



Oslo

Kommunerevisjonen

2022

# Planlegging av anskaffelser

Rapport 13

## Kommunerevisjonens rapporter 2022

|                 |                                                                               |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Rapport 1/2022  | Fossil- og utslippsfrie bygge- og anleggsplasser                              |
| Rapport 2/2022  | Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2021 |
| Rapport 3/2022  | Sykkelsatsingen i Oslo                                                        |
| Rapport 4/2022  | Bemanning i barnehager                                                        |
| Rapport 5/2022  | Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging                     |
| Rapport 6/2022  | Oppfølging etter rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole                      |
| Rapport 7/2022  | Kostnadsoverskridelser i store og unike investeringsprosjekter                |
| Rapport 8/2022  | Eierskapskontroll - Oppfølgingen av Osломodellen og samfunnsansvar            |
| Rapport 9/2022  | Eierskapskontroll av Fjellinjen AS                                            |
| Rapport 10/2022 | Økonomisk stønad til store barnefamilier                                      |
| Rapport 11/2022 | Oppfølging etter rapport 8/2019: Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten   |
| Rapport 12/2022 | Ansettelser av ledere                                                         |

## Kommunerevisjonens rapporter 2021

|                 |                                                                                                     |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rapport 1/2021  | Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten                                                       |
| Rapport 2/2021  | Forebygging og oppfølging av mobbing og vold                                                        |
| Rapport 3/2021  | Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering                                                         |
| Rapport 4/2021  | Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020                       |
| Rapport 5/2021  | Eierskapskontroll Oslo Konserthus AS                                                                |
| Rapport 6/2021  | Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter                