kontraktsperioden .	33
3.12 Avvikshåndtering sanksjonering.....	36
3.13 Opsjon på rammeavtaler	37
3.14 Kontraktsavslutning	38
3.15 Seriøsitet	39
4. Systemer og rutiner for sikkerhet i anskaffelser	41
4.1 Rutine for sikkerhet i offentlige anskaffelser	41
4.2 Sikkerhetskrav i anskaffelsesprosessen.....	42
5. Forankring av offentlige anskaffelser	46

5.1 Generell forankring i kommunens ledelse og politiske organer.....	47
5.2 Forankring av anskaffelsesinstituttet i ledelse og administrasjon.....	47
5.3 Forankring av konkrete anskaffelser	48
5.4 Forankring av arbeidet med kontraktsoppfølging.....	48
6. Oppsummering og konklusjon.....	49
Problemstilling 1:	49
Problemstilling 2:	50
Problemstilling 3	52
7. Anbefalinger	53
8. Kommunedirektørens kommentar	54
9. Referanser	55
Vedlegg 1 – Kommunedirektørens kommentar.....	56
Kommunedirektørens kommentar til forvaltningsrevisjonsrapport	56
Vedlegg 2 – Utledelede revisjonskriterier	58
Kontraktsforvaltning	60
Sikkerhet i offentlige anskaffelser	68
Forankring av offentlige anskaffelser i øverste administrasjon	71

Sammendrag

Kontraktsoppfølging og sikkerhet i offentlige anskaffelser

Bakgrunn

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i Bodø kommune. Undersøkelsen er gjennomført i henhold til kommuneloven § 23-3 og standarden RSK 001, og omfatter informasjon om kommunens systemer og rutiner for kontraktsoppfølging, sikkerhet i offentlige anskaffelser, og forankring av dette arbeidet i kommunens øverste ledelse. Målet har vært å vurdere om praksisen er i tråd med lover, forskrifter og veiledninger på området.

Problemstillinger

1. I hvilken grad har Bodø kommune etablert systemer og rutiner for å følge opp sine kontrakter i overensstemmelse med lover og retningslinjer på området?
2. I hvilken grad har Bodø kommune etablert rutiner og systemer for å ivareta sikkerheten i sine anskaffelser i tråd med gjeldende krav og anbefalinger?
3. Hvordan arbeider Bodø kommune med forankring av offentlige anskaffelser i øverste administrasjon og på politisk nivå?

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse og intervjuer med sentrale ansatte og ledere. Revisjonskriteriene er utledet fra DFØs veileder *Beste praksis for kontraktsoppfølging og Veileder om ivaretagelse av sikkerhet i offentlige anskaffelser*, samt relevant lovverk og forskrifter.

Kontraktsforvaltning

Undersøkelsen viser at Bodø kommune har lagt ned et betydelig arbeid i å etablere systemer, rutiner og strategiske føringer for kontraktsoppfølging, men at praksis i mange tilfeller fremstår fragmentert og ufullstendig.

Kommunen har innført et porteføljestyrringsverktøy (KAV i Mercell) som skal gi en helhetlig oversikt over kontraktsporteføljen. Dette systemet representerer et viktig skritt mot å samle informasjonen på ett sted. Samtidig brukes fortsatt flere andre systemer parallelt, som Elements og Acentio (e-handelssystemet). Dette gjør oversikten fragmentert og innebærer at kommunen foreløpig befinner seg i en overgangsfase, der intensjonen om en samlet oversikt ennå ikke er fullt realisert.

Når det gjelder risikovurderinger og risikoreduserende tiltak, fremgår det at det på enkelte områder – særlig innen Byutvikling og IKT – gjennomføres systematiske vurderinger, for

eksempel knyttet til SHA og tjenestekvalitet. Det finnes også rutiner som pålegger gjennomføring av risikovurderinger ved kontraktsinngåelse og oppfølging gjennom kontraktens levetid. Likevel er det dokumentert at dette i praksis skjer mer ad hoc og sektorvis, uten en helhetlig tilnærming.

Arbeidstilsynet har påpekt at skriftlige risikovurderinger og systematisk kontroll av kontrakter ikke utføres i tråd med kommunens egne rutiner, noe som tydelig illustrerer gapet mellom formelle krav og faktisk etterlevelse.

Kommunen har videre etablert rutiner og praksis for oppstartsmøter, statusmøter og kontraktsfestede rettigheter til dokumentasjon, statistikk og revisjon. Det føres også referat fra møter i mange tilfeller, og kontraktene inneholder bestemmelser om både prisregulering og endringer i leveranser. Likevel varierer oppfølgingen betydelig mellom enheter, og flere peker på at begrensede ressurser gjør det vanskelig å følge opp alle krav og all innsendt dokumentasjon.

På anskaffelsesområdet brukes KGV (konkurransgjennomføringsverktøy) konsekvent i konkurransegjennomføringen, og dette sikrer struktur og sporbarhet. KAV er innført, men bruken varierer mellom enhetene, og det mangler et analyseverktøy som kan effektivisere oppfølgingen. Mangelen på analyseverktøy gjør oppfølging av KPI-er, avtalelojalitet og opsjonsutløsning krevende og ressurskrevende. Dette fører til at oppfølgingen i praksis blir ufullstendig, selv om ambisjonene i strategien er tydelige.

Et område der kommunen har vært tydelig er seriøsitetskrav. Bodø kommune har vedtatt en rutine som bygger på Norges modellen, og denne stiller omfattende krav til dokumentasjon, kontroll og sanksjoner. Samtidig viser både tilsyn og intervjuer at oppfølgingen og dokumentasjonen ikke alltid skjer i samsvar med rutinene. Dette utgjør en svakhet, ettersom seriøsitetsarbeidet er et viktig virkemiddel mot useriøse aktører.

Til slutt peker undersøkelsen på at systematisk erfaringslæring i liten grad er etablert. Selv om både anskaffeshåndboken og anskaffelsesstrategien understreker betydningen av å dokumentere og bruke erfaringer, opplyses det at erfaringsnotater sjelden utarbeides og at avslutningsmøter med erfaringsdeling i liten grad gjennomføres. Dermed går kommunen glipp av muligheter til å hente ut læring som kunne styrket fremtidige anskaffelser.

Samlet sett gir dette et bilde av at Bodø kommune har utarbeidet solide rammeverk og rutiner, og har på flere områder etablert gode systemer for kontraktsoppfølging. Likevel er etterlevelsen preget av variasjoner, manuelle prosesser og kapasitetsutfordringer. Gapet mellom ambisjon og praksis gjør at flere kriterier kun vurderes som delvis oppfylt.

Konklusjon

Bodø kommune har i noen grad til i stor grad etablert systemer/rutiner for å følge opp sine kontrakter i overensstemmelse med lover og retningslinjer på området?

Sikkerhet i offentlige anskaffelser

Undersøkelsen viser at Bodø kommune har etablert en rekke rutiner og prosedyrer som berører sikkerhet i anskaffelser, men at disse i hovedsak retter seg mot operativ sikkerhet (HMS, driftssikkerhet og informasjonssikkerhet) og seriøsitet i leverandørmarkedet. Det fremgår ikke at kommunen har rutiner som er eksplisitt knyttet til sikkerhetslovens bestemmelser om behandling av sikkerhetsgraderte anskaffelser eller beskyttelse av skjermingsverdige verdier.

Kommunen har fastsatt at alle anskaffelser skal planlegges gjennom prosjektplaner. Malen for prosjektplan inkluderer en matrise for risikovurdering, med krav om å identifisere risiko, vurdere sannsynlighet og konsekvens, og angi tiltak. I tillegg fremgår det at HMS- og sikkerhetsrelaterte forhold skal beskrives dersom prosjektet innebærer risiko på disse områdene. Dette gir en systematisk ramme for risikovurdering og ivaretagelse av sikkerhet i forkant av anskaffelser. Likevel fremgår det av intervjuer og Arbeidstilsynets tilsyn at risikovurderinger i praksis ofte gjennomføres mer ad hoc og uten en enhetlig metodikk.

Kommunen stiller krav til sikkerhet gjennom både kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Anskaffeshåndboken fremhever at sikkerhet, sammen med klima, miljø og samfunnsansvar, skal være sentrale hensyn i anskaffelsesprosessen. Dette følges opp i praksis ved at SHA-relaterte krav alltid stilles i bygg- og anleggskontrakter, og at IKT-avtalene utformes med SLA og KPI som dekker stabilitet, oppetid og informasjonssikkerhet. Samtidig er det dokumentert at kravene ikke er eksplisitt forankret i sikkerhetslovgivningen, og at sikkerhetskravene i stor grad er avgrenset til operativ driftssikkerhet og seriøsitet.

Når det gjelder oppfølging og testing av sikkerhet i leveranser, viser dokumentasjonen at dette skjer gjennom ulike mekanismer. På IKT-området ivaretas sikkerhet gjennom SLA/KPI, avvikshåndtering og møter med leverandører. I bygg- og anleggsprosjekter skjer oppfølgingen gjennom reklamasjonsprosesser og involvering av driftsorganisasjonen. Kontraktsvilkår inneholder også bestemmelser om seriøsitet, lønns- og arbeidsvilkår, og rett til dokumentasjon. Dette viser at kommunen har innarbeidet rutiner for testing og kontroll av sikkerhet i kontraktene. Det er imidlertid ikke dokumentert at disse rutinene er forankret i eller knyttet til sikkerhetsloven.

Et område der kommunen har vært tydelig er seriøsitetskrav. Vedtaket om innføring av Norges modellen har resultert i en egen rutine som pålegger å vurdere hvilke seriøsitetskrav som skal stilles i anskaffelsene. Dette er et viktig grep for å motvirke useriøse aktører, men

både tilsyn og intervjuer peker på at oppfølgingen i praksis varierer, og at dokumentasjonen ikke alltid er i tråd med rutinen.

Når det gjelder sikkerhetsgraderte anskaffelser, foreligger det ingen rutiner som ivaretar kravene til sikkerhetsavtaler, leverandørklarering, vurdering av utenlandske leverandører, personellsikkerhet eller varslingsplikt. Dokumentene som er gjennomgått omtaler ikke sikkerhetsloven eller de særskilte kravene som gjelder for sikkerhetsgraderte anskaffelser. Dette utgjør et klart gap mellom lovverkets krav og kommunens praksis.

Samlet sett gir undersøkelsen et bilde av at Bodø kommune har etablert solide rammeverk og rutiner som dekker operativ sikkerhet i anskaffelser, og som sikrer at HMS, informasjonssikkerhet og seriøsitet ivaretas. Likevel er systemene og rutinene ikke koblet til sikkerhetsloven, og kommunen har ikke etablert rutiner for sikkerhetsgraderte anskaffelser. Gapet mellom formelle krav etter sikkerhetslovgivningen og kommunens faktiske rutiner gjør at flere kriterier vurderes som delvis oppfylt, og for sikkerhetsgraderte anskaffelser som ikke oppfylt.

Konklusjon

Bodø kommune har i noen grad til stor grad etablert systemer og rutiner for å ivareta sikkerheten i sine anskaffelser.

Forankring av offentlige anskaffelser

Bodø kommune har forankret anskaffelsesområdet på flere nivåer:

- Politisk gjennom anskaffelsesstrategien (vedtatt i bystyret) og innføring av Norges modellen.
- Administrativt gjennom en sentral anskaffelsesfunksjon med overordnet ansvar, forankret i ledergrupper og budsjettprosesser.
- Operativt gjennom prosjektplaner, porteføljestyingsverktøy og prosedyrer for kontraktsoppfølging.

Anbefalinger

1. Bodø kommune skal utvikle prosedyrer for sikkerhetsgraderte anskaffelser, som minst omfatter sikkerhetsavtale, leverandørklarering, håndtering av utenlandske leverandører, personellsikkerhet og varslingsplikt.
2. Bodø kommune bør prioritere å fortsette arbeidet med få på plass et felles system for kontraktsforvaltning.
3. Bodø kommune bør etablere enhetlig praksis for årlig risikovurdering av hele kontraktsporteføljen, med krav om skriftlig dokumentasjon.

4. Bodø kommune bør anskaffe og ta i bruk et analyseverktøy for oppfølging av kontrakter.
5. Bodø kommune bør etableres en enkel og obligatorisk mal for erfaringsdokument ved kontraktsavslutning.
6. Bodø kommune bør etablere rutiner som ivaretar sikkerhetslovens krav i anskaffelsesprosessen, herunder vurdering av skjermingsverdige verdier, kritisk infrastruktur og leverandørkontroll.
7. Bodø kommune bør styrke etterlevelsen av eksisterende rutiner for risikovurdering og dokumentasjon.
8. Bodø kommune bør sikre en helhetlig praksis for å stille og følge opp sikkerhetskrav i kvalifikasjonsgrunnlag, tildelingskriterier og kontraktsvilkår.

1. Innledning

1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet er å finne ut om Bodø kommune har systemer og rutiner som sikrer kontraktsoppfølging i henhold til gjeldende retningslinjer på området. Vi vil også å finne ut om behandlingen av anskaffelser ivaretar sikkerheten i henhold til retningslinjer på området. Til slutt skal vi undersøke hvordan Bodø kommunes anskaffelsesinstitutt er forankret i øverste administrasjon.

Vi vil nedenfor gjennomgå problemstillingene og hvordan vi tolker kontrollutvalgets bestilling.

1. I hvilken grad har Bodø kommune etablert systemer/rutiner for å følge opp sine kontrakter i overensstemmelse med lover og retningslinjer på området?

Problemstillingen tar sikte på å undersøke Bodø kommunes kontraktsoppfølging. Dette vil vi gjøre gjennom å se på systemer og rutiner for gjennomføring av dette arbeidet i kommunen.

Systemer handler om behandlingssystemer og redskaper de benytter for å gjøre arbeidet. Rutiner handler om de formelle og uformelle retningslinjene kommunen har laget for å sørge for at de følger lovgivningen og andre autoritative retningslinjer på området.

Vi har valgt å ta utgangspunkt i DFØ sin veiledning *Beste praksis for kontraktsoppfølging*. De intervjuede som har vært med på prosessen fra kommunen sin side er kjent med dette og er enig i utgangspunktet.

2. I hvilken grad har Bodø kommune etablert rutiner/systemer for å ivareta sikkerheten i sine anskaffelser i overensstemmelse med lover og retningslinjer på området?

Problemstillingen tar sikte på å undersøke hvordan Bodø kommune ivaretar sikkerheten ved behandling av sine offentlige anskaffelser. Dette vil vi gjøre gjennom å se på systemer og rutiner for gjennomføring av dette arbeidet i kommunen.

Systemer handler også her om behandlingssystemer og redskaper de benytter for å gjøre arbeidet. Rutiner handler om de formelle og uformelle retningslinjene kommunen har laget for å sørge for at de følger lovgivningen og andre autoritative retningslinjer på området.

Vi har her tatt utgangspunkt i *Veileder om ivaretagelse av sikkerhet i offentlige anskaffelser*. Veilederen er arbeidet fram av Nærings- og fiskeridepartementet og Forsvarsdepartementet og er tilgjengelig på nettsiden regjeringen.no.

3. Hvordan arbeider Bodø kommune med forankring av offentlige anskaffelser i øverste administrasjon og på politisk nivå?

Dette er en deskriptiv problemstilling hvor som er med fordi kontrollutvalget ønsket at vi skulle finne ut hvordan det arbeides med dette. Det er dermed ikke satt opp kriterier for denne problemstillingen. Svaret på problemstillingen er derfor vår beskrivelse av forankringen av arbeidet på dette området. I tillegg har vi forsøkt å innhente informasjon om hvordan konkrete anskaffelser og kontraktsprosesser forankres i øverste ledelse og på politisk nivå i bystyret.

1.2 Avgrensning av undersøkelsen

Prosjektet avgrenses mot konkret oppfølging av entreprisekontrakter fordi denne kontraktstypen skiller seg vesentlig fra øvrige kommunale kontrakter når det gjelder innhold, kompleksitet og juridiske rammer. Entreprisekontrakter regulerer ofte større bygge- og anleggsprosjekter, og er omfattet av spesifikke standarder som NS 8405, NS 8407 og NS 8417, med detaljerte bestemmelser om fremdrift, risiko, vederlag, endringer og tvisteløsning. Slike kontrakter innebærer egne krav til kontraktsoppfølging, teknisk prosjektledelse og byggherreansvar, som faller utenfor formålet med dette prosjektet.

Formålet med prosjektet er etter revisors forståelse å forbedre oversikt, styring og oppfølging av den generelle kontraktsporteføljen – typisk rammeavtaler, tjenestekjøp og driftsrelaterte avtaler. Inkludering av entreprisekontrakter ville kreve en annen metodisk tilnærming.

Avgrensningen mot entreprisekontrakter bidrar dermed til et mer målrettet og gjennomførbart prosjekt, og sikrer at innsatsen rettes mot de kontraktstypene som er felles for de fleste kommunale enheter og som i dag ofte mangler enhetlig oppfølging.

Vi har likevel med opplysninger om entreprisekontrakter i alt overordnet.

1.3 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 veiledninger som er utarbeidet på bakgrunn av lovgivningen på området. Kriteriene er presentert innledningsvis under hvert tema. Utledningen til revisjonskriteriene følger som vedlegg 2 til rapporten.

Kriteriene er ikke nødvendigvis uttømmende for ethvert krav som stilles til alle sider av arbeidet innenfor området. Kriteriene er oppstilt etter revisjonens vurdering av hva som er det sentrale på området, basert på en vurdering av virksomhetens egenart og regelverket den forvalter.

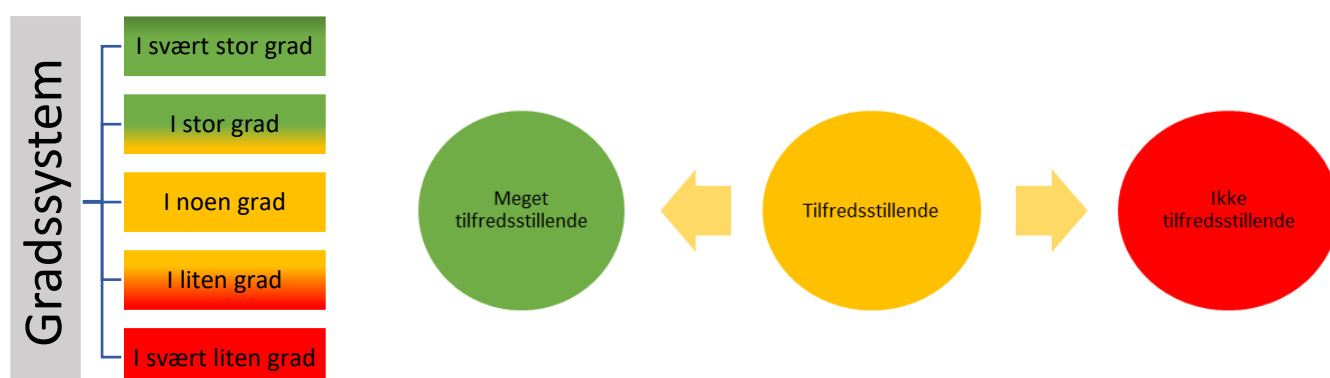
2. Metode

2.1 Generelt

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til NKRF sin Standard for Forvaltningsrevisjon, RSK001. Standarden angir hva som er god kommunal revisjonsskikk innen forvaltningsrevisjonsfeltet, og består av krav og anbefalinger knyttet til hvordan en forvaltningsrevisjon skal gjennomføres.

I henhold til standarden skal revisor innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne besvare prosjektets problemstillinger og å gjøre velbegrunnede vurderinger. Vi har derfor etterstrebet å benytte oss av kildetriangulering for å styrke rapportens pålitelighet og gyldighet, dette vil si å innhente data om samme forhold gjennom flere ulike metoder. Vi har hovedsakelig benyttet dokumentstudier og intervjuer som kildemateriale. Samlet sett mener vi at datagrunnlaget gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Konklusjonene i rapporten relaterer seg til gradssystemet nedenfor:



2.2 Bruk av kilder i rapporten

Dokumentgjennomgang

Anskaffelsesstrategi 2023–2026

«Et hav av muligheter – Anskaffelsesstrategi for Bodø kommune 2023–2026» beskriver kommunens strategiske retning for innkjøp og kontraktsforvaltning. Strategien fokuserer på bærekraft, innovasjon og effektiv ressursbruk. Den legger også vekt på samarbeid, digitalisering og bruk av markedet som utviklingspartner.

Anskaffeshåndbok

Anskaffeshåndboken er en detaljert «oppskrift» og kvalitetssystem på hvordan anskaffelser skal gjennomføres, og er tilgjengelig for ansatte i virksomhet for Anskaffelser. Håndboken tar for seg regelverk, roller og ansvar, samt viktigheten av planlegging og dokumentasjon.

Utkast til anskaffelsesreglement

Et dokument som inneholder et utkast til kommunens anskaffelsesreglement. Det dekker blant annet formål, ansvarsfordeling, terskelverdier, dokumentasjonskrav og avvikshåndtering. Det pågår et arbeid med å ferdigstille dette anskaffelsesreglementet, som er en overordnet beskrivelse av hvordan Bodø kommune skal håndtere anskaffelser og kontrakter.

Instruks for bestillere

Et dokument som presenterer en instruks for personer med bestillermyndighet i Bodø kommune. Det redegjør for rutiner og ansvar i forbindelse med bestilling av varer og tjenester, og inneholder retningslinjer for hvordan man skal sikre etterlevelse av kommunens anskaffelsesreglement og budsjettmessige rammer.

Rutine for oppfølging av seriøsitetsskrav i kontrakter

Dokumentet beskriver hvordan Bodø kommune skal følge opp krav til seriøsitet i inngåtte kontrakter, spesielt innen bygg og anlegg. Det omfatter kontrollrutiner, dokumentasjonskrav og ansvar for oppfølging. Rutinen er et viktig virkemiddel for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sikre at leverandører etterlever lover og avtaler.

Prosedyre for implementering av kontrakt

Et dokument som beskriver prosedyrene for implementering av kontrakter i Bodø kommune. Prosedyren pålegger oppstartsmøter, statusmøter, dokumentasjon og arkivering, og er en sentral del av kommunens system for kontraktsoppfølging.

Mal – Anskaffelses- og kontraktstrategi

Et dokument som inneholder en mal som skal brukes ved utarbeidelse av anskaffelses- og kontraktstrategier i Bodø kommune. Malen legger opp til en strukturert vurdering av behov, markedssituasjon, kontraktstype og tildelingskriterier. Den er ment å sikre en enhetlig praksis og etterlevelse av kommunens overordnede strategi for innkjøp og kontraktshåndtering.

Mal – Prosjektplan

En generell prosjektplanmal som kan benyttes i ulike typer prosjekter, også anskaffelsesprosjekter. Malen gir struktur for å planlegge prosjektets formål, organisering, aktiviteter, milepæler, risiko og ressursbruk. Den er et hjelpemiddel for å sikre god prosjektstyring og tydelig forankring.

Porteføljestyingsverktøy

En presentasjon som introduserer porteføljestyng i Bodø kommune, med fokus på hvordan prosjekter og tiltak skal ses i sammenheng og prioriteres. Dokumentet beskriver prinsipper for gevinstrealisering, styringsmål og hvordan kommunen skal sikre at prosjektene støtter opp om strategiske mål.

Kvalitetslosen – kommunens verktøy for internkontroll

En presentasjon som introduserer Kvalitetslosen, Bodø kommunes digitale system for internkontroll. Presentasjonen viser hvordan Kvalitetslosen benyttes til å dokumentere og følge opp rutiner, risiko og avvik innen ulike tjenesteområder.

IKT-driftsavtale 2022

En signert driftsavtale mellom Bodø kommune og leverandør fra 2022. Avtalen regulerer drift, SLA, KPI, sikkerhet, endringshåndtering og avvik, og utgjør et sentralt dokument i oppfølgingen av kommunens IKT-kontrakter.

Driftsrapport mai 2025

En rapport som gir status for kommunens drift på IKT-området per mai 2025. Rapporten omtaler hendelser, driftsstabilitet, KPI og eventuelle avvik. Den brukes som underlag i oppfølgingen av kommunens driftsavtale og som grunnlag for dialog med leverandør.

Signerte avtaler 2025

Et Excel-dokument som gir en oversikt over signerte avtaler i 2025. Dokumentet fungerer som en del av kommunens kontraktsarkiv og viser hvilke avtaler som er inngått, med informasjon som avtalenavn, leverandør og varighet.

Avtaler pr. april 2025 – Acentio og Mercell MMS

Et Excel-ark med oversikt over gjeldende avtaler per april 2025, fordelt på ulike ark.

Budsjett 2025

Et dokument med kommunens budsjett for 2025. Budsjettet beskriver økonomiske rammer og prioriteringer, og gir kontekst for anskaffelsesbehov og forankring av kontrakter i økonomiplanen.

Malskjema – Innmelding anskaffelser 2026

Et Excel-skjema som brukes av avdelingene i Bodø kommune for å melde inn behov for anskaffelser. Skjemaet danner grunnlaget for prioriteringer og behandling i ledergruppen, og er et viktig verktøy for å forankre anskaffelser i budsjett- og planprosessen.

Varsel om pålegg

Et dokument fra offentlig tilsyn som gir Bodø kommune en foreløpig tilbakemelding om forhold som må rettes opp, eventuelt innenfor anskaffelser eller kontraktsoppfølging.

Dokumentet er relevant for vurdering av kommunens etterlevelse og behov for forbedringstiltak.

Intervju og samtaler

Vi har gjennomført semistrukturerte intervjuer med, hovedsakelig en og en informant. Når det gjelder de to informantene fra IKT ble de intervjuet sammen.

Det er gjennomført intervjuer med:

Digitalisering og IKT-sjef

Seniorrådgiver for anskaffelser, IKT

Juridisk rådgiver / Jurist, anskaffelser

Kontraktsforvalter Anskaffelser

Juridisk rådgiver, Byutvikling

Leder Anskaffelser

Ved gjennomgang av de som var aktuelle for intervju vurderte vi at disse ville gi tilstrekkelig informasjon om forholdene på området.

2.3 Kvalitetssikring og verifiseringsprosesser

Denne forvaltningsrevisjon er gjennomført og kvalitetssikret etter kravene i RSK 001 og SKRs interne kvalitetssikringssystem for forvaltningsrevisjon.

Alle fakta i rapporten er enten verifisert av kilden eller hentet fra dokumentasjon tilsendt oss fra Bodø kommune.

Et utkast til rapporten har blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse.

Kommunedirektørens uttalelse er lagt ved i sin helhet som vedlegg 1 til rapporten.

3. Systemer og rutiner for kontraktsoppfølging

Vi vil nedenfor behandle kriteriene fortløpende med fremstilling av fakta, vurdering og delkonklusjon. Der vi har ansett det hensiktsmessig av for framstillingen har vi behandlet flere kriterier sammen.

Problemstilling 1

I hvilken grad har Bodø kommune etablert systemer/rutiner for å følge opp sine kontrakter i overensstemmelse med lover og retningslinjer på området?

3.1 Oversikt over kontraktsporteføljen

1. Bodø kommune bør ha en oversikt over den totale kontraktsporteføljen.

Fakta

Juridisk rådgiver innen anskaffelser opplyser at det finnes mange ulike oversikter og at han kunne tenkt seg et system, der alt var samlet, som gjorde det enklere å finne fram til riktig kontrakt. Han peker på at enkelte kontrakter ligger i Acentio (e-handelssystemet), men «systemet rommer ikke nødvendigvis alle kontraktene»; andre kontrakter finnes i Elements eller Mercell. Det ble tidligere utarbeidet et system av en tidligere kontraktsforvalter, men dette er ikke tilgjengelig lenger.

På IKT-området opplyser Digitaliserings- og IKT-sjefen at de har «et eget område hvor alle kontraktene er lagret», og at de har «en fullstendig oversikt over alle avtaler». Tidligere hadde kommunen et system for varsling om kontrakter som nærmet seg utløp (House of Control), men dette er ikke lenger i bruk.

Kontraktforvalter ved anskaffelseskontoret redegjorde for full oversikt over *kontraktsporteføljen til anskaffelseskontoret*, særlig rammeavtalene, men at *det er ikke bare anskaffelseskontoret som anskaffer, hvilket kan føre til en utfordring med at det inngås flere avtaler med samme leverandør eller med ulike leverandører*. Kontraktforvalter peker på at kontrakter også ligger hos Byutvikling og IKT, og at dette gjør oversikten fragmentert.

Leder Anskaffelser fortalte at Mercell KAV har en oversikt over de kontrakter som virksomhet for Anskaffelser har etablert og bilde av denne er sendt til revisor. Det finnes en del andre kontrakter etablert omkring i kommunen som virksomhet for Anskaffelser ikke har kontroll over, eller kjenner til hvordan oppbevares og i hvilket system. Det kan være entreprisekontrakter, enkelte IKT kontrakter og andre kontrakter som f.eks. avdeling for helse og omsorg har inngått i egen regi. Leder Anskaffelser mener at Bodø kommune som helhet ikke har en total oversikt over absolutt alle kontrakter som er inngått av Bodø kommune, men at det burde så langt som mulig eksistert en slik oversikt. Kontrakts og Administrasjons

Verktøyet (KAV) i Mercell er nytt i Bodø kommune. Systemet kommuniserer med Elements slik at kontrakter overføres dit. I tillegg brukes e-handelsløsningen til bestillinger og anbud.

Prosedyren for implementering av kontrakt slår fast at kontrakt skal lagres i KAV og sak- og arkivsystemet, og at alle kontrakter inkl. tjenstekontrakter som et minimum skal registreres i E-handelsløsningen.

Vi har på bakgrunn av opplysningene vi har innhentet forsøkt å sette opp en oversikt over hvor kontrakter lagres i Bodø kommune.

Systemer hvor kontrakter er lagret i Bodø kommune

System / Område	Typiske kontrakter
Merrell (KAV)	Rammeavtaler, porteføljestyling, anbud
Assentio (E-handel)	Innkjøp, bestillinger, vare- og tjenstekontrakter
IKT - eget område	Driftsavtaler, lisenser, konsulentavtaler (IKT)
Byutvikling - entreprisekontrakter	Bygge- og anleggskontrakter
Elements (Arkiv)	Signerte kontrakter (arkiv)

Vurdering

Funnene viser at Bodø kommune har tatt i bruk et kontrakts og administrasjons verktøy (KAV i Merrell) som skal gi oversikt over hele kontraktsporteføljen. Dette indikerer at kommunen har etablert et system for å skape en felles oversikt. Samtidig viser intervjuer at enhetene opplever fragmentering, og at flere ulike systemer fortsatt brukes parallelt.

Det finnes dermed et system og en intensjon, men Anskaffelser pr i dag ikke har full oversikt.

Dette betyr ikke at kommunen ikke kan framskaffe en oversikt, men at denne ikke er samlet på ett sted slik den burde være.

Delkonklusjon

Vi kommer til at Bodø kommune ikke har samlet oversikt over den totale kontraktsporteføljen.

3.2 Risikovurdering og tiltak

2. Bodø kommune bør gjennomføre risikovurdering av kontraktsporteføljen årlig.

Fakta

Leder Anskaffelser opplyser at det hver høst sendes det ut et skriv til alle ledere og virksomheter, der de melder inn behov for anskaffelser. Basert på dette gjennomføres en risikovurdering. Viktige momenter i vurderingen, som anskaffelsens volum, liv og helse og drift inngår i utsendelsen. Hun viser også til at virksomhet for Anskaffelser bruker et årshjul i Kvalitetslosen. Årshjulet inneholder statusmøter, kurs og opplæring, kontormøter, frister, samlinger og ROS-analyser. Enheten registrerer planlagte aktiviteter gjennom året. Årshjulet er tilgangsstyrt.

Juridisk rådgiver for anskaffelser opplever ikke at det gjøres en samlet systematisk risikovurdering av hele kontraktsporteføljen. Han beskriver at ressursene ofte settes inn der *det brenner*, og at enheten ikke har kapasitet til å gjennomføre en bred årlig vurdering.

Digitaliserings- og IKT-sjefen sier på sin side at de ikke har en fast årlig ROS-gjennomgang, men at det foretas en kontinuerlig risikovurdering gjennom jevnlig oppfølging og dialog med leverandørene. Dette skjer gjennom jevnlig formelle statusmøter hvor det føres referat, men ikke som en samlet årlig prosess. Han fremhever også at avdelingen har begynt å bruke KI-verktøy i oppfølgingen.

Juridisk rådgiver i Byutvikling opplyser at han ikke kjenner til om dette gjøres på overordnet nivå, men at det gjøres *omfattende SHA-relaterte risikovurderinger* i forkant av bygg- og anleggskontrakter, som deretter følges opp i gjennomføringen.

Vurdering

På overordnet nivå finnes det beskrivelser av at Bodø kommune gjennomfører en årlig risikovurdering knyttet til innmelding av anskaffelsesbehov, og at dette er koblet til årshjulet i Kvalitetslosen. Denne prosessen har karakter av en risikovurdering, men den synes først og fremst knyttet til planlegging av nye anskaffelser, ikke til systematisk risikovurdering av hele den eksisterende kontraktsporteføljen.

Funn fra intervjuene viser at praksisen varierer mellom enheter. Anskaffelseskontoet viser til en årlig rutine, mens juridisk rådgiver og IKT-sjefen ikke opplever at dette skjer som en samlet prosess. Byutvikling gjør SHA-relaterte vurderinger i byggeprosjekter, men dette gjelder ikke porteføljen som helhet.

Rutiner og maler legger opp til at risikovurderinger skal gjennomføres både ved tildeling og underveis i kontraktperioden, men flere enheter peker på at dette ikke skjer systematisk.

Delkonklusjon

Kriteriet om at *Bodø kommune bør gjennomføre risikovurdering av kontraktsporteføljen årlig* er delvis oppfylt.

3. Bodø kommune bør utarbeide risikoreduserende tiltak for sin kontraktsportefølge.

Fakta

Leder Anskaffelser viser til at *hver høst sendes det ut et skriv til alle ledere og virksomheter, der de melder inn behov. Basert på dette gjennomføres en risikovurdering.* På bakgrunn av dette gjør de en vurdering av tiltak. Da kan det være at en opsjon ikke blir utløst eller andre tiltak som settes inn. Hun beskriver videre at kontraktene har bestemmelser om lønn, seriøsitetsbestemmelser, statistikk og lignende, som gir grunnlag for oppfølgings- og kontrolltiltak .

Juridisk rådgiver i anskaffelser opplyser at å utarbeide risikoreduserende tiltak – i hovedsak gjøres fortløpende når noe ikke går som det skal. Han påpeker at arbeidet er mer ad hoc-preget og ikke en samlet systematisk praksis.

Juridisk rådgiver i Byutvikling beskriver at det gjennomføres omfattende SHA-relaterte risikovurderinger i tilknytning til bygge- og anleggskontrakter, og at disse følges opp i etterkant. Her er tiltakene primært rettet mot helse, miljø og sikkerhet.

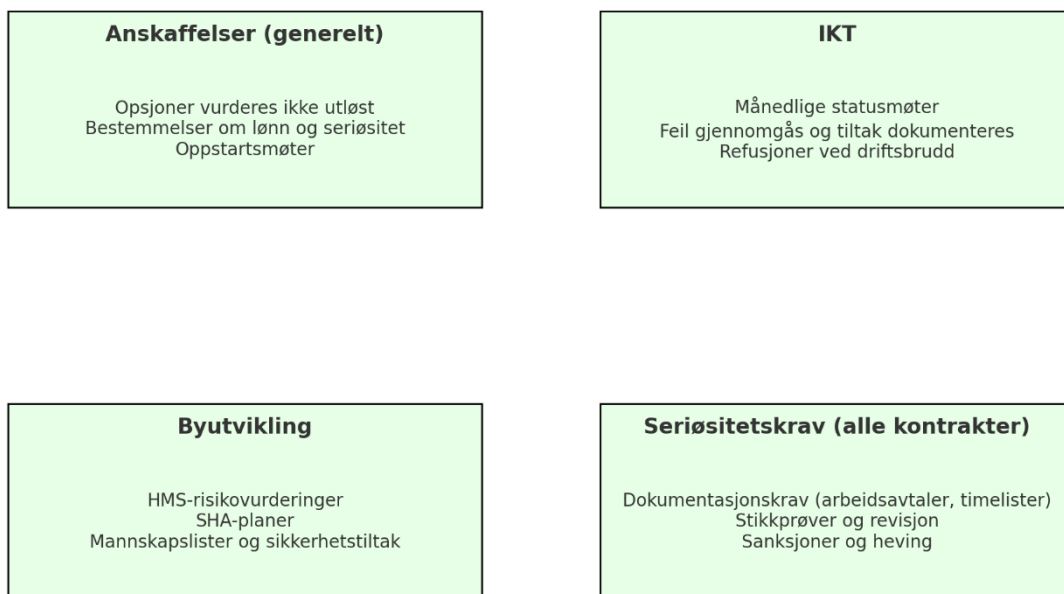
På IKT-området fremgår det at det holdes månedlige møter med leverandørene, der feil fra forrige måned gjennomgås og tiltak diskuteres og dokumenteres. I tillegg nevnes refusjoner ved driftsbrudd som et konkret risikoreduserende tiltak.

Kommunens rutine for oppfølging av seriøsitetskrav i kontrakter stiller krav om at dersom en risikovurdering viser høy risiko, vil man måtte planlegge tiltak for å følge opp og redusere risikoen for brudd. Listen over tiltak inkluderer dokumentasjonskrav (arbeidsavtaler, lønns slipper, timelister), stikkprøver og revisjon hos leverandør. Ved alvorlige brudd kan kontrakten heves.

Arbeidstilsynet har i sitt varsel påpekt at kommunen ikke sikrer at det gjennomføres skriftlige risikovurderinger og nødvendig kontroll av inngåtte kontrakter. Og at risiko på området for seriøsitetsbestemmelser ikke ble fulgt opp med tiltak.

Nedenfor har vi satt opp en liste med eksempler på generelle risikoreduserende tiltak i kontraktsportefølgen. Listen er bare for å illustrere og ikke uttømmende.

Eksempler på risikoreduserende tiltak i Bodø kommune



Vurdering

Bodø kommune har etablert flere rutiner og kontraktsbestemmelser som legger til rette for risikoreduserende tiltak. Dette gjelder særlig seriøsitetskrav, dokumentasjonsplikter og rett til kontroll, samt tiltak som oppstartsmøter, statusmøter og drøfting av feil i leveranser. Byutvikling og IKT beskriver også praktiske tiltak som SHA-oppfølgning og feilrapportering.

Utfordringen er at disse tiltakene i stor grad fremstår fragmenterte og sektorvise, og de blir ikke samlet på porteføljenivå.

Delkonklusjon

Kriteriet om at Bodø kommune bør utarbeide risikoreduserende tiltak for sin kontraktsportefølje er delvis oppfylt.

3.3 Bruk av kontraktgjennomføringsverktøy og kontraktsadministrasjonsverktøy

4. Bodø kommune skal benytte konkurransegjennomføringsverktøy (KGV)

Fakta

I prosedyren for implementering av kontrakt står det uttrykkelig at *Kontrakt signeres elektronisk i KGV av Leder Anskaffelser*. Det fremgår også at *kontraktssammendrag skal ligge i e-handelsløsningen* og eventuelt i KGV verktøyet der dette er aktuelt.

Anskaffeshåndboken beskriver at anskaffelsesprosessen følger fasene *Planlegging – Konkurransегjennomføring – Kontrakthimplementering – Kontraktoppfølgning*, hvor KGV benyttes i konkurransegjennomføringsfasen for kunngjøring, evaluering og kontraktssignering.

Anskaffelsesstrategien 2023–2026 understreker viktigheten av digitale verktøy: *Bodø kommune skal ha effektive digitale verktøy for å understøtte hele anskaffelsesprosessen og sikre gode, faktabaserte beslutningsgrunnlag, effektive og etterprøvbare anskaffelsesprosesser og målrettet avtaleoppfølging.*

Juridisk rådgiver for anskaffelser beskriver at KGV brukes på alle større anskaffelser og at bruken er en forutsetning for at de får etterprøvbare prosesser. Han peker samtidig på at det kan være variasjoner i hvor mye som legges inn i KGV, særlig på mindre anskaffelser, men *på de store er det alltid i bruk.*

Kontraktsforvalter Anskaffelser understreker at KGV er et viktig verktøy for å sikre sporbarhet, særlig i konkurransefasen, men at *utfordringen er at KGV stopper litt når kontrakten er signert. Da er det KAV og andre systemer som tar over.*

IKT-sjefen bekrefter at på IKT-området legges konkurransene alltid inn i KGV, og at de opplever det som et krav at dette verktøyet benyttes. Han påpeker at *det bidrar til bedre struktur, men at vi fortsatt mangler et helhetlig bilde fordi oppfølgingen skjer i andre systemer.*

Vurdering

KGV brukes i alle større konkurranser og er obligatorisk ved signering av kontrakter. Bruken er forankret i rutiner og strategier, og ansatte opplever det som obligatorisk i praksis, særlig ved større anskaffelser. Dette sikrer etterprøvbarhet, sporbarhet og struktur i konkurransegjennomføringen.

Likevel oppleves det i organisasjonen at KGV ikke ivaretar behovene for kontraktsoppfølging, noe som skaper et skille mellom konkurransegjennomføring og kontraktsadministrasjon.

Delkonklusjon

Kriteriet om at *Bodø kommune skal benytte konkurransegjennomføringsverktøy (KGV)* anses oppfylt.

5. Bodø kommune bør benytte kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV)

Fakta

Leder Anskaffelser har beskrevet at de har en oversikt over den totale kontraktsporteføljen i Kontrakts og Administrasjons Verktøyet (KAV) i Mercell.

I prosedyren for implementering av kontrakt fremgår det at kontrakt lagres i KAV og sak- og arkivsystemet.

Juridisk rådgiver for anskaffelser opplyser også at KAV er tatt i bruk på anskaffelseskontoret, men at de mangler et analyseverktøy.

Digitaliserings- og IKT-sjefen sier at *de* ikke bruker noe kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV), de har egne interne oversikter.

Anskaffelsesstrategien 2023–2026 skisserer at Bodø kommune skal ha effektive digitale verktøy for å understøtte hele anskaffelsesprosessen og sikre gode, faktabaserte beslutningsgrunnlag, effektive og etterprøvbare anskaffelsesprosesser og målrettet avtaleoppfølging.

Vurdering

Funnene viser at Bodø kommune har tatt i bruk KAV (Mercell) og at dette er integrert i prosedyrer og rutiner. Systemet brukes til lagring av kontrakter og er ment å gi en samlet oversikt over kontraktsporteføljen. Dette støttes også av anskaffelsesstrategien som på bakgrunn av de krav som stilles til oppfølging av kontrakter med digitale verktøy peker i retning av å benytte et kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV).

Likevel er framgår det at implementeringen ikke konsistent i hele organisasjonen. Digitaliserings- og IKT-sjefen sier de ikke benytter noe KAV, men har egne oversikter. Juridisk rådgiver, Byutvikling, beskriver at man fortsatt benytter oversikter på intranett. Dette peker på manglende enhetlig praksis.

Det samlede bildet er at kommunen er i en overgangsfase. KAV er tatt i bruk og det er integrert i prosedyrer og strategier, men det er variasjon i faktisk bruk mellom enhetene.

Delkonklusjon

Kriteriet om at Bodø kommune bør benytte kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) er delvis oppfylt.

3.4 Roller, kompetanse og kapasitet

6. Bodø kommune bør ha rutiner som sikrer tydelig ansvarsfordeling mellom kontraktsforvalteren og fagavdelingen

Fakta

Det finnes flere beskrivelser av hvordan ansvar mellom kontraktsforvaltere og fagavdeling håndteres i Bodø kommune.

I prosedyren for implementering av kontrakt fremgår det at kommunen har organisert seg slik at den som gjennomfører anskaffelsen også kan følge opp kontrakten ved behov. Prosedyren i kommunens rutine beskriver «handover til kontraktforvalter», og at det kan være hensiktsmessig med et møte for overføring av viktig informasjon. Erfaringsoverføring mellom

innkjøper og kontraktsforvalter skjer også via e-handelssystemet hvor relevant informasjon er tilgjengelig. Det presiseres at oppstartsmøte er hovedregel, med unntak av små bestillinger. Deltakere inkluderer prosjektleder, kontraktsforvalter, representanter fra faggruppen og leverandør.

Digitaliserings- og IKT-sjefen sier at de interne forvalterne av avtalene deltar i anskaffelsesprosessen for å sikre god oppfølging, da prosessen krever detaljkunnskap. Seniorrådgiver påpeker at kontraktbeskrivelsen definerer roller og ansvar og hvem som skal kommunisere med hverandre.

Anskaffelsesstrategien 2023–2026 understreker at en viktig forutsetning er å organisere kommunens anskaffelsesarbeid på en måte som tydeliggjør ansvar og understøtter kompetanseheving og erfaringsbasert læring.

Vi har laget en modell som viser ansvarsfordelingen slik den framstår gjennom de innsamlede fakta.

Ansvarsfordeling mellom innkjøper, kontraktsforvalter og fagavdeling



Vurdering

Dokumentene viser at det finnes rutiner for overføring av ansvar fra innkjøper til kontraktsforvalter, og at oppstartsmøter med deltakelse fra både fagavdeling og kontraktsforvalter er fast praksis.

Vi legger til grunn at lagt grunnlag for rutiner som kan tydeliggjøre ansvar og roller, men variasjon i praksis og svake dokumenterte kontroller gjør at ansvarsdelingen ikke alltid fremstår som fullt ut tydelig eller konsekvent fulgt opp.

Delkonklusjon

Kriteriet om at Bodø kommune bør ha rutiner som sikrer tydelig ansvarsfordeling mellom kontraktsforvalteren og fagavdelingen er delvis oppfylt.

3.5 Effektiv kontraktsoppfølging

7. Bodø kommune bør planlegge kontraktsoppfølging ved planlegging av anskaffelsen
8. Bodø kommunes kontraktsmaler bør inneholde bestemmelser som gir mulighet for å:
 - a. innhente nødvendig dokumentasjon
 - b. innhente statistikk
 - c. eventuelt gjennomføre revisjoner

Fakta

Anskaffeshåndboken beskriver at kontraktsoppfølging skal være en planlagt del av hovedprosessen, og at oppfølgingsarbeidet ikke starter først etter signering, men er en aktivitet som legges opp allerede under planleggingen. Det fremgår at *Formålet med denne arbeidspakken er å sikre at man får de leveranser og andre effekter av avtalen som var forutsatt ... Dette arbeidet pågår kontinuerlig i hele kontraktens levetid.*

Leder Anskaffelser bekrefter at planlagte oppfølgingsgrep bygges inn i kontrakten, og legger til grunn at det er standard at kontraktene inneholder bestemmelser som gir kommunen rett til informasjon om lønn, seriøsitetsbestemmelser, statistikk og lignende. Samtidig understreker lederen at det er kapasitetsutfordringer med å gjennomgå all dokumentasjonen som innhentes.

Juridisk rådgiver i Byutvikling forklarer at oppfølgingsplan legges allerede i konkurransegrunnlaget for bygg- og anleggskontrakter, blant annet ved å innta bestemmelser om jevnlige byggemøter.

På IKT-området opplyser digitaliserings- og IKT-sjefen at planlegging av oppfølging tas inn i utformingen av konkurransegrunnlag og nye avtaler. Seniorrådgiver viser til at ny driftsavtale bygger inn krav til SLA og KPI¹, og at interne forvaltere av avtalene deltar i anskaffelsesprosessen for å sikre god oppfølging. Dette innebærer at kontraktene utformes med tydelige styringsparametere for måling og revisjon.

¹ SLA (Service Level Agreement) betyr tjenestenivåavtale.

Det er en avtale mellom oppdragsgiver og leverandør som definerer hvilket tjenestenivå som skal leveres. Typiske elementer er svartid på henvendelser, oppetid på systemer, responstid ved feil, og konsekvenser dersom nivåene ikke nås.

KPI (Key Performance Indicator) betyr nøkkelindikator for ytelse.

Det er et måltall som brukes til å følge med på hvordan leverandøren faktisk presterer i forhold til det som er avtalt. Eksempler kan være antall feil som oppstår per måned, hvor raskt feil rettes, eller hvor stor andel av leveransene som skjer til riktig tid.

Kommunens rutine for oppfølging av seriøsitetskrav fastsetter at kontraktsmalene skal gi oppdragsgiver *rett til å innhente opplysninger* samt adgang til å kreve *egenrapportering, stikkprøver og revisjon* hos leverandør.

Arbeidstilsynet bekrefter at kommunen gjennomfører tidlige risikovurderinger i form av prosjektplaner, før kontrakt signeres.

Vurdering

Dokumentgrunnlaget viser at Bodø kommune har rutiner for å planlegge kontraktsoppfølging som en integrert del av anskaffelsesfasen. Det er positivt at kontraktsmalene faktisk gir kommunen rettigheter til å innhente dokumentasjon, be om statistikk og gjennomføre revisjoner. Dette samsvarer med at det gjøres prosjektrettede risikovurderinger før kontrakt signeres, slik Arbeidstilsynet har redegjort for.

Samtidig viser funnene at gjennomføringsstyrken varierer. Leder Anskaffelser peker på kapasitetsutfordringer knyttet til oppfølging av all dokumentasjonen som innhentes. Dette innebærer at planlagte grep ikke alltid gjennomføres fullt ut i gjennomføringsfasen. Dermed er det et gap mellom formell planlegging og faktisk oppfølging.

Delkonklusjon

Kriteriene om at *Bodø kommune bør planlegge kontraktsoppfølging ved planlegging av anskaffelsen* og at *Bodø kommunes kontraktsmaler bør inneholde bestemmelser som gir mulighet for å innhente nødvendig dokumentasjon, statistikk og eventuelt gjennomføre revisjoner*, anses som i hovedsak oppfylt.

9. Bodø kommune må ha rutiner som sikrer:
 - a. overføring av informasjon til kontraktsforvalter
 - b. innhenting av nødvendig informasjon
 - c. nødvendig informasjon til brukerne av kontrakten

Fakta

Om *overføring av informasjon til kontraktsforvalter*, beskrives det i prosedyren for implementering av kontrakt at kontrakt signeres elektronisk i KGV av Leder Anskaffelser. Kontrakt lagres i KAV og sak- og arkivsystemet. Videre gjennomføres oppstartsmøte med leverandør. Prosjektleder skal innkalle til oppstartsmøtet. Kontraktsforvalter og deltakere fra faggruppen inviteres til oppstartsmøtet. Prosedyren legger deretter opp til at det skal skrives referat fra møtet og sendes til deltakere av møtet. Videre opplyste Leder Anskaffelser i intervju om at *prosedyren i kommunens rutine beskriver handover til kontraktsforvalter, og det kan være hensiktsmessig med et møte for overføring av viktig informasjon*.

Når det gjelder *innhenting av nødvendig informasjon*, har vi tidligere referert Leder Anskaffelser som har uttalt at *det er standard at kontraktene inneholder bestemmelser som gir kommunen rett til informasjon om lønn, seriøsitetsbestemmelser, statistikk og lignende*.

IKT-sjefen har fremhevet at det å innhente nødvendig dokumentasjon, innhente statistikk og gjennomføre revisjoner ligger inne i kontraktene.

I rutinen for oppfølging av seriøsitetskrav står det at oppdragsgiver kan be om å få tilsendt dokumentasjon, kreve stikkprøver og gjennomføre revisjoner hos leverandør.

Når det gjelder *informasjon til brukerne av kontrakten*, beskriver prosedyren for implementering av kontrakt at det skal utarbeides et kontraktsammendrag som skal ligge i E-handelsløsningen og eventuelt i KGV verktøyet der dette er aktuelt, og at opplysninger kan fylles ut direkte i E-handelsløsningen. Videre framgår det at dette er aktuelt i de tilfeller at avtalen skal ligge i E-handelsløsningen kun for oversikt og ikke avrop². Samme prosedyre presiserer at *informasjon til brukere kan gis via intranett, e-post til behovseiere og faggrupper, og felles plattformer (SharePoint)*.

Vurdering

Dokumentene viser at Bodø kommune har formelle rutiner og verktøy som dekker alle tre elementene i kriteriet. Det finnes prosedyrer for overføring av informasjon til kontraktforvalter, kontraktsmaler som gir rett til å innhente nødvendig dokumentasjon og statistikk, og ordninger for at brukere får tilgang til nødvendig informasjon gjennom kontraktsammendrag, e-handelssystemet og intranett.

Delkonklusjon

Kriteriet om at *Bodø kommune må ha rutiner som sikrer overføring av informasjon til kontraktsforvalter, innhenting av nødvendig informasjon og nødvendig informasjon til brukerne av kontrakten* er anses oppfylt.

3.6 Risikovurdering av kontrakten

10. Bodø kommune skal for rammeavtaler ha rutiner for risikovurdering av kontrakten som omfatter seriøsitetskrav

11. Bodø kommune må ha rutiner for å utarbeide en plan med risikoreduserende tiltak for rammeavtaler

Fakta

² Et avrop er den praktiske bestillingen man gjør under en rammeavtale.

I Rutine for oppfølging av seriøsitetskrav i kontrakter fremgår det at når Bodø kommune stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår, skal det gjennomføres risikovurderinger av kontrakten. Rutinen fastsetter at behovet for risikovurderinger i kontraktens levetid, og eventuell hyppighet av disse, besluttet som en del av risikovurderingen og tiltaksplanleggingen i implementeringsfasen. Dersom risiko vurderes som høy, skal det planlegges tiltak for å følge opp og redusere risikoen for brudd. Tiltak som nevnes er krav om arbeidsavtaler, lønns slipper, timelister, samt mulighet for stikkprøver og revisjon hos leverandør.

Leder Anskaffelser har opplyst at det ved tildeling og signering gjennomføres en risikovurdering og det utarbeides et internt innstillingsnotat som beskriver hvorfor kontrakten tildeles og mulige risikomomenter. Hun viste også til at lønn og arbeidsvilkår er et område med økt fokus, og at det er under arbeid en rutine hvor leverandørene skal besvare spørsmål om dette etter tildeling.

Juridisk rådgiver for anskaffelser har uttalt at risikovurderinger ofte skjer ad hoc når noe ikke går som det skal.

Arbeidstilsynet har i sitt varsel konstatert at kommunen ikke sikrer at det gjennomføres skriftlige risikovurderinger og nødvendig kontroll av inngåtte kontrakter. De understreker at kommunen lager prosjektplaner med risikovurdering før kontrakt signeres, men at kommunen ikke har skriftlige risikovurderinger som gjennomføres etter at kontrakt er signert, slik som deres egen rutine sier.

Vurdering

Bodø kommune har etablert rutiner som forplikter til risikovurdering av rammeavtaler med seriøsitetskrav. Dette er forankret i politiske vedtak og rutineverk. Rutinen er tydelig på at det skal gjennomføres risikovurderinger ved kontraktsinngåelse, og at behovet for nye vurderinger skal vurderes gjennom kontraktens levetid. Videre beskriver rutinen at risikoreduserende tiltak skal planlegges dersom risikoen vurderes som høy.

Samtidig viser dokumentene at praksisen er mangelfull. Arbeidstilsynet har påpekt at risikovurderinger ikke er skriftlig dokumentert etter kontraktsinngåelse, og det framkommer av intervju at dette ikke oppleves som systematisk. Det betyr at selv om rutiner og krav finnes, er etterlevelsen og oppfølgingen ufullstendig.

Delkonklusjon

Kriteriet om at *Bodø kommune skal for rammeavtaler ha rutiner for risikovurdering av kontrakten som omfatter seriøsitetskrav* er delvis oppfylt.

Kriteriet om at *Bodø kommune må ha rutiner for å utarbeide en plan med risikoreduserende tiltak for rammeavtaler* er delvis oppfylt.

3.7 Oppstartsmøte

12. Bodø kommune bør ha rutiner for å sikre felles forståelse av kontrakten og dens bestemmelser

Fakta

Anskaffeshåndboken fremhever at kontraktsoppfølging starter allerede ved signering, og at formålet er å sikre *at man får de leveranser og andre effekter av avtalen som var forutsatt*.

Leder Anskaffelser har beskrevet at hovedregelen er at det skal holdes oppstartsmøte, med unntak av små bestillinger, og at prosjektleder, kontraktsforvalter, representanter fra faggruppen og leverandør delta.

Juridisk rådgiver for anskaffelser peker på at det gjennomføres oppstartsmøter i mange tilfeller, der det er hensiktsmessig. Han mener det finnes en mal, men kommunen får også bistand fra eksterne konsulenter eksempelvis Inventura³, som har egne maler og verktøy.

Digitaliserings- og IKT-sjefen opplyser at det er vanlig praksis med oppstartsmøter, og sier videre at møtene også skal bidra til å bli kjent med leverandørene.

I *Prosedyre for implementering av kontrakt* fremgår det at kontrakt lagres i KAV og sak- og arkivsystemet. Det skal også utarbeides et kontraktsammendrag som skal ligge i E-handelsløsningen og eventuelt i KGV-verktøyet der dette er aktuelt. Videre presiseres det at opplysninger kan fylles ut direkte i E-handelsløsningen, og at dette er aktuelt i de tilfeller at avtalen skal ligge i E-handelsløsningen kun for oversikt og ikke avrop. Kontraktforvalter bekrefter i intervju at dette gjennomføres i praksis.

Vurdering

Kommunen har etablert rutiner for en praksis der oppstartsmøter brukes som et verktøy for å skape felles forståelse av kontrakten. Dette støttes både av anskaffelsenheten, juridisk rådgiver og Digitaliserings- og IKT-sjefen. I tillegg samles informasjon om kontrakten i E-handelsløsningen for de kontraktene det er aktuelt. Dette gir en felles base for opplysninger og vil være med på å skape en felles forståelse av kontrakten og behovet for oppfølging.

Delkonklusjon

Kriteriet om at *Bodø kommune bør ha rutiner for å sikre felles forståelse av kontrakten og dens bestemmelser* er oppfylt.

³ Inventura er et norsk konsultentselskap som spesialiserer seg på innkjøp, anskaffelser, kontraktstyring og supply chain management.

13. Bodø kommune bør ha maler for gjennomføring av oppstartsmøte som er tilpasset forskjellige kontraktstyper

Fakta

Juridisk rådgiver for anskaffelser har uttalt at det trolig *finnes en mal for oppstartsmøter*, men at dette ikke er systematisert, og at mye avhenger av størrelse og kontraktstype.

IKT-sjefen bekrefter at *det er vanlig praksis med oppstartsmøter, selv om det ikke finnes en fast mal*.

Prosedyren for implementering av kontrakt beskriver riktignok at oppstartsmøter skal holdes, men inneholder ikke differensierte maler for ulike kontraktstyper.

Vurdering

Kommunen har etablert praksis for oppstartsmøter, men uten standardiserte maler som sikrer at alle relevante tema behandles systematisk og på tvers av kontraktstyper. Dette kan gi variasjoner mellom sektorer og kontrakter, og skaper risiko for at enkelte momenter ikke blir tilstrekkelig fulgt opp.

Delkonklusjon

Kriteriet om at *Bodø kommune bør ha maler for gjennomføring av oppstartsmøte som er tilpasset forskjellige kontraktstyper* er delvis oppfylt.

3.8 Statusmøter

14. Bodø kommune bør ha rutiner for å gjennomføre regelmessige statusmøter med leverandøren

15. Bodø kommune bør føre referat fra statusmøter

Fakta

Leder Anskaffelser forklarte at kontraktene angir krav om statusmøter og hyppighet. *Møtene gjennomføres ikke alltid, men vurderes ut fra risiko. Vurderingen skjer i kontormøter og i dialog med kontraktsforvalter. Begrunnelsen kan ofte være utfordringer med kontrakten eller kontraktsparten*. Hun opplyste videre at *det gjennomføres referater fra statusmøtene og det skal ligge i saken*.

Juridisk rådgiver i Byutvikling beskrev at statusmøter/byggemøter gjennomføres hver 14. dag med referat og spesifikk krav til gjennomgang.

Digitaliserings- og IKT-sjefen opplyste at det foretas en kontinuerlig risikovurdering gjennom jevnlig oppfølging og dialog med leverandørene. Dette gjøres i form av jevnlig formelle statusmøter hvor det føres referat. Seniorrådgiver på IKT-området bekreftet at statusmøter,

også kalt koordineringsmøter, er beskrevet i kontraktene og at det skrives referat fra statusmøtene.

Vurdering

Dokumentasjonen viser at Bodø kommune både har rutiner og praksis for statusmøter og å føre referater fra disse, men at graden av regelmessighet varierte mellom områdene. Dersom det for visse kontrakter anses at statusmøter bare skal gjennomføres ved behov, vil en fort komme til å skyve på dette behovet hvis en har lite ressurser til å følge opp. Det kan derfor være smart å likevel ha krav om faste møter for å sikre tilstrekkelig oppfølging av alle kontraktene.

Delkonklusjon

Kriteriet om at *Bodø kommune bør ha rutiner for å gjennomføre regelmessige statusmøter med leverandørene er i hovedsak oppfylt.*

Kriteriet om at *Bodø kommune bør føre referat fra statusmøter* anses oppfylt.

3.9 Statistikk og analyse

16. Bodø kommune bør ha rutiner for å definere KPI-er for statistikk og analyse

17. Bodø kommune bør kontraktsfeste relevante rapporteringskrav for KPI-ene

Fakta

Leder Anskaffelser opplyste om at kontraktene inneholder bestemmelser om rapporteringskrav, der leverandørene forpliktet til å levere både omsetningsstatistikk og annen relevant statistikk på utvalgte kategorier.

På IKT-området ble det beskrevet at nye driftsavtaler utformes med klare krav til både SLA og KPI⁴, og at dette er en integrert del av kontraktsoppfølgingen.

Anskaffelsesstrategien 2023–2026 understreker at kommunen skal benytte digitale verktøy for å sikre faktabaserte beslutninger og systematisk avtaleoppfølging. I mal for prosjektplan

⁴ SLA (Service Level Agreement) betyr tjenestenivåavtale.

Det er en avtale mellom oppdragsgiver og leverandør som definerer hvilket tjenestenivå som skal leveres. Typiske elementer er svartid på henvendelser, oppetid på systemer, responstid ved feil, og konsekvenser dersom nivåene ikke nås.

KPI (Key Performance Indicator) betyr nøkkelindikator for ytelse.

Det er et måltall som brukes til å følge med på hvordan leverandøren faktisk presterer i forhold til det som er avtalt. Eksempler kan være antall feil som oppstår per måned, hvor raskt feil rettes, eller hvor stor andel av leveransene som skjer til riktig tid.

presiseres at mål knyttet til klima, miljø, økonomi og kvalitet bør defineres og at måloppnåelsen skal måles og rapporteres ved kontraktens avslutning .

Juridisk rådgiver for anskaffelser påpekte at bruken av KPI-er ikke var like godt kjent eller systematisert i hele organisasjonen, og at diskusjoner om innhenting av statistikk- og analyseverktøy hadde pågått uten at dette ennå var fullt etablert.

Flere av de intervjuede redegjorde for mangel av analyseverktøy som en utfordring på dette området og at selv enkle analyser blir svært tidkrevende uten et slikt verktøy.

Vurdering

Bodø kommune har i stor grad lagt til rette for bruk av tydelige rapporteringskrav som skal gi grunnlag for oppfølging gjennom statistikk. På IKT-området er dette tatt et steg videre, ved at KPI-er og tjenestenivåavtaler (SLA) integreres i nye driftsavtaler som en sentral del av kontraktens oppfølging.

Samtidig er bildet sammensatt. Selv om ambisjonen om faktabaserte beslutninger er forankret i anskaffelsesstrategien, og malverket legger opp til systematisk måling av måloppnåelse, viser intervjuene at kunnskapen om og bruken av KPI-er varierer mellom enhetene. Mangelen på et felles analyseverktøy kan føre til at de dataene som kontraktene genererer, ikke alltid utnyttes effektivt i praksis. Dette kan videre føre til tap som følge av manglende oversikt.

Delkonklusjon

Kriteriet om at *Bodø kommune bør ha rutiner for å definere KPI-er for statistikk og analyse* er delvis oppfylt.

Kriteriet om at *Bodø kommune bør kontraktsfeste relevante rapporteringskrav for KPI-ene* anses delvis oppfylt.

3.10 Oppfølging av leveransen

18. Bodø kommune bør ha rutiner for å gjennomføre

- a. kontroll for mottak, stikkprøver
- b. kontroll av kvalitet på levert ytelse
- c. kontroll av pris
- d. kontroll av at faktura er merket i henhold til kontraktens bestemmelser (referansenummer, ordrenummer, e-Handel/bestillingsløsning)

19. Bodø kommune bør ha rutiner for å kontraktsfeste rett til å foreta revisjon av leverandørens systemer, rutiner og aktiviteter som er forbundet med leveransen

Fakta

Når det gjelder kontroll av mottak, kvalitet, pris og faktura beskrev Leder Anskaffelser i intervjuet at kommunen har rutiner for å kontrollere både pris og faktura, og at dette var regulert i standardkontraktene. Hun viste til at leverandørene skulle levere dokumentasjon, inkludert statistikk og prisopplysninger, men påpekte at oppfølgingen krevde betydelig kapasitet. Videre fortalte hun at et analyseverktøy ville kunne gjøre denne oppfølgingen mye bedre og spare mye tid.

Juridisk rådgiver for anskaffelser fremhevet at prisreguleringer og oppfølging av endringer i produkt- og tjenestekataloger utgjorde et særskilt kontrollbehov, og at dette ofte var en utfordring i kontraktsoppfølgingen.

Arbeidstilsynet bemerket i sitt varsel at Bodø kommune ikke kunne dokumentere at nødvendige kontroller ble gjennomført systematisk i kontraktsperioden. Det ble påvist at kommunen kunne fremlegge dokumentasjon på enkelte stikkprøvekontroller gjennomført i 2022, men at det manglet en praksis med skriftlige risikovurderinger og kontroll etter kontraktsinngåelse.

Prosedyren for implementering av kontrakt beskriver at kontraktsammendrag, varekatalog og prisskjema skal legges inn i e-handelsløsningen, eventuelt i KGV-verktøyet. Dette skal sikre at pris og bestillingsrutiner følger kontrakten, og at fakturaer blir korrekt merket med referansenummer og ordrenummer.

Når det gjelder kontraktsfestet rett til revisjon fremgår dette tydelig av *Rutine for oppfølging av seriositetskrav i kontrakter*. Rutinen gir, dersom den følges, Bodø kommune, eller tredjepart på vegne av kommunen, rett til å kreve innsyn i dokumenter og foreta kontroll av leverandørens og underleverandørers systemer og rutiner. Revisjonsretten gjelder i hele kontraktsperioden og inntil seks måneder etter kontraktens avslutning. Leverandørene er forpliktet til å stille nødvendig dokumentasjon og ressurser til rådighet uten vederlag.

Leder Anskaffelser bekreftet at slike bestemmelser om dokumentasjon, statistikk og revisjon er lagt inn i standardkontraktene. I tillegg viser anskaffelseshåndboken til at kontraktsoppfølging skal være kontinuerlig og omfatte mekanismer som sikrer kontroll gjennom hele kontraktens levetid.

Vurdering

Dokumentasjonen viser at Bodø kommune har etablert rutiner for å kontrollere mottak, kvalitet, pris og faktura. Det er etter revisors vurdering betryggende at mye av dette er på plass. Imidlertid har Arbeidstilsynet pekt på at kontrollene ikke alltid dokumenteres eller gjennomføres systematisk i praksis. Sammenholdt med de kapasitetsproblemer som skisseres av leder på anskaffelse, er det revisors vurdering at kommunen burde hatt et analyseverktøy for denne oppfølgingen. Det ville kunne spart mye tid og samtidig gjort kontrollene mye mer omfattende og effektive.

Når det gjelder revisjonsrett, er dette godt forankret i både rutiner og kontraktsmaler. Kommunen har formelle bestemmelser som gir adgang til revisjon av leverandørens og underleverandørers systemer og rutiner, også etter kontraktens avslutning.

Delkonklusjon

Kriteriet om at *Bodø kommune bør ha rutiner for å gjennomføre kontroll av mottak, kvalitet, pris og faktura* er anses oppfylt.

Kriteriet om at *Bodø kommune bør ha rutiner for å kontraktsfeste rett til å foreta revisjon av leverandørens systemer, rutiner og aktiviteter* er oppfylt.

3.11 Endringer i produktsortiment, priser og andre betingelser under kontraktsperioden

20. Bodø kommune bør ha rutiner for å ivareta

- a. godkjenning eller avvising av endringer av produktsortiment eller tjenester
- b. at prisregulering skjer i henhold til kontraktens bestemmelser
- c. at endringer skjer skriftlig og arkiveres på samme sak som kontrakten

Fakta

Godkjenning eller avvising av endringer i produktsortiment eller tjenester

I IKT-driftsavtalen er det egne bestemmelser om håndtering av endringer: *Med endring menes her alle typer endringer knyttet til driftstjenesten som iverksettes etter initiativ fra Leverandøren. Leverandøren skal holde kunden orientert om endringer (...) Nærmere regler om hvilke endringer som skal varsles fremgår i bilagene.* Dette innebærer at endringer skal meldes og godkjennes i tråd med avtalens bestemmelser.

Juridisk rådgiver, Byutvikling, beskriver i intervju at slike prosesser følges opp i entreprisekontrakter gjennom byggemøter og statusmøter, der endringer avklares formelt underveis.

Prisregulering skjer i henhold til kontraktens bestemmelser

Juridisk rådgiver for anskaffelser, opplyser at mange kontrakter må prisreguleres, men påpeker praktiske utfordringer knyttet til at det kan ta tid å finne den riktige utgaven av kontrakten i systemet.

Leder Anskaffelser bekrefter at *prisregulering skal skje i henhold til kontraktens bestemmelser. Vi følger opp dette gjennom å vurdere de forespørsler vi får fra leverandør om prisregulering. I noen av kontraktene er det oppdragsgiver som initierer prisregulering.* Hun legger til at kontraktene normalt *inneholder bestemmelser som gir kommunen rett til informasjon om lønn, seriøsitetsbestemmelser, statistikk og lignende. Leverandørene skal levere mye dokumentasjon, men det er utfordrende å ha tid til å gjennomgå alt.*

Anskaffeshåndboken fremhever at kontraktsoppfølging skal sikre at leveranser skjer som avtalt, og at oppfølgingen pågår kontinuerlig i hele kontraktens levetid – noe som også inkluderer å følge opp prisregulering.

Endringer skjer skriftlig og arkiveres på samme sak som kontrakten

Prosedyren for implementering av kontrakt krever at *Kontrakt signeres elektronisk i KGV ... Kontrakt lagres i KAV og sak- og arkivsystemet (...) Referat skrives fra møtet og sendes til deltakere (...) Referatet skal lagres på saken i sak- og arkivsystemet.*

I mal for prosjektplan presiseres det at *Ved endringer i prosjektplan, skal alle versjoner arkiveres i Elements samt ligge tilgjengelig i anskaffelsens teams-mappe.* Det skal også oppgis i hver prosjektplan hvilken versjon som er gjeldende.

Vurdering

Kommunen har etablert et rammeverk som legger til rette for håndtering av endringer, prisregulering og arkivering. Det finnes bestemmelser i kontrakter og prosedyrer som sikrer at endringer skal meldes og godkjennes, at prisregulering skal skje i tråd med kontraktsvilkårene, og at dokumentasjon og referater skal arkiveres. Dette gir grunnlag for kontroll og oppfølging.

Intervjuene viser likevel at det oppstår praktiske utfordringer. Det kan ta tid å finne korrekt kontraktversjon i systemene, og det er krevende å følge opp all dokumentasjonen som leverandørene leverer. Etter revisors vurdering kan dette bidra til redusert effektivitet i oppfølgingen, selv om rammeverket i seg selv er tilstrekkelig.

Revisor mener det er viktig å etableres bedre løsninger for å sikre enkel tilgang til riktig kontraktversjon. Kapasiteten til å gjennomgå leverandørdokumentasjon kan styrkes, både ved hjelp av digitale analyseverktøy og ved en tydelig risikobasert prioritering. Dette vil gjøre kontrollen mer effektiv og sikre oppfølging i henhold til kontrakt og rutiner, slik at kontraktens bestemmelser etterleves i praksis.

Delkonklusjon

Kriteriet om at *Bodø kommune bør ha rutiner for å ivareta (a) godkjenning eller avvisning av endringer i produktsortiment eller tjenester, (b) at prisregulering skjer i henhold til kontraktens bestemmelser, og (c) at endringer skjer skriftlig og arkiveres på samme sak som kontrakten* er delvis oppfylt.

21. Bodø kommune skal overvåke at rammeavtalers omfang ikke overskrides vesentlig

Fakta

Leder Anskaffelser forklarte at kommunen fulgte opp rammeavtaler ved å akkumulere kjøpesummer fra statistikk, slik at man kunne overvåke om forbruket nærmet seg kontraktens ramme.

Kommunen har tatt i bruk KAV/Kontrakts og Administrasjons Verktøyet i Merzell for å få oversikt over kontraktsporteføljen, og systemet gir muligheter for å hente ut statistikk og tallgrunnlag. Det finnes imidlertid ikke en egen rutine eller prosedyre som eksplisitt regulerer hvordan overvåkingen av rammeavtalenes volum skal gjennomføres på enhetlig måte.

Vurdering

Dokumentasjonen viser at Bodø kommune har etablert en praksis for å følge opp rammeavtalenes omfang ved hjelp av statistikk og manuelle beregninger. Dette gir mulighet til å oppdage og reagere dersom forbruket nærmer seg rammeavtalens øvre grense. Samtidig er det en svakhet at dette ikke er nedfelt i en rutine, og at overvåkingen dermed blir avhengig av manuelle prosesser og vurderinger. Et analyseverktøy ville på den måten kunne styrket etterlevelsen av kriteriet om overvåking av rammeavtaler betydelig. Det ville redusert manuell ressursbruk, økt påliteligheten i oppfølgingen og samtidig sikret at dokumentasjon av kontrollene foreligger.

Delkonklusjon

Kriteriet om at *Bodø kommune skal overvåke at rammeavtalers omfang ikke overskrides vesentlig* er delvis oppfylt.

22. Bodø kommune bør ha systemer og rutiner for å overvåke og vurdere avtalelojalitet

Fakta

Anskaffelsesstrategien 2023–2026 slår fast at Bodø kommune skal ha 100 % avtaledekning og 100 % avtalelojalitet der det finnes rammeavtaler . Strategien fremhever også at digitale verktøy skal understøtte hele anskaffelsesprosessen og bidra til målrettet avtaleoppfølging .

Leder Anskaffelser beskrev at avtalelojalitet er definert som en KPI i standardkontraktene, og at leverandørene forpliktet til å levere statistikk og omsetningstall som grunnlag for oppfølging. Hun opplyste samtidig at det per i dag er krevende å analysere slike tall, da man i stor grad er avhengig av manuelle kontroller.

Juridisk rådgiver for anskaffelser påpekte at det ikke finnes et eget statistikkverktøy for å overvåke avtalelojalitet, selv om det er mulig å hente tall ut av eksisterende systemer. Han hadde heller ikke kjennskap til at KPI-er for avtalelojalitet systematisk ble rapportert eller brukt i oppfølgingen .

Vurdering

Bodø kommune har både strategiske mål og kontraktsbestemmelser som legger til rette for overvåkning og vurdering av avtalelojalitet. Ambisjonen om 100 % avtalelojalitet er tydelig nedfelt i anskaffelsesstrategien, og KPI-er er innarbeidet i standardkontrakter.

Likevel viser dokumentasjonen at oppfølgingen i praksis er fragmentert. Arbeidet er i stor grad basert på manuelle rutiner og enkeltsaker, og mangelen på et dedikert statistikk- eller analyseverktøy gjør det vanskelig å overvåke avtalelojalitet systematisk.

Delkonklusjon

Kriteriet om at *Bodø kommune bør ha systemer og rutiner for å overvåke og vurdere avtalelojalitet* er delvis oppfylt.

3.12 Avvikshåndtering sanksjonering

23. Bodø kommune bør ha rutiner for å

- a. vurdere om det er grunnlag for sanksjoner ved avvik fra kontrakten.
- b. dokumentere avvik og arkivere vurderingen på samme sak som kontrakten
- c. forelegge eventuelle avvik for leverandøren med kort frist for kommentar
- d. sanksjonere avvik i tråd med kontraktens bestemmelser og kontraktsrettslige prinsipper

Fakta

Anskaffeshåndboken beskriver at formålet med kontraktsoppfølging er å sikre at en får de leveranser og andre effekter av avtalen som var forutsatt . Videre framgår at *Dette arbeidet pågår kontinuerlig i hele kontraktens levetid.*

Leder Anskaffelser opplyste at avvik og mislighold ble fulgt opp, blant annet ved kontroll av pris, faktura og etterlevelse, men at dette kunne være krevende kapasitetsmessig. I intervjuet uttalte lederen *vi har nok ikke vært flinke nok til å sanksjonere feil i kontraktsoppfyllelse fra leverandør (...) vi framlegger slike utfordringer for leverandørene i statusmøter og der kan vi også gjøre det klart at uregelmessighetene må opphøre hvis det skal være aktuelt med opsjon(...) Vi dokumenterer avvik og tiltak på samme sak som kontrakten .*

Juridisk rådgiver i Byutvikling beskrev at *statusmøter/byggemøter gjennomføres hver 14. dag ... Avvik følges opp i et eget endrings- og avvikssystem. Referat føres fra statusmøtene.*

Juridisk rådgiver for anskaffelser forklarte at når avvik meldes inn i avvikssystemet, får enheten beskjed, og avviket lagres på systemet. *Enheten følger opp avvik på leverandøren (...) deretter vurderes sanksjonsmuligheter som ligger i kontrakten.*

Rutinen for oppfølging av seriøsitetskrav fastsetter at Bodø kommune kan holde tilbake deler av kontraktssummen, kreve utskifting av underleverandører, stanse arbeidene eller heve kontrakten. Rutinen presiserer også at brudd gir rett på forholdsmessig prisavslag, og at kommunen har rett til innsyn i dokumenter og til å foreta revisjoner.

Vurdering

Dokumentasjonen viser at Bodø kommune har etablert både hjemler og rutiner som dekker alle deler av kriteriet. Seriøsitetsrutinen gir klare sanksjonsmuligheter, anskaffelseshåndboken og prosedyrene fastsetter krav om dokumentasjon og arkivering, og intervjuene viser at avvik blir tatt opp med leverandør i møter og at vurderinger lagres i systemene. Inntrykket er også her at det er kapasitetsutfordringer i etterlevelsen av dokumentasjonen som er svakest.

Det kan etter revisors vurdering være hensiktsmessig for Bodø kommune å tydeliggjøre når og hvordan sanksjoner skal brukes, sikre at avvik alltid dokumenteres og arkiveres, og vurdere en mer risikobasert oppfølging. Det kan også være nyttig å styrke kompetansen på å ta i bruk de virkemidlene kontraktene gir.

Delkonklusjon

Kriteriet om at *Bodø kommune bør ha rutiner for å vurdere om det er grunnlag for sanksjoner ved avvik fra kontrakten, dokumentere avvik og arkivere vurderingen på samme sak som kontrakten, forelegge eventuelle avvik for leverandøren med kort frist for kommentar, og sanksjonere avvik i tråd med kontraktens bestemmelser og kontraktsrettslige prinsipper* er delvis oppfylt.

3.13 Opsjon på rammeavtaler

24. Bodø kommune bør ha rutiner for å vurdere opsjonsutløsning tidnok til å rekke å eventuelt gjennomføre ny konkurranse

25. Bodø kommune bør gjennomføre brukerundersøkelser, analyse av forbruksdata og markedsanalyse før beslutning om opsjonsutløsning tas

Fakta

Juridisk rådgiver for anskaffelser forklarte at det kunne skje at vurdering av om en opsjon burde brukes eller om en ny konkurranse burde gjennomføres kom for sent. Konsekvensen var at enhetene ble *tvunget* til å gå på opsjon fordi det ikke var tid til å gjennomføre en ny anskaffelse. Han la til at systemene viste mulighet for forlengelser, men at det ikke fantes et godt system for varsling.

Leder Anskaffelser opplyste at opsjoner ble fulgt opp, men ikke alltid systematisk eller tilstrekkelig tidlig. Hun forklarte at det kunne være krevende å få oversikt over kontrakter og

opsjonsklausuler, og at kommunen derfor noen ganger endte med å måtte utløse opsjoner fordi det ikke var tid til å gjennomføre ny konkurranse.

Digitalisering- og IKT-sjefen opplyste at formalitetene rundt opsjonsutløsning hadde blitt bedre med årene, og at vurderingene nå ble gjort kontinuerlig i forbindelse med rulling av avtaler. Vi fikk også opplyst at det ble gjennomført kost-nytte-vurderinger for å avgjøre om opsjon skulle utløses eller om det var hensiktsmessig å gå ut i ny konkurranse.

Anskaffelsesstrategien 2023–2026 fastslår at alle anskaffelser skal være basert på behovsanalyser, mulighetsstudier og dialog med brukere og leverandørmarked. Strategien fremhever videre at kommunens vurderinger skal være faktabaserte, understøttet av digitale verktøy som gir grunnlag for analyse av portefølje, planlegging av anskaffelser og oppfølging av avtaler.

Vurdering

Dokumentasjonen viser at kommunen både har ambisjoner og praksis som legger til rette for vurdering av opsjonsutløsning og forutgående analyser. Strategien stiller krav til faktabasert beslutningstaking, bruker- og markedsdialog, samt analyser av forbruksdata og behov. Kommunen etter dette strategiske føringer og praksis som peker i riktig retning, men det mangler systematiske rutiner og verktøy som sikrer at vurderingene alltid gjennomføres i tide og på en enhetlig måte.

Revisor registrerer at det også her ser ut til å være kapasitetsutfordringer. Dette kunne etter revisors forståelse blitt motvirket ved å ta i bruk et analyseverktøy som gir automatiske varsler når opsjonsfrister nærmer seg, og som samtidig gir oversikt over opsjonsklausuler, ansvarlige enheter og forbruksdata. Dette vil gjøre det enklere å sikre at vurderinger av opsjoner skjer tidsnok, og bidra til at beslutninger om opsjonsutløsning kan tas på et faktabasert grunnlag.

Delkonklusjon

Kriteriene om at *Bodø kommune bør ha rutiner for å vurdere opsjonsutløsning tidsnok til å rekke å eventuelt gjennomføre ny konkurranse og å gjennomføre brukerundersøkelser, analyse av forbruksdata og markedsanalyse før beslutning om opsjonsutløsning tas* er delvis oppfylt.

3.14 Kontraktsavslutning

26. Bodø kommune bør ha rutiner for utarbeidelse av erfaringsdokument i god tid før kontraktens utløp

Fakta

Anskaffeshåndboken beskriver at et sentralt formål med kontraktsoppfølging er å sikre at erfaringer fra prosessen dokumenteres og formidles, både gode og dårlige. Hensikten er å legge grunnlag for erfaringsbasert kompetanseheving og forbedring av fremtidige anskaffelsesprosesser. Den presiserer også at erfaringer fra kontrakter og rammeavtaler skal fanges opp og dokumenteres slik at de kan tas med i grunnlaget for en ny kontrakt eller rammeavtale, og inngå i den generelle kompetanseutviklingen i kommunen.

Juridisk rådgiver opplyste at utarbeidelse av erfaringsdokument ikke gjøres systematisk eller omforent, og at dette arbeidet ikke prioriteres høyt. Han fortalte at det har vært diskutert å etablere en erfaringslogg, men at dette i dag er nedprioritert.

Leder Anskaffelser opplyste at erfaringsnotater noen ganger ble laget, men at dette ikke var en fast rutine. Hun la også til at avslutningsmøter med referat, som kunne bidratt til systematisk erfaringsdeling, i liten grad ble gjennomført.

Anskaffelsesstrategien 2023–2026 fremhever betydningen av erfaringsbasert læring som en forutsetning for å kunne ta ut potensialet i anskaffelser og avtaleforvaltning.

Vurdering

Både anskaffeshåndboken og strategien viser at kommunen har tydelige ambisjoner om å dokumentere erfaringer og bruke dem til læring og forbedring. Kommunen har klare føringer på papiret, men i praksis skjer utarbeidelse av erfaringsdokumenter bare sporadisk og uten fast struktur. Det blir da også vanskelig å legge til grunn at det gjennomføres i god tid før kontraktsutløp.

Dette viser at det er et gap mellom ambisjonene i styringsdokumentene og hvordan oppfølgingen faktisk skjer i organisasjonen.

Delkonklusjon

Kriteriet om at *Bodø kommune bør ha rutiner for utarbeidelse av erfaringsdokument i god tid før kontraktens utløp* er delvis oppfylt.

3.15 Seriøsitet

27. Bodø kommune skal ha en rutine som sikrer at de stiller lovpålagte seriøsitetskrav

28. Bodø kommune må ha en rutine som sikrer oppfølging og kontroll av seriøsitetskrav

Fakta

I bystyremøte 16. juni 2021 besluttet Bodø kommune å innføre seriøsitetskrav med utgangspunkt i *Norges modellen* og å utarbeide en egen rutine⁵ for oppfølging av disse kravene. Rutinen beskriver hvilke kontraktskrav som skal innarbeides, herunder krav om bruk av fast ansatte, regler for innleie, krav til HMS-kort, dokumentasjon på ansettelsesforhold, faglærte håndverkere og innsendelse av mannskapslister. Videre inneholder rutinen bestemmelser om oppstart av kontrakt, egenrapportering, gjennomføring av kontroll, samt tiltak og sanksjoner ved brudd.

Rutinen understreker at seriøsitetskravene skal følges opp i alle faser av anskaffelsen, fra planlegging og kunngjøring til kontraktsoppfølging og kontroll. Den fastsetter at det skal gjennomføres risikovurderinger og at kontrollene kan inkludere innsyn i arbeidsavtaler, lønns slipper, timelister og innleieforhold.

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2025 et tilsyn med kommunen og varslet pålegg. De viste til at kommunen ikke sikret at skriftlige risikovurderinger og nødvendig kontroll av inngåtte kontrakter faktisk ble utført, til tross for at dette er nedfelt i kommunens egne rutiner.

I intervju opplyste juridisk rådgiver at kommunen tidligere ikke hadde et systematisk arbeid for risikovurdering av kontraktene, og at selv om en del vurderinger ble gjort, ble de i liten grad dokumentert. Han bemerket at mer systematisk arbeid kunne gjort det enklere å avdekke useriøse aktører.

Vurdering

Kommunen har etablert en rutine for seriøsitetskrav som både omfatter lovpålagte krav og oppfølging med kontroll og sanksjoner. Rutinen er tydelig og bygger på *Norges modellen*, men dokumentasjonen viser at praksis ikke fullt ut samsvarer med innholdet i rutinen. Både Arbeidstilsynets tilsyn og intervjuene peker på at risikovurderinger og kontroller ikke er dokumentert i tilstrekkelig grad. Dette viser at det er en svakhet i etterlevelsen, selv om det formelle rammeverket er på plass.

Delkonklusjon

Kriteriet om at *Bodø kommune skal ha en rutine som sikrer at de stiller lovpålagte seriøsitetskrav* er oppfylt.

Kriteriet om at *Bodø kommune må ha en rutine som sikrer oppfølging og kontroll av seriøsitetskrav* er delvis oppfylt.

⁵ Rutine for oppfølging av seriøsitetskrav i kontrakter.

4. Systemer og rutiner for sikkerhet i anskaffelser

Problemstilling 2

I hvilken grad har Bodø kommune etablert rutiner/systemer for å ivareta sikkerheten i sine anskaffelser i overensstemmelse med lover og retningslinjer på området?

4.1 Rutine for sikkerhet i offentlige anskaffelser

29. Bodø kommune bør ha en rutine for risikovurdering i forkant av anskaffelsene sine, som ivaretar

- a. identifisering av sikkerhetsrisiko**
- b. analyse av sikkerhetsrisiko**
- c. evaluering av tiltak mot sikkerhetsrisiko**

Fakta

Anskaffeshåndboken beskriver at formålet med prosjektplanen i planleggingsfasen er å sikre en grundig forankring av prosjektet, herunder risiko- og mulighetsanalyser. Det understrekes at målet med denne arbeidspakken er å utarbeide en prosjektplan for anskaffelsen. Formålet med dette er å sikre at prosjektet forankres grundig med tanke på risiko- og mulighetsanalyser, fremdrift, ressursbehov m.m.

Mal for prosjektplan fastslår at prosjektplan skal utarbeides for alle anskaffelser, og at det for anskaffelser over nasjonal terskelverdi skal benyttes en utvidet mal. Malen inneholder en egen matrise for overordnet risikovurdering, med kolonner for kort beskrivelse av risiko, kort beskrivelse av konsekvens, beskrivelse av sannsynlighet (lav, medium eller høy), og beskrivelse av tiltak. I malen presiseres det at prosjektplanen skal angi mål knyttet til klima, miljø, økonomi og kvalitet, og at måloppnåelsen skal måles og rapporteres ved kontraktens avslutning. Videre står det at dersom prosjektet innebærer risiko for helse, miljø eller sikkerhet, skal dette identifiseres og beskrives i planen. Endringer i prosjektplanen skal dokumenteres og arkiveres, og alle versjoner skal ligge tilgjengelig i Elements samt i anskaffelsens teams-mappe.

Juridisk rådgiver for anskaffelser, fremhever at begrepet risikovurdering ikke alltid brukes eksplisitt, men at innholdet i en risikovurdering i praksis utføres gjennom utarbeidelsen av kontraktene.

Rutinen for oppfølging av seriøsitetskrav knytter risikoreduserende tiltak direkte til planleggingsfasen. Der fremgår det at ved planleggingen av anskaffelser i Bodø kommune, skal det vurderes hvilke av kontraktbestemmelsene som kommer til anvendelse og skal

inkorporeres i kontrakten. Dersom bestemmelser ikke anvendes, skal dette begrunnes og dokumenteres i prosjektplan eller kontraktstrategi.

Digitaliserings- og IKT-sjefen beskriver at kommunen stiller krav til informasjonssikkerhet i sine IKT-anskaffelser. Nye driftsavtaler utformes med krav til SLA og KPI, som blant annet omfatter stabilitet, opptid og sikker håndtering av data. Videre fremgår det at sikkerhet og feilrapportering følges opp i jevnlige møter med leverandørene, og at hendelser dokumenteres og håndteres gjennom avtalte tiltak.

Vi har ikke funnet rutiner og dokumentasjon som eksplisitt retter seg mot nasjonal sikkerhet, skjermingsverdige verdier, informasjonssikkerhet, samt leverandørkontroll etter sikkerhetsgrad.

Vurdering

Dokumentasjonen viser at Bodø kommune har etablert både overordnede og detaljerte rutiner for å ivareta risikovurdering og sikkerhet i forkant av anskaffelser. Prosjektplanmalen inneholder en kolonne for tiltak som innebærer at risiko ikke bare skal identifiseres og analyseres, men også følges opp med konkrete risikoreducerende grep.

Sikkerhetsrisikoen som vurderes i disse dokumentene er slik revisor vurderer det i hovedsak knyttet til helse, miljø, drift og seriøsitet, altså det som kan betegnes som operativ sikkerhet.

I henhold til Digitaliserings- og IKT-sjefens beskrivelse legger revisor til grunn at kommunen har praksis for risikovurdering og håndtering på anskaffelser innen informasjonssikkerhet. Det foreligger derimot ikke dokumentasjon på at kommunen stiller sikkerhetskrav etter sikkerhetsloven, som gjelder beskyttelse av skjermingsverdige verdier, kritisk infrastruktur og informasjon på høyt sikkerhetsnivå, samt leverandørkontroll i tråd med lovens bestemmelser.

Vi kan ikke si at det ikke vil bli gjennomført identifisering, analyse og evaluering av *sikkerhetsrisiko* på bakgrunn av rutinene kommunen har i dag. Rutinene kommunen har i dag gir et likevel et veldig svakt grunnlag for denne type sikkerhetsvurderinger.

Delkonklusjon

Kriteriet om at Bodø kommune bør ha en rutine for risikovurdering i forkant av anskaffelser som ivaretar a) identifisering av sikkerhetsrisiko, b) analyse av sikkerhetsrisiko og c) evaluering av tiltak mot sikkerhetsrisiko vurderes som ikke oppfylt.

4.2 Sikkerhetskrav i anskaffelsesprosessen

30. Bodø kommune bør ha rutiner for å stille sikkerhetskrav i

- a. kvalifikasjonskravene
- b. tildelingskriteriene

Fakta

Anskaffeshåndboken beskriver at sikkerhet, sammen med klima, miljø og samfunnsansvar, skal være sentrale hensyn i anskaffelsesprosessen. Det fremgår videre at krav og kriterier skal tilpasses den enkelte anskaffelse, og at kvalifikasjonskravene skal sikre at leverandørene har den nødvendige kapasitet, kompetanse og systemer for å levere i tråd med kontrakten.

I mal for prosjektplan fastsettes det at det skal utarbeides en prosjektplan for alle anskaffelser, og at det for anskaffelser over nasjonal terskelverdi skal benyttes en utvidet mal. Malen inneholder en matrise for overordnet risikovurdering, der det blant annet skal beskrives konsekvens, sannsynlighet og tiltak. Dersom prosjektet innebærer risiko for helse, miljø eller sikkerhet, skal dette identifiseres og beskrives i planen.

Rutinen for oppfølging av seriøsitetskrav i kontrakter fastslår at sikkerhetskrav skal vurderes og innarbeides allerede i planleggingsfasen av anskaffelsen. Dersom bestemmelser ikke anvendes, skal dette begrunnes og dokumenteres i prosjektplan eller kontraktstrategi.

Anskaffelsesstrategien 2023–2026 fremhever at kommunen skal stille krav til leverandørmarkedet som fremmer seriøsitet, bærekraft og sikkerhet, og at slike krav skal inngå både i kvalifikasjonsgrunnlaget og i tildelingsprosessen.

Juridisk rådgiver i Byutvikling beskrev at SHA-relaterte krav alltid stilles i bygg- og anleggskontrakter, og at dette følges opp i byggemøter og kontroller. Digitaliserings- og IKT-sjefen forklarte at sikkerhet er et sentralt kriterium på IKT-området, der nye driftsavtaler utformes med krav til SLA og KPI for å sikre stabilitet og datasikkerhet.

Leder Anskaffelser opplyste at kontraktene normalt inneholder bestemmelser om seriøsitet, arbeidsvilkår og sikkerhetsrelaterte forhold, og at dette innarbeides allerede i kvalifikasjonsfasen.

Vurdering

Dokumentasjonen viser at Bodø kommune har rutiner og praksis som legger til rette for å stille sikkerhetskrav både i kvalifikasjonsgrunnlaget og i tildelingsfasen. Dette gjøres gjennom prosjektplaner, rutiner og kontraktsmaler, og følges opp i praksis på både Byutvikling og IKT-området.

Det er imidlertid tydelig at de sikkerhetskravene som stilles i dag i hovedsak retter seg mot HMS, driftssikkerhet og informasjonssikkerhet på operativt nivå. Dette innebærer blant annet krav til dokumentasjon av leverandørens rutiner, sikker håndtering av data, samt måling av oppetid og stabilitet gjennom SLA og KPI. Slik oppfølging gir kommunen kontroll med sikkerhetsaspekter som er viktige i daglig drift.

Derimot fremgår det ikke at Bodø kommune har etablert rutiner som sikrer at kravene i sikkerhetsloven blir stilt. Sikkerhetsloven gjelder beskyttelse av skjermingsverdige verdier, nasjonal sikkerhet, kritisk infrastruktur og leverandørkontroll på høyere sikkerhetsnivå. Det er

ikke dokumentert at kommunen har systemer eller rutiner som kobler anskaffelsesprosessen direkte til disse forpliktelsene.

Kommunen har etablert gode rutiner for å ivareta sikkerhet på operativt nivå, særlig innen HMS og informasjonssikkerhet, men det er ikke dokumentert at sikkerhetsloven følges opp systematisk i anskaffelsesprosessen.

Delkonklusjon

Kriteriet om at Bodø kommune bør ha rutiner for å stille sikkerhetskrav i a) kvalifikasjonskravene og b) tildelingskriteriene vurderes som delvis oppfylt.

31. Bodø kommune bør ha rutiner for testing av sikkerheten i leveransen

32. Bodø kommune bør ha rutiner for å stille sikkerhetskrav i kontraktsvilkårene

Fakta

I IKT-driftsavtalen er sikkerhetsrelaterte forhold ivaretatt gjennom service level agreements (SLA), nøkkelindikatorer (KPI), krav om endringsvarsling og håndtering av avvik. I intervju med IKT-sjefen kom det fram at testing av sikkerhet er en del av oppfølgingen i den nye driftsavtalen, og at interne forvaltere trekkes inn i prosessen for å sikre at kravene følges opp.

Rutinen for oppfølging av seriøsitetskrav sikrer at kontraktsvilkårene inneholder bestemmelser som kan testes i leveransen, blant annet knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, HMS-kort og bruk av lærlinger.

Juridisk rådgiver, Byutvikling, forklarer at ansvaret for testing og oppfølging overføres til driftsorganisasjonen ved ferdigstilling, og at det da gjennomføres en strukturert prosess for reklamasjoner: *implementering og overlevering skjer fra kontraktsavdelingen til driftsorganisasjonen, som skal drifte bygget. I denne fasen involveres driftsorganisasjonen, og det gjennomføres en prosess for reklamasjon, for å sikre at bygget oppfyller forutsetningene for drift.*

Leder Anskaffelser beskriver at det er standard at kontraktene inneholder sikkerhetsrelaterte bestemmelser, som gir kommunen rett til informasjon om lønn, seriøsitetsbestemmelser og statistikk: «*Det er standard at kontraktene inneholder bestemmelser som gir kommunen rett til informasjon om lønn, seriøsitetsbestemmelser, statistikk og lignende*». Slike bestemmelser er et uttrykk for rutiner for å stille sikkerhetskrav i kontraktsvilkårene.

Det fremgår imidlertid ikke av noen av de gjennomgåtte dokumentene at testing eller fastsetting av sikkerhetskrav skjer direkte med henvisning til sikkerhetsloven eller krav etter denne. Dokumentene omtaler sikkerhet i form av kvalitet, kontroll, seriøsitet, HMS og IKT-sikkerhet, men uten å knytte dette eksplisitt til sikkerhetslovgivningens bestemmelser.

Vurdering

Bodø kommune har etablert flere mekanismer som ivaretar sikkerhetsrelaterte forhold både gjennom testing av leveranser og gjennom kontraktsvilkår. Rutinen for oppfølging av seriøsitetskrav og kontraktspraksis sikrer at sikkerhetsrelaterte bestemmelser om arbeidsvilkår og HMS inngår i kontraktene.

Tiltakene er relevante for å ivareta den operative sikkerheten i anskaffelser, men de er formulert som generelle mekanismer for kvalitet, seriøsitet og IKT-sikkerhet. Ingen av dokumentene omtaler direkte sikkerhetslovgivningen eller stiller krav etter denne. Dermed fremstår kommunens rutiner som hensiktsmessige, men ikke eksplisitt forankret i sikkerhetslovgivningens bestemmelser om forebyggende sikkerhetstjeneste, sikring av skjermingsverdige verdier eller sikkerhetsgodkjenning av leverandører.

Delkonklusjon

Kriteriene om at *Bodø kommune bør ha rutiner for testing av sikkerheten i leveransen og Bodø kommune bør ha rutiner for å stille sikkerhetskrav i kontraktsvilkårene* er **delvis oppfylt**.

- 33. Bodø kommune skal ha rutiner for behandling av sikkerhetsgraderte anskaffelser som ivaretar kravene til**
- a. sikkerhetsavtale**
 - b. leverandørklarering**
 - c. utenlandske leverandører**
 - d. personellsikkerhet**
 - e. varslingsplikt**

Fakta

I de gjennomgåtte dokumentene er det ikke funnet egne prosedyrer eller rutiner som eksplisitt omtaler behandling av *sikkerhetsgraderte anskaffelser* etter sikkerhetsloven. Dokumentene som foreligger omhandler i stor grad generelle rutiner for kontraktsoppfølging, seriøsitetskrav, IKT-sikkerhet og kvalitetssikring, men de viser ikke til særskilte krav for sikkerhetsgraderte anskaffelser.

a) Sikkerhetsavtale

Det fremgår ikke av dokumentene at kommunen har rutiner for å inngå eller forvalte sikkerhetsavtaler i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser.

b) Leverandørklarering

Det foreligger ingen opplysninger i dokumentene som viser at kommunen har etablert rutiner for å kreve eller kontrollere leverandørklarering fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) eller andre relevante instanser.

c) Utenlandske leverandører

Dokumentene inneholder ikke bestemmelser som omtaler håndtering av utenlandske

leverandører i sikkerhetsgraderte anskaffelser, herunder hvordan risiko ved bruk av slike leverandører skal vurderes og håndteres. Leder Anskaffelser har gjort rede for at Virksomhet for anskaffelser sjelden er berørt av utenlandske leverandører. Det har vært et par danske leverandører i porteføljen, men utover dette ingen andre nasjonaliteter.

d) Personellsikkerhet

Det fremgår ikke rutiner for krav til sikkerhetsklarering av personell hos leverandører eller internt hos kommunen i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser.

e) Varslingsplikt

Ingen dokumenter omtaler varslingsplikt knyttet til hendelser eller brudd relatert til sikkerhetsgraderte anskaffelser.

Kommunens tilgjengelige rutiner, slik de er beskrevet i anskaffeshåndboken, prosjektplanmalen, IKT-avtalen, rutinen for seriøsitetsskrav og prosedyren for implementering av kontrakt, berører aspekter av sikkerhet, kvalitet, IKT og arbeidsvilkår, men det er ikke funnet eksplisitte referanser til sikkerhetsloven eller de særskilte kravene som gjelder for sikkerhetsgraderte anskaffelser.

Vurdering

Kravene til behandling av *sikkerhetsgraderte anskaffelser* er særskilt regulert i sikkerhetsloven, som stiller tydelige krav til sikkerhetsavtale, leverandørklarering, vurdering av utenlandske leverandører, personellsikkerhet og varslingsplikt.

Det fremgår imidlertid ikke av dokumentene at kommunen har rutiner som er direkte innrettet mot håndtering av sikkerhetsgraderte anskaffelser.

Dermed er det et gap mellom de krav som lovverket stiller for sikkerhetsgraderte anskaffelser og det som fremgår av kommunens eksisterende rutiner og prosesser.

Delkonklusjon

Kriteriet om at *Bodø kommune skal ha rutiner for behandling av sikkerhetsgraderte anskaffelser som ivaretar kravene til (a) sikkerhetsavtale, (b) leverandørklarering, (c) utenlandske leverandører, (d) personellsikkerhet og (e) varslingsplikt* er ikke oppfylt.

5. Forankring av offentlige anskaffelser

Problemstilling 3

Hvordan arbeider Bodø kommune med forankring av offentlige anskaffelser i øverste administrasjon og politisk nivå?

Vi vil her se på den generelle forankringen av anskaffelsesinstituttet i kommunens ledelse og politiske organer, og hvordan dette følges opp i konkrete anskaffelser og i arbeidet med kontraktsoppfølging.

5.1 Generell forankring i kommunens ledelse og politiske organer

Bodø kommune har en *anskaffelsesstrategi for 2023–2026*, som er vedtatt av bystyret. Strategien fastslår at *anskaffelser skal være et strategisk virkemiddel for å nå kommunens mål innen klima og miljø, sosial bærekraft, økonomisk bærekraft, tjenestekvalitet og innovasjon*. Den legger også til grunn at anskaffelser skal organiseres slik at ansvar og kompetanse tydeliggjøres, og at avtaleforvaltning og oppfølging styrkes.

Det fremgår videre at kommunen har en sentral anskaffelsesfunksjon med overordnet ansvar for planlegging, gjennomføring og oppfølging av anskaffelser, og at denne funksjonen skal utvikle prosedyrer, maler og verktøy på vegne av hele kommunen.

Anskaffelsesstrategien følges opp gjennom handlingsplaner og veikart, som skal gjøre de overordnede målene operative.

Et annet viktig politisk vedtak er bystyrets beslutning fra juni 2021 om å innføre *Norges modellen* for oppfølging av seriøsitetskrav. Dette innebar at Bodø kommune skulle utarbeide rutiner for å følge opp krav om lønns- og arbeidsvilkår, HMS-kort, bruk av lærlinger og andre seriøsitetsbestemmelser i sine kontrakter. Vedtaket innebar også at kostnadene ved oppfølgingen skulle innarbeides i budsjett og økonomiplan.

Budsjettprosessen i kommunen forankrer også anskaffelser i ledelsen. I budsjetttrundskriv blir det stilt krav om at nye anskaffelsesbehov meldes inn av avdelingene og begrunnes med lovpålagte tjenester, politiske vedtak eller pålegg fra myndigheter. Kommunedirektøren forventer at avdelingsdirektører involverer underliggende nivåer i prosessen, og anskaffelseskontoret bistår avdelingene med rapportering og samhandlingsmøter.

5.2 Forankring av anskaffelsesinstituttet i ledelse og administrasjon

Intervjuer og referater fra ansatte viser at anskaffelseskontoret er en egen enhet som bistår kommunens avdelinger. Juridisk rådgiver beskriver at bystyret har vært opptatt av å tilføre ressurser til området etter tidligere utfordringer, og at ledelsen er positiv til å styrke anskaffelsesfunksjonen. Samtidig fremheves det at det har vært høy turnover og ressursmangel, noe som har påvirket kompetansebyggingen.

Leder Anskaffelser peker på at det er behov for tydeligere forankring i toppledelsen, og at hastesaker⁶ fra ledelsen kan skape utfordringer. Samtidig påpekes det at anskaffelseskontoret

⁶ Saker ledelsen i kommunen trenger en rask behandling av og som dermed må prioriteres.

har fått større plass i kommunens ledergrupper (KLG)⁷, og at innmeldinger av anskaffelser nå gjøres årlig og godkjennes i KLG.

5.3 Forankring av konkrete anskaffelser

På operativt nivå blir konkrete anskaffelser forankret gjennom prosjektplaner. Mal for prosjektplan fastsetter at det skal utarbeides plan for alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi, og at planen skal inneholde risikovurderinger, mål og roller. Prosjektplanene må godkjennes av ansvarlig leder, og knyttes til Kontrakts og Administrasjons Verktøyet, som gir administrasjonen oversikt over pågående og planlagte prosjekter.

Budsjetttrundskrivet viser at anskaffelser skal forankres ved å meldes inn i budsjettprosessen. Anskaffelseskontoret deltar i samhandlingsmøter med avdelingene etter at behovene er meldt inn, og bistår i å prioritere og avklare anskaffelsene før gjennomføring.

5.4 Forankring av arbeidet med kontraktsoppfølging

Bodø kommune har etablert en *prosedyre for implementering av kontrakt*, som pålegger oppstartsmøter med leverandør og interne aktører, og krever at referat fra møtene arkiveres på samme sak som kontrakten.

Rutinen for oppfølging av seriøsitetskrav gjør kontraktsoppfølging til en integrert del av kommunens systemer, ved å stille krav om kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, HMS og bruk av lærlinger i gjennomføringsfasen.

I intervju beskriver Juridisk rådgiver, Byutvikling, at driftsorganisasjonen involveres ved overtakelse av bygg, og at reklamasjonsprosesser sikrer at kontraktene følges opp i driftsfasen. IKT-sjefen fremhever at kontraktsoppfølging er innarbeidet i driftsavtaler, med SLA og KPI som kontrollmekanismer.

⁷ KLG en forkortelse for Kommunedirektørens ledergruppe. Gruppen består av kommunedirektøren og kommunalsjefer/direktører for de ulike sektorene. KLG fungerer som øverste administrative lederforum under kommunedirektøren.

6. Oppsummering og konklusjon

Problemstilling 1:

I hvilken grad har Bodø kommune etablert systemer/rutiner for å følge opp sine kontrakter i overensstemmelse med lover og retningslinjer på området?

Undersøkelsen viser at Bodø kommune har lagt ned et betydelig arbeid i å etablere systemer, rutiner og strategiske føringer for kontraktsoppfølging, men at praksis i mange tilfeller fremstår fragmentert og ufullstendig.

Kommunen har innført et porteføljestyringsverktøy (KAV i Mercell) som skal gi en helhetlig oversikt over kontraktsporteføljen. Dette systemet representerer et viktig skritt mot å samle informasjonen på ett sted. Samtidig brukes fortsatt flere andre systemer parallelt, som Elements og Acentio (e-handelssystemet). Dette gjør oversikten fragmentert og innebærer at kommunen foreløpig befinner seg i en overgangsfase, der intensjonen om en samlet oversikt ennå ikke er fullt realisert.

Når det gjelder risikovurderinger og risikoreduserende tiltak, fremgår det at det på enkelte områder – særlig innen Byutvikling og IKT – gjennomføres systematiske vurderinger, for eksempel knyttet til SHA/HMS og tjenestekvalitet. Det finnes også rutiner som pålegger gjennomføring av risikovurderinger ved kontraktsinngåelse og oppfølging gjennom kontraktens levetid. Likevel er det dokumentert at dette i praksis skjer mer ad hoc og sektorvis, uten en helhetlig tilnærming.

Arbeidstilsynet har påpekt at skriftlige risikovurderinger og systematisk kontroll av kontrakter ikke utføres i tråd med kommunens egne rutiner, noe som tydelig illustrerer gapet mellom formelle krav og faktisk etterlevelse.

Kommunen har videre etablert rutiner og praksis for oppstartsmøter, statusmøter og kontraktsfestede rettigheter til dokumentasjon, statistikk og revisjon. Det føres også referat fra møter i mange tilfeller, og kontraktene inneholder bestemmelser om både prisregulering og endringer i leveranser. Likevel varierer oppfølgingen betydelig mellom enheter, og flere peker på at begrensede ressurser gjør det vanskelig å følge opp alle krav og all innsendt dokumentasjon.

På anskaffelsesområdet brukes KGV (konkurransgjennomføringsverktøy) konsekvent i konkurransegjennomføringen, og dette sikrer struktur og sporbarhet. KAV er innført, men bruken varierer mellom enhetene, og det mangler et analyseverktøy som kan effektivisere oppfølgingen. Mangelen på analyseverktøy gjør oppfølging av KPI-er, avtalelojalitet og opsjonsutløsning krevende og ressurskrevende. Dette fører til at oppfølgingen i praksis blir ufullstendig, selv om ambisjonene i strategien er tydelige.

Et område der kommunen har vært tydelig er seriøsitetskrav. Bodø kommune har vedtatt en rutine som bygger på Norges modellen, og denne stiller omfattende krav til dokumentasjon, kontroll og sanksjoner. Samtidig viser både tilsyn og intervjuer at oppfølgingen og dokumentasjonen ikke alltid skjer i samsvar med rutinene. Dette utgjør en svakhet, ettersom seriøsitetsarbeidet er et viktig virkemiddel mot useriøse aktører.

Til slutt peker undersøkelsen på at systematisk erfaringslæring i liten grad er etablert. Selv om både anskaffeshåndboken og anskaffelsesstrategien understreker betydningen av å dokumentere og bruke erfaringer, opplyses det at erfaringsnotater sjelden utarbeides og at avslutningsmøter med erfaringsdeling i liten grad gjennomføres. Dermed går kommunen glipp av muligheter til å hente ut læring som kunne styrket fremtidige anskaffelser.

Samlet sett gir dette et bilde av at Bodø kommune har utarbeidet solide rammeverk og rutiner, og har på flere områder etablert gode systemer for kontraktsoppfølging. Likevel er etterlevelsen preget av variasjoner, manuelle prosesser og kapasitetsutfordringer. Gapet mellom ambisjon og praksis gjør at flere kriterier kun vurderes som delvis oppfylt.

Konklusjon:

Bodø kommune har i noen grad til i stor grad etablert systemer/rutiner for å følge opp sine kontrakter i overenstemmelse med lover og retningslinjer på området?

Problemstilling 2:

I hvilken grad har Bodø kommune etablert rutiner/systemer for å ivareta sikkerheten i sine anskaffelser i overenstemmelse med lover og retningslinjer på området?

Undersøkelsen viser at Bodø kommune har etablert en rekke rutiner og prosedyrer som berører sikkerhet i anskaffelser, men at disse i hovedsak retter seg mot operativ sikkerhet (HMS, driftssikkerhet og informasjonssikkerhet) og seriøsitet i leverandørmarkedet. Det fremgår ikke at kommunen har rutiner som er eksplisitt knyttet til sikkerhetslovens bestemmelser om behandling av sikkerhetsgraderte anskaffelser eller beskyttelse av skjermingsverdige verdier.

Kommunen har fastsatt at alle anskaffelser skal planlegges gjennom prosjektplaner. Malen for prosjektplan inkluderer en matrise for risikovurdering, med krav om å identifisere risiko, vurdere sannsynlighet og konsekvens, og angi tiltak. I tillegg fremgår det at HMS- og sikkerhetsrelaterte forhold skal beskrives dersom prosjektet innebærer risiko på disse områdene. Dette gir en systematisk ramme for risikovurdering og ivaretagelse av sikkerhet i forkant av anskaffelser. Likevel fremgår det av intervjuer og Arbeidstilsynets tilsyn at risikovurderinger i praksis ofte gjennomføres mer ad hoc og uten en enhetlig metodikk.

Kommunen stiller krav til sikkerhet gjennom både kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Anskaffeshåndboken fremhever at sikkerhet, sammen med klima, miljø og samfunnsansvar, skal være sentrale hensyn i anskaffelsesprosessen. Dette følges opp i praksis ved at SHA/HMS-relaterte krav alltid stilles i bygg- og anleggskontrakter, og at IKT-avtalene utformes med SLA og KPI som dekker stabilitet, oppetid og informasjonssikkerhet. Samtidig er det dokumentert at kravene ikke er eksplisitt forankret i sikkerhetslovgivningen, og at sikkerhetskravene i stor grad er avgrenset til operativ driftssikkerhet og seriøsitet.

Når det gjelder oppfølging og testing av sikkerhet i leveranser, viser dokumentasjonen at dette skjer gjennom ulike mekanismer. På IKT-området ivaretas sikkerhet gjennom SLA/KPI, avvikshåndtering og møter med leverandører. I bygg- og anleggsprosjekter skjer oppfølgingen gjennom reklamasjonsprosesser og involvering av driftsorganisasjonen. Kontraktsvilkår inneholder også bestemmelser om seriøsitet, lønns- og arbeidsvilkår, og rett til dokumentasjon. Dette viser at kommunen har innarbeidet rutiner for testing og kontroll av sikkerhet i kontraktene. Det er imidlertid ikke dokumentert at disse rutinene er forankret i eller knyttet til sikkerhetsloven.

Et område der kommunen har vært tydelig er seriøsitetskrav. Vedtaket om innføring av Norges modellen har resultert i en egen rutine som pålegger å vurdere hvilke seriøsitetskrav som skal stilles i anskaffelsene. Dette er et viktig grep for å motvirke useriøse aktører, men både tilsyn og intervjuer peker på at oppfølgingen i praksis varierer, og at dokumentasjonen ikke alltid er i tråd med rutinen.

Når det gjelder sikkerhetsgraderte anskaffelser, foreligger det ingen rutiner som ivaretar kravene til sikkerhetsavtaler, leverandørklarering, vurdering av utenlandske leverandører, personellsikkerhet eller varslingsplikt. Dokumentene som er gjennomgått omtaler ikke sikkerhetsloven eller de særskilte kravene som gjelder for sikkerhetsgraderte anskaffelser. Dette utgjør et klart gap mellom lovverkets krav og kommunens praksis.

Samlet sett gir undersøkelsen et bilde av at Bodø kommune har etablert solide rammeverk og rutiner som dekker operativ sikkerhet i anskaffelser, og som sikrer at HMS, informasjonssikkerhet og seriøsitet ivaretas. Likevel er systemene og rutinene ikke koblet til sikkerhetsloven, og kommunen har ikke etablert rutiner for sikkerhetsgraderte anskaffelser. Gapet mellom formelle krav etter sikkerhetslovgivningen og kommunens faktiske rutiner gjør at flere kriterier vurderes som delvis oppfylt, og for sikkerhetsgraderte anskaffelser som ikke oppfylt.

Konklusjon

Bodø kommune har i noen grad til stor grad etablert systemer og rutiner for å ivareta sikkerheten i sine anskaffelser.

Problemstilling 3

Hvordan arbeider Bodø kommune med forankring av offentlige anskaffelser i øverste administrasjon og politisk nivå?

Oppsummering

Bodø kommune har forankret anskaffelsesområdet på flere nivåer:

- Politisk gjennom anskaffelsesstrategien (vedtatt i bystyret) og innføring av Norges modellen.
- Administrativt gjennom en sentral anskaffelsesfunksjon med overordnet ansvar, forankret i ledergrupper og budsjettprosesser.
- Operativt gjennom prosjektplaner, porteføljestyingsverktøy og prosedyrer for kontraktsoppfølging.

7. Anbefalinger

1. Bodø kommune skal utvikle prosedyrer for sikkerhetsgraderte anskaffelser, som minst omfatter sikkerhetsavtale, leverandørklarering, håndtering av utenlandske leverandører, personellsikkerhet og varslingsplikt.
2. Bodø kommune bør prioritere å fortsette arbeidet med få på plass et felles system for kontraktforvaltning.
3. Bodø kommune bør etablere enhetlig praksis for årlig risikovurdering av hele kontraktporteføljen, med krav om skriftlig dokumentasjon.
4. Bodø kommune bør anskaffe og ta i bruk et analyseverktøy for oppfølging av kontrakter.
5. Bodø kommune bør etableres en enkel og obligatorisk mal for erfaringsdokument ved kontraktavslutning.
6. Bodø kommune bør etablere rutiner som ivaretar sikkerhetslovens krav i anskaffelsesprosessen, herunder vurdering av skjermingsverdige verdier, kritisk infrastruktur og leverandørkontroll.
7. Bodø kommune bør styrke etterlevelsen av eksisterende rutiner for risikovurdering og dokumentasjon.
8. Bodø kommune bør sikre en helhetlig praksis for å stille og følge opp sikkerhetskrav i kvalifikasjonsgrunnlag, tildelingskriterier og kontraktsvilkår.

8. Kommunedirektørens kommentar

Kommunedirektørens kommentar ble levert i henhold til avtale 16.09.2025.

Kommunedirektøren støtter revisjonens avgrensning mot entreprisekontrakter og påpeker at henvisninger til Byutvikling i rapporten hovedsakelig gjelder særskilte krav.

Utover dette har han ingen innvendinger mot at informasjon fra Byutvikling er benyttet, og understreker at der det ikke er særskilte behov, bør maler og rutiner på området være felles i hele kommunen.

Kommunedirektøren slår fast at anskaffelsesfunksjonen i praksis er delvis sentralisert, og at systematisk kontraktsoppfølging i praksis først er kommet i gang det siste året. Videre redegjør han for at kommunen 1. september 2025 har ansatt en ny kontraktsforvalter, for å styrke oppfølgingen på området.

Kommunedirektøren kommenterer også at det etter arbeidstilsynets tilsyn er satt ned en tverrfaglig gruppe for å etablere en overordnet rutine for risikovurdering og kontroll av leverandører (lønn/arbeidstid) – gjeldende både entrepriser og drift. Dette for å imøtegå arbeidstilsynets pålegg.

Kommunedirektøren har også sammen med kommentaren sendt en liste med presiseringer til faktagrunnlaget i rapporten.

Revisjonen har på bakgrunn av kommunedirektørens faktaverifisering gjort nødvendige presiseringer i fakta. Disse har ikke hatt vesentlig betydning for de store linjene i rapporten.

Utover dette har kommunedirektørens kommentar ikke ført til endringer i rapporten.

9. Referanser

Lover

- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) av 17. juni 2016 nr. 73.
- Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) av 1. juni 2018 nr. 24.
- KommuneLoven av 22. juni 2018 nr. 83.

Forskrifter

- Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA).
- Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften).
- Forskrift om konsesjonskontrakter.
- Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA).
- Forskrift om kontrollutvalg og revisjon i kommunene.

Veiledere og nasjonale retningslinjer

- DFØ (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring): *Beste praksis for kontraktsoppfølging*.
- Nærings- og fiskeridepartementet & Forsvarsdepartementet: *Veileder om ivaretagelse av sikkerhet i offentlige anskaffelser*, tilgjengelig på regjeringen.no.
- Nærings- og fiskeridepartementet: *Veileder til anskaffelsesforskriften*.
- Nærings- og fiskeridepartementet: *Veileder om virkeområdet for forsyningsforskriften*.
- Nærings- og fiskeridepartementet: *Veileder til konsesjonskontraktforskriften*.
- Forsvarsdepartementet: *Veileder til FOSA*.

Kommunale dokumenter

- Bodø kommune: *Anskaffelseshåndboken*.
- Bodø kommune: *Anskaffelsesstrategien 2023–2026*.
- Bodø kommune: *Mal for prosjektplan for anskaffelser*.
- Bodø kommune: *Rutine for oppfølging av seriositetskrav*.
- Bodø kommune: *Prosedyre for implementering av kontrakt*.

Standarder og metodikk

- NKRF: *Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001*.

Kommunedirektørens kommentar til forvaltningsrevisjonsrapport

Kommunedirektøren ønsker å gi følgende tilbakemelding på utkast til rapport fra forvaltningsrevisjon av *Kontraktsoppfølging og sikkerhet i offentlige anskaffelser* i Bodø kommune:

Bygg – og anleggskontrakter (entreprisekontrakter)

Kommunedirektøren registrerer at forvaltningsrevisjonsprosjektet i pkt.1.2 avgrenser undersøkelsen mot entreprisekontrakter. Avgrensningen begrunnes i at slike kontrakter vil ha særskilte krav til kontraktsoppfølging, teknisk prosjektledelse og byggherreansvar, noe som faller utenfor formålet med prosjektet.

Kommunedirektøren har ingen innvendinger mot avgrensningen.

De fleste entreprisekontraktene inngås og følges av avdeling for Byutvikling, Kommunedirektøren ser at det i rapporten på enkelte punkt vises til risiko og kontraktsoppfølging også fra Byutvikling, for så vidt naturlig ettersom representant fra avdelingen er intervjuet og har oversendt dokumentasjon. Denne oppfølgingen vil naturlig hovedsak knytte seg til de særskilte risikoforhold og krav til oppfølging i entreprisekontraktene, blant annet risikoforhold knytta til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA).

Utover presiseringen i forrige avsnitt har ikke kommunedirektøren noen innvendinger mot at informasjon og dokumentasjon fra Byutvikling er tatt inn enkelte steder i den samlede gjennomgangen av kontraktsoppfølging og vurdering av sikkerhet i

På de områder der det ikke er begrunnede grunnlag for særskilte rutiner for entreprisekontraktene mener kommunedirektøren at maler, rutiner og retningslinjer i størst mulig grad skal være felles i hele kommunen. Det er etablert samarbeid mellom anskaffelseskontoret og avdeling for Byutvikling som skal bidra til dette.

Rammeavtaler og kontrakter (drift)

Virksomhet for Anskaffelser er i Anskaffelsesstrategi 2023-2026 omtalt som en sentralisert anskaffelsesfunksjon i Bodø kommune, men i praksis stemmer ikke dette fullt ut. Entrepriseanskaffelser og andre anskaffelser gjennomføres av andre virksomheter i kommunen. Virksomhet for Anskaffelser er i praksis delvis sentralisert.

Kommentar til avgrensning mot entrepriser pkt. 1.2: Etter tilsyn fra Arbeidstilsynet i sommer har kommunen kommet frem til at det skal nedsettes en arbeidsgruppe på tvers av avdelingene for å implementere en overordnet rutine for hvordan kommunen risikovurderer leverandører og gjennomfører kontroll av dem når det kommer til lønns-

og arbeidsvilkår. Dette vil da gjelde både entreprisekontrakter og kontrakter innenfor ordinær drift.

Det ble under intervjuet nevnt av Leder Anskaffelser at vår virksomhet ikke har hatt noen dedikert kontraktsforvalter før de seneste 2 år. Grunnet permisjonsfravær i denne stillingen er det i praksis seneste året at det er kommet i gang et mer systematisk arbeide med å følge opp kontrakter i kommunen. 1. september i 2025 ble det ansatt en kontraktsforvalter til slik at kommunen søker å komme opp på et høyere nivå fremover for å sikre at kontraktene får en bedre oppfølging i sin levetid.

Sammen med kommentaren ble det også gitt tilbakemelding til Salten kommunerevisjon IKS i form av en liste med presiseringer til faktagrunnlaget.

Med hilsen
Kjell Hugvik
Kommunedirektør

Mariann Monsen
Konstituert avdelingsdirektør

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift

Vedlegg 2 – Utlede revisjonskriterier

Utleddning av revisjonskriterier

Offentlige anskaffelser og tilhørende kontraktsoppfølging er rettsregulerte kjernefunksjoner i kommunal forvaltning, og må gjennomføres innenfor rammene av både nasjonal og kommunal rett. Regelverket stiller blant annet krav til effektiv ressursbruk, rettssikkerhet, etterprøvbarehet og integritet i forvaltningen av offentlige midler.

Kommuneloven gir det overordnede rettslige rammeverket for kommunens virksomhet. Det følger av § 1-1 at lovens formål blant annet er å sikre at kommunen er «effektive, tillitskapende og bærekraftige» i utøvelsen av offentlig myndighet. Videre fremgår det av § 25-1 at kommunedirektøren har ansvar for å etablere internkontroll som sikrer at lover og regler etterleves i all virksomhet: Dette vil også gjelde anskaffelsesprosesser og kontraktsforvaltning.

Forvaltningsloven gjelder for kommunal virksomhet, jf. § 1, og stiller krav til saksbehandling, habilitet, begrunnelse og dokumentasjon. Vedtak om tildeling av kontrakter er enkeltvedtak etter § 2 bokstav b, og omfattes av saksbehandlingsreglene i lovens kapittel IV til VI. Dette innebærer blant annet krav til forsvarlig utredning og dokumentasjon før vedtak treffes.

Det spesifikke regelverket for offentlige anskaffelser er fastsatt i Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) og tilhørende forskrifter. I henhold til anskaffelsesloven § 1 er formålet «å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser» og «sikre at det offentlige opptre med integritet, og at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte».

I tillegg gjelder det ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippet om god forvaltningsskikk, som blant annet innebærer krav til forsvarlighet og etterprøvbarehet i kontraktsforvaltningen. Kommunen har også plikt til å ivareta prinsippet om økonomisk forsvarlighet i henhold til kommunelovens § 14-1, og dette omfatter også systematisk kontraktsoppfølging for å sikre at kommunen får det den betaler for, og at leverandøren oppfyller sine forpliktelser.

Kontraktsoppfølging er med dette ikke bare en praktisk nødvendighet, men en rettslig forpliktelse som utgjør en integrert del av en lovlig og effektiv anskaffelsesprosess.

For å sikre gode rammebetingelser for dette arbeidet, er det viktig å sørge for god forankring i kommuneledelsen og politikken. Kommunens arbeid med dette vil vi beskrive i del 3. Del 3 er deskriptiv og vil derfor ikke kreve at det settes opp revisjonskriterier. Beskrivelsen av forholdene problemstillingen retter seg mot vil dermed utgjøre svaret på problemstillingen.

På bakgrunn av regelverket som gjelder på området har DFØ utarbeidet en veileder (Beste praksis for kontraktsoppfølging, heretter omtalt som *Beste praksis*) som er sentral for

utarbeidelse av revisjonskriterier for problemstilling 1 og 2. Veilederen er tilgjengelig på Anskaffelser.no som er en fagside om offentlige anskaffelser. Innledningsvis står det i veilederen at den beskriver DFØs anbefalinger for hvordan kontraktsoppfølging kan og bør gjennomføres. Veilederen gir etter sitt innhold, anbefalinger for kontraktsoppfølging generelt, og for oppfølging av seriøsitetskrav spesielt.

I *Veileder om ivaretagelse av sikkerhet i offentlige anskaffelser (veileder om sikkerhet i anskaffelser)* framgår det at sikkerhet i offentlige anskaffelser blant annet handler om å beskytte informasjon, informasjonssystemer, objekter og infrastruktur som er omfattet av sikkerhetsloven. Dette vil være informasjon som kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser, dersom den blir kjent for uvedkommende. Det kan også være informasjonssystemer, objekter og infrastruktur som har sentral betydning for Norges nasjonale sikkerhet. I tillegg handler ivaretagelse av sikkerhet om å kunne tilby innbyggerne trygge og pålitelige tjenester, å minimere risikoen for utilsiktede hendelser og å sikre at informasjon som er gitt til det offentlige ikke kommer på avveie.

Det er flere regelverk oppdragsgiverne må ta hensyn til ved ivaretagelse av sikkerhet i anskaffelser.

Det framgår av *veileder om sikkerhet i anskaffelser* at anskaffelsesloven med tilhørende forskrifter (anskaffelsesregelverket) gjelder når det offentlige inngår vare-, tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner. Regelverket er et prosedyreregulativt regelverk som inneholder grunnleggende prinsipper og krav til prosedyrer som må følges ved offentlige innkjøp.

De fire sentrale forskriftene i anskaffelsesregelverket er i henhold til veilederen:

- Forskrift om offentlige anskaffelser, som regulerer de ordinære anskaffelsene. Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet en veileder til anskaffelsesforskriften.
- Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene, som regulerer anskaffelser knyttet til utøvelsen av visse forsyningsaktiviteter (innenfor gass og varme, elektrisitet, drikkevann, transport, havner og lufthavner, post, olje gass, kull og andre typer brensel). Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet veileder om virkeområdet for forsyningsforskriften.
- Forskrift om konsesjonskontrakter, som regulerer anskaffelser der kontraktstypen er en konsesjonskontrakt. Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet en overordnet veileder til konsesjonskontraktforskriften.
- Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA), som regulerer visse anskaffelser på forsvars- og sikkerhetsområdet. Forsvarsdepartementet har utarbeidet en veileder til FOSA.

Veileder om ivaretagelse av sikkerhet i offentlige anskaffelser er utformet for å veilede om hvordan en kan lage gode rutiner slik at en følger opp dette regelverket. Vi vil derfor benytte denne veilederen som utgangspunkt for våre kriterier for sikkerhet i anskaffelser.

Nedenfor har vi systematisert, utledet og nummerert kriteriene som vil bli anvendt i denne rapporten.

Kontraktsforvaltning

Problemstilling 1

I hvilken grad har Bodø kommune etablert systemer/rutiner for å følge opp sine kontrakter i overensstemmelse med lover og retningslinjer på området?

Kontraktsoversikt

Virksomheten bør skaffe seg en oversikt over planlagte anskaffelser og eksisterende kontrakter. Dette gir mulighet for å prioritere virksomhetens ressurser, for eksempel basert på risikonivå i kontraktene eller en vurdering av hvor strategisk viktig kontrakten er for virksomheten.

1. Bodø kommune bør ha en oversikt over den totale kontraktporteføljen.

Risikovurdering

Virksomheten bør 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.

Videre kan det etter *Beste praksis* basert på den overordnede risikovurderingen og prioriteringen utarbeides en oppfølgings- og kontrollplan for å følge opp seriøsitetskrav.

Planen bør blant annet inneholde risikoreduserende tiltak.

2. Bodø kommune bør gjennomføre risikovurdering av kontraktporteføljen årlig.

3. Bodø kommune bør utarbeide risikoreduserende tiltak for sin kontraktportefølje.

Konkurrensegjennomføringsverktøy (KGV) og kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV)

I henhold til anskaffelsesforskriften §22-1 første ledd skal, all kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom oppdragsgiveren og leverandørene skje skriftlig ved bruk av

elektroniske kommunikasjonsmidler. Dette kan blant annet begrunnes i et behov for å dokumentere kommunikasjon for overholdelse av etterprøvbarehetsprinsippet.

I *Beste praksis* framgår det at virksomhetene må benytte KGV i konkurransegjennomføringen, men det er ingen plikt til å benytte KAV i kontraktsoppfølgingen. Virksomheter som bruker KAV, vil etter veilederen få en bedre oversikt over kontraktsporteføljen. KAV har også funksjonalitet som delvis støtter oppfølgingsarbeidet.

4. Bodø kommune skal benytte konkurransegjennomføringsverktøy (KGV)

5. Bodø kommune bør benytte kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV)

Roller, kompetanse, kapasitet

Det følger av *Beste praksis* at det bør være en tydelig ansvarsfordeling mellom kontraktsforvalter (den rollen som har ansvaret for å følge opp kontrakten) og fagavdeling.

6. Bodø kommune bør ha rutiner som sikrer tydelig ansvarsfordeling mellom kontraktsforvalteren og fagavdelingen

Effektiv kontraktsoppfølging

Etter *Beste praksis* krever effektiv kontraktsoppfølging at virksomheten allerede under planleggingen av anskaffelsen vurderer hvordan kontrakten bør følges opp. Kontrakten bør inneholde bestemmelser som gir mulighet til å: innhente nødvendig dokumentasjon, innhente statistikk og gjennomføre revisjoner.

7. Bodø kommune bør planlegge kontraktsoppfølging ved planlegging av anskaffelsen

8. Bodø kommunes kontraktsmaler bør inneholde bestemmelser som gir mulighet for å:

d. innhente nødvendig dokumentasjon

e. Innhente statistikk

f. eventuelt gjennomføre revisjoner

Implementering av kontrakt

Det framgår av *Beste praksis* at kontrakten etter signering må implementeres. I virksomheter på basisnivå vil ofte den samme ressursen ha ansvar for både gjennomføring og oppfølging av kontrakten. I virksomheter på avansert nivå kan det være ulike ressurser som gjennomfører anskaffelsen og som implementerer og følger opp kontrakten. Avanserte virksomheter med egne kontraktsforvaltere må etter veiledningen sørge for erfaringsoverføring fra innkjøper til kontraktsforvalter for å sikre tilstrekkelig kunnskap om kontrakten.

Videre sier Beste praksis at implementeringsperioden starter med å innhente nødvendig informasjon om leverandør og kontraktens innhold. Dette inkluderer også partenes kontaktinformasjon. Innhenting av kontaktinformasjon innebærer behandling av personopplysninger, og krever derfor at det innhentes samtykkeerklæring fra leverandørens kontaktpersoner. Det må sendes ut informasjon til de som kontrakten gjelder i virksomheten og eventuelt andre berørte. Slik informasjon bør inneholde opplysninger om kontrakten, priser og andre betingelser. For rammeavtaler må avropsmekanismer og bestillingsløsning avklares. Informasjonen kan for eksempel gis på en nettside eller et Teams-rom eller på en annen hensiktsmessig måte.

9. Bodø kommune må ha rutiner som sikrer:

- a. overføring av informasjon til kontraktsforvalter
- b. innhenting av nødvendig informasjon
- c. nødvendig informasjon til brukerne av kontrakten

Risikovurdering av kontrakten

Det legges til grunn i *Beste praksis* at kontraktsforvalter kort tid etter kontraktsinngåelse skal utarbeide en risikovurdering av kontrakten. Hensikten er å avdekke faktisk og fremtidig risiko knyttet til kontrakten gjennom hele kontraktsperioden. Det bør videre utarbeides en plan med risikoreduserende tiltak. Denne planen bør presenteres for leverandøren på oppstartsmøte, og begge parter bør enes om risikobildet.

Dersom det er stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår eller andre seriøsitetskrav i kontrakten, må det gjennomføres en særskilt risikovurdering av disse kravene. Virksomheten bør involvere fagpersoner, fagetater, SHA-rådgivere og andre i risikovurderingen.

Det er viktig å følge opp og årlig oppdatere risikoanalysen for rammeavtaler.

10. Bodø kommune skal for rammeavtaler ha rutiner for risikovurdering av kontrakten som omfatter seriøsitetskrav

11. Bodø kommune må ha rutiner for å utarbeide en plan med risikoreduserende tiltak for rammeavtaler

Oppstartsmøte

For å sikre et godt samarbeid med leverandøren legges det til grunn i *Beste praksis* at det er viktig å så tidlig som mulig etablere en felles forståelse av kontrakten og dens bestemmelser om krav til ytelse, frister, priser, faktureringsbetingelser, leveransebetingelser og eventuelle seriøsitetskrav mv.

Veilederen legger opp til at dette gjøres i et oppstartsmøte med leverandøren. Praktiske spørsmål rundt forståelsen av kontraktens innhold bør avklares på oppstartsmøtet. Ved rammeavtaler vil det ofte være spørsmål om avrop, bestillingsløsninger og varekataloger og såkalte PunchOut løsninger i leverandørens nettbutikk.

Dersom kontrakten gjelder kjøp av en tjeneste, framgår det videre at partene bør avklare innhold, kvalitet og eventuelle milepæler for leveransen i et oppstartsmøte. Er det stilt krav om sikkerhetsstillelse eller lignende, bør dette gjennomgås og sjekkes på møtet. På oppstartsmøtet bør partene bli enige om det identifiserte risikobildet og planen for risikoreduserende tiltak.

12. Bodø kommune bør ha rutiner for å sikre felles forståelse av kontrakten og dens bestemmelser

13. Bodø kommune bør ha maler for gjennomføring av oppstartsmøte som er tilpasset forskjellige kontraktstyper

Statusmøter

I *Beste praksis* gjøres det rede for at det for rammeavtaler bør avholdes jevnlig statusmøter med leverandøren. Det vil også ofte være behov for jevnlig statusmøter under kontraktsperioden for tjenestekjøp, som for eksempel konsulentkjøp, eller andre kontrakter hvor kontraktsperioden strekker seg over tid. Statusmøtene bør også omfatte kontraktsfestede rapporteringsplikter.

Gjennomføring av regelmessige statusmøter bør, i henhold til veilederen, kontraktsfestes for å gi partene forutsigbarhet. Statusmøtenes omfang og hyppighet bør tilpasses den overordnede risikovurderingen av virksomhetens kontraktsportefølje.

Det bør føres referat fra statusmøtene, og det anbefales å ha en fast agenda for å sikre at alle oppfølgings- og kontrollpunkter blir ivaretatt. Virksomheten kan gjennomføre utvidede statusmøter ved behov, for eksempel ved større rapporteringsplikter. Det anbefales å holde statusmøtet uken etter rapporteringsdato.

14. Bodø kommune bør ha rutiner for å gjennomføre regelmessige statusmøter med leverandøren

15. Bodø kommune bør føre referat fra statusmøter

Statistikk og analyse

Det framgår av *Beste praksis* at der det er oppstilt indikatorer (Key Performance Indicators) for eksempelvis avtalelojalitet, må det inntas relevante rapporteringskrav knyttet til KPI-ene i kontrakten.

16. Bodø kommune bør ha rutiner for å definere KPI-er for statistikk og analyse

17. Bodø kommune bør kontraktsfeste relevante rapporteringskrav for KPI-ene

Oppfølging av leveransen

I *Beste praksis* tydeliggjøres krav til oppfølging av leveransen. Dette er for å sikre at virksomheten får levert kontraktsmessig ytelse på de kontraktsfestede betingelsene.

Det framgår at kontraktsforvalter først må avklare de kontraktsfestede kravene til kvalitet på ytelsen. Det kan for eksempel være krav til brukervennlighet på en tjeneste, riktig modell og type av en vare og andre kvalitetskrav. I tillegg inneholder kontrakten bestemmelser om frister og eventuelle andre leveringskrav.

Ved enkeltkjøp av varer må virksomheten i henhold til veilederen følge opp kvalitetskriteriene i kontrakten ved mottak av varen.

Dersom det gjelder en tjeneste, følger det av *Beste praksis* at virksomheten må sørge for at den leverte tjenesten oppfyller kravene i kontrakten, uavhengig av om det er en rammeavtale eller et enkeltkjøp. Dette fordrer at kontrakten tydeliggjør både tjenesten og krav til kvalitet på ytelsen. Det er viktig at virksomheten følger opp kvaliteten på ytelsen underveis i kontraktsforløpet. I mange tilfeller skal tjenesten leveres etter en fastsatt milepælsplan. Det kan også omfatte krav til kompetanseoverføring.

Ved gjentakende kjøp, for eksempel på en rammeavtale, kan det gjennomføres stikkprøvekontroller for å undersøke at leveransene oppfyller kontraktens krav. Dersom bestilling på rammeavtalen gjøres av andre enn kontraktseier, bør det i henhold til veilederen etableres gode rutiner for mottakskontroll hos bestillerne. Det framgår også at det er viktig at det etableres rutiner for informasjonsflyt mellom kontraktseier og bestillerleddet, i tilfelle det avdekkes avvik fra kontraktsfestet ytelse.

Virksomheten må også ifølge *Beste praksis* følge opp at leverandøren overholder kontraktens prisbestemmelser. Dette skjer ved kontroll av faktura. Det anbefales å kontraktsfeste krav til utforming av faktura for å sikre at bestilling kan kobles til kontrakten. Det bør også kontraktsfestes krav om at det skal fremgå av fakturaen hvilken leverandør eller underleverandør som har utført arbeidet eller leveransen, og eventuelt krav om å oppgi lokasjonen hvor arbeidet er utført og dato for arbeidet.

18. Bodø kommune bør ha rutiner for å gjennomføre

- a. kontroll for mottak, stikkprøver
- b. kontroll av kvalitet på levert ytelse
- c. kontroll av pris

- d. kontroll av at faktura er merket i henhold til kontraktens bestemmelser (referansenummer, ordrenummer, e-Handel/bestillingsløsning)

19. Bodø kommune bør ha rutiner for å kontraktsfeste rett til å foreta revisjon av leverandørens systemer, rutiner og aktiviteter som er forbundet med leveransen

Endringer i produktsortiment, priser og andre betingelser under kontraktsperioden

Beste praksis fastslår at prisregulering må skje i henhold til kontraktens bestemmelser om prisindekser og frekvens for dette. Endringer må godkjennes skriftlig.

Virksomheten må påse at rammeavtalens omfang ikke overskrides vesentlig. Det anbefales videre at det føres en egen oversikt (statistikk) som viser samlet uttak på rammeavtalen. Eventuelle overskridelser bør vurderes juridisk. Dersom endringen er vesentlig, kan virksomheten risikere at det gjennomføres ulovlige direkte anskaffelser.

Det må holdes oversikt over påløpte kostnader på prosjekter slik at ikke budsjetttrammene overskrides. Avtalelojalitet kan vurderes opp mot leverandørreskontro og uttak på avtalen. Dette bør sjekkes regelmessig. For innkjøpssamarbeid må det utarbeides rutiner for innhenting av data for oppfølging av omsetning og avtalelojalitet.

20. Bodø kommune bør ha rutiner for å ivareta

- a. godkjenning eller avvising av endringer av produktsortiment eller tjenester
- b. at prisregulering skjer i henhold til kontraktens bestemmelser
- c. at endringer skjer skriftlig og arkiveres på samme sak som kontrakten

21. Bodø kommune skal overvåke at rammeavtalers omfang ikke overskrides vesentlig

22. Bodø kommune bør ha systemer og rutiner for å overvåke og vurdere avtalelojalitet

Avvikshåndtering sanksjonering

Ved eventuelle avvik fra kontraktsfestede krav til ytelse, priser eller levering, må det etter *Beste praksis* vurderes om det er grunnlag for å sanksjonere i tråd med kontraktens regulering.

Virksomheten bør videre forelegge eventuelle avvik for leverandøren som bør få en kort frist for uttalelse.

Vurdering av sanksjoner skal i henhold til veilederen gjøres skriftlig og dokumenteres på samme sak som kontrakten (arkiveres).

23. Bodø kommune bør ha rutiner for å

- a. vurdere om det er grunnlag for sanksjoner ved avvik fra kontrakten.
- b. dokumentere avvik og arkivere vurderingen på samme sak som kontrakten
- c. forelegge eventuelle avvik for leverandøren med kort frist for kommentar
- d. sanksjonere avvik i tråd med kontraktens bestemmelser og kontraktsrettslige prinsipper

Opsjon på rammeavtaler

Virksomheten må, i henhold til *Beste praksis*, i god tid før kontrakten utløper vurdere om opsjon skal utløses. Det anbefales at dette vurderes senest 12 måneder før utløpet av kontrakten. Virksomheten bør også legge til grunn en vurdering av om leverandøren har etterlevd kontraktsvilkårene. I tillegg må virksomheten beregne den totale verdien av avrop på kontrakten for å sikre at omfanget angitt ved kunngjøring av konkurransen ikke blir overskredet ved utløsning av opsjon.

Vurderingen kan etter veilederen også omfatte resultater fra eventuell brukerundersøkelse, analyse av priser og betingelser, oversikt over markedssituasjonen og en vurdering av samarbeidet med leverandøren. En vurdering av kontraktens strategiske betydning for virksomheten kan også gjennomføres, før det avgjøres om opsjon bør utløses, eller om det skal gjennomføres ny anskaffelse.

24. Bodø kommune bør ha rutiner for å vurdere opsjonsutløsning tidsnok til å rekke å eventuelt gjennomføre ny konkurranse

25. Bodø kommune bør ha rutiner for å gjennomføre brukerundersøkelser, analyse av forbruksdata og markedsanalyse før beslutning om opsjonsutløsning tas

Kontraktavslutning

Det anbefales i *Beste praksis* at virksomheten utarbeider et erfaringsdokument fra kontraktsoppfølgingen. Erfaringsdokumentet bør foreligge i god tid før kontraktens utløp slik at erfaringene kan benyttes i en ny anskaffelsesprosess. Det bør for eksempel kartlegges hva som fungerte bra og dårlig. Det kan eventuelt gjennomføres en brukerundersøkelse. Det anbefales at erfaringsdokumentet påbegynnes ved oppstart av kontrakten og at det underveis i kontraktsperioden noteres hendelser, forslag til endringer samt gode og dårlige erfaringer

26. Bodø kommune bør ha rutiner for utarbeidelse av erfaringsdokument i god tid før kontraktens utløp

Seriøsitet

Seriøsitetskrav er kontraktsvilkår som skal motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping i offentlige kontrakter. Slike krav kan være pålagt i lov og forskrift: Krav til lønns- og arbeidsvilkår mv. i bygge- og anleggskontrakter og tjenestekontrakter som omfattes av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter mv. Krav til lærlinger i tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter der det er krav om dette, jf. forskrift om krav til lærlinger i offentlige kontrakter. Begrensning i antall ledd i leverandørkjeden i bygge- og anleggskontrakter og renholdskontrakter som overstiger en terskelverdi, jf. anskaffelsesforskriften § 8-13 og § 19-3. Krav om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank, jf. anskaffelsesforskriften § 8-12a og § 19-5.

Det følger av *Beste praksis* at lovpålagte og andre seriøsitetskrav må følges opp. Hvis virksomheten ikke har tilstrekkelige ressurser eller fagkompetanse, kan det etableres samarbeid med andre virksomheter i oppfølgings- og kontrollarbeidet.

27. Bodø kommune skal ha en rutine som sikrer at de stiller lovpålagte seriøsitetskrav

28. Bodø kommune må ha en rutine som sikrer oppfølging og kontroll av seriøsitetskrav

Sikkerhet i offentlige anskaffelser

Problemstilling 2

I hvilken grad har Bodø kommune etablert rutiner/systemer for å ivareta sikkerheten i sine anskaffelser i overensstemmelse med lover og retningslinjer på området?

Rutine for sikkerhet i offentlige anskaffelser

Av Veileder om ivaretagelse av sikkerhet i offentlige anskaffelser framgår følgende:

En anskaffelsesprosess består av flere faser der oppdragsgiverne må foreta ulike vurderinger og beslutninger for å sikre at anskaffelsen både gir god behovsdekning og at den blir gjennomført i henhold til lover og regler. Planleggingsfasen, som er første del av anskaffelsesprosessen, består i hovedsak av å avklare behovet, legge en plan og forberede gjennomføringen av konkurransen.

I planleggingsfasen er det også viktig å vurdere hvilke regelverk som må tas i betraktning i forbindelse med anskaffelsen, herunder om det finnes regelverk som stiller krav til risikovurdering og risikostyring for den aktuelle anskaffelsen. For eksempel stilles det krav til risikostyring etter sikkerhetsloven.....

Forvaltningsorganer er gjennom eForvaltningsforskriften pålagt å ha internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet. Internkontrollen skal være basert på anerkjente standarder for styringssystem for informasjonssikkerhet. Disse standardene forutsetter tilstrekkelig risikostyring i virksomheten, herunder at risiko vurderes i forkant av IKT anskaffelser. Omfanget på risikovurderingen må tilpasses oppdragsgiverens antakelser om risikoen som foreligger.

Gjennom risikovurderinger skal oppdragsgiverne identifisere mulige sikkerhetsrisikoer knyttet til verdiene anskaffelsen er relatert til, samt identifisere blant annet trusler og mulige konsekvenser for virksomheten ved et sikkerhetsbrudd. Deretter må risikoene analyseres og evalueres. Arbeidet med identifisering av risiko bør utføres i samarbeid mellom personer som kjenner det aktuelle fagområdet godt og personer som har kompetanse på sikkerhet.

Identifiseringen skal lede til en oversikt over relevante sikkerhetsrisikoer knyttet til anskaffelsen. Dette kan gjennomføres som en idémyldring over hvilke uønskede hendelser som kan oppstå, hvilke sikkerhetsbrudd som kan tenkes og hvilke konsekvenser hendelsene kan føre til.

Risikoanalysen har som mål å analysere hver enkelt risiko og estimere omfanget av konsekvensene, med tilhørende sannsynlighet, for så å fastsette et samlet risikonivå for anskaffelsen. Det er ofte vanlig å skille mellom lav, moderat, høy og svært høy risiko.

Evalueringen skal ta stilling til hvilke risikoer som kan aksepteres som de er, og hvilke risikoer som krever nærmere håndtering. I evalueringen skal risikoene vurderes opp mot virksomhetens kriterier for å akseptere risiko. Risikoen må håndteres dersom risikoen ikke anses som akseptabel.

29. Bodø kommune bør ha en rutine for risikovurdering i forkant av anskaffelsene sine som ivaretar

- a. identifisering av sikkerhetsrisiko
- b. analyse av sikkerhetsrisiko
- c. evaluering av tiltak mot sikkerhetsrisiko

Sikkerhetskrav i anskaffelsesprosessen

Anskaffelsesregelverket åpner for at oppdragsgiverne kan stille krav til ivaretagelse av sikkerhet på mange måter i anskaffelsene sine.

Kravspesifikasjonene angir kravene som stilles til egenskapene til det som skal anskaffes. Sikkerhetskravene kan i henhold til *veileder om sikkerhet i anskaffelser* relatere seg til alle sider av og trinn i livssyklusen til leveransen, og det er mulig å stille krav til sikkerhet som omfatter delkomponenter, støttefunksjoner og andre tekniske aspekter.

Kravene i kravspesifikasjonen må ha tilknytning til leveransen og stå i forhold til anskaffelsens formål og verdi. Tilknytningskravet innebærer etter veilederen at oppdragsgiverne ikke kan knytte krav til forhold som ligger utenfor anskaffelsen. Krav om fysisk sikkerhet, for eksempel gjennom adgangskontroll ved produksjonsstedet, vil derfor normalt anses å ha den nødvendige tilknytningen til leveransen.

Veilederen sier videre at kravene til leverandørenes tekniske og faglige kvalifikasjoner er særlig relevante i et sikkerhetsperspektiv. Anskaffelsesforskriften del III inneholder en uttømmende regulering av hvilke krav til dokumentasjon oppdragsgiverne kan be om som bekreftelse på leverandørenes tekniske og faglige kvalifikasjoner.

Tildelingskriteriene er i henhold til veilederen kriteriene som brukes til å foreta en rangering av tilbudene. I anskaffelser der oppdragsgiverne skal velge tilbud på grunnlag av beste forhold mellom pris og kvalitet, kan ivaretagelse av sikkerhet for eksempel brukes i forbindelse med vurderingen av tilbudets kvalitet.

Veilederen om sikkerhet i anskaffelser legger videre til grunn at tildelingskriteriene ikke egner seg til å stille krav som er helt nødvendige for å ivareta sikkerheten til virksomheten eller de offentlige tjenestene. Tildelingskriteriene skal videre ha tilknytning til leveransen, noe som betyr at kriteriene må relatere seg til det som skal leveres under kontrakten.

30. Bodø kommune bør ha rutiner for å stille sikkerhetskrav i

a. kvalifikasjonskravene

b. tildelingskriteriene

Testing av leveransen kan i henhold til *veileder om sikkerhet i anskaffelser* være en god måte for oppdragsgiverne å skaffe seg kjennskap til de sikkerhetsmessige sidene ved leveransen.

Videre følger det av veilederen at testingen kan være dyptgående og omfatte alle potensielle sikkerhetsrisikoer ved leveransen. Testingen må likevel gjennomføres i tråd med de grunnleggende prinsippene, herunder prinsippene om likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvbarehet.

31. Bodø kommune bør ha rutiner for testing av sikkerheten i leveransen

Kontraktsvilkårene regulerer forholdet mellom oppdragsgiverne og leverandørene i løpet av kontraktsfasen. Oppdragsgiverne kan benytte seg av en rekke kontraktsvilkår knyttet til ivaretagelse av sikkerhet. Krav til sikkerhet kan for eksempel ivaretas gjennom krav til konfidensialitet, mulighet for revisjon og stedlig kontroll, samt sanksjoner ved mislighold. Gjennom denne typen vilkår forpliktes leverandøren til å overholde sikkerhetskravene i kontrakten for øvrig, og oppdragsgiveren gis mulighet til å etterprøve leverandørens opplysninger.

32. Bodø kommune bør ha rutiner for å stille sikkerhetskrav i kontraktsvilkårene

Sikkerhetsgraderte anskaffelser

Veilederens krav under dette kapitlet hviler på sikkerhetsloven og annen sikkerhetslovgivning som stiller absolutte krav til gjennomføring av disse handlingene ved sikkerhetsgraderte anskaffelser.

Før en sikkerhetsgradert anskaffelse iverksettes, skal oppdragsgiveren i henhold til *veilederen om sikkerhet i anskaffelser* inngå en sikkerhetsavtale med leverandøren. Sikkerhetsavtalen skal tydeliggjøre og konkretisere partenes plikter og ansvar etter sikkerhetsloven.

Ved sikkerhetsgraderte anskaffelser, er det i henhold til veilederen også alltid krav om leverandørklarering *før* leverandørene får tilgang til klassifisert informasjonen, informasjonssystemer, objekt eller infrastruktur. Eller dersom det av andre grunner er nødvendig for å oppnå et forsvarlig sikkerhetsnivå i anskaffelsen. Dersom en utenlandsk leverandør eller dennes personell må klareres eller gis tilgang til sikkerhetsgradert informasjon gir veilederen skjerpede krav. I dette tilfellet skal sikkerhetsmyndigheten godkjenne leverandøren *før* det inngås en sikkerhetsavtale.

Etter *veileder om sikkerhet i anskaffelser* skal sikkerhetsforskriftens krav til personellsikkerhet følges ved sikkerhetsgraderte anskaffelser. Alle personer som skal få tilgang til sikkerhetsgradert informasjon, skal autoriseres etter nærmere bestemte retningslinjer. Kravet gjelder for alle graderingsnivåer.

Ved anskaffelser til skjermingsverdig informasjonssystem, objekt eller infrastruktur skal oppdragsgiveren i henhold til veilederen om sikkerhet i anskaffelser vurdere om anskaffelsen kan innebære en ikke ubetydelig risiko for at informasjonssystemet, objektet eller infrastrukturen kan bli rammet av eller brukt til sikkerhetstruende virksomhet, og hvordan risikoen skal håndteres. Oppdragsgiveren skal varsle overordnet departementet dersom vurderingen viser at anskaffelsen innebærer en slik ikke ubetydelig risiko.

Oppdragsgiverne må ta hensyn til disse pliktene tidlig i planleggingen av anskaffelsene sine.

33. Bodø kommune skal ha rutiner for behandling av sikkerhetsgraderte anskaffelser som ivaretar kravene til

- a. sikkerhetsavtale
- b. leverandørklarering
- c. utenlandske leverandører
- d. personellsikkerhet
- e. varslingsplikt

Forankring av offentlige anskaffelser i øverste administrasjon

Problemstilling 3

Hvordan arbeider Bodø kommune med forankring av offentlige anskaffelser i øverste administrasjon og politisk nivå?

For denne problemstillingen har kontrollutvalget ønsket seg en beskrivelse av den generelle forankringen av anskaffelsesinstituttet i Bodø kommunes ledelse.

I tillegg framgår det av prosjektplanen at revisor skal beskrive forankringen av konkrete anskaffelser og forankringen av arbeidet med kontraktsoppfølging.

Salten kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 986 655 271 MVA

post@salten-revisjon.no | salten-revisjon.no

Hovedkontor - Fauske

Postadresse: Postboks 140, 8201 Fauske

Besøksadresse: Torggata 10, 8200 Fauske

Avdelingskontor - Bodø

Postadresse: Postboks 429, 8001 Bodø

Besøksadresse: Central Atrium, Dronningensgt. 18 4.etg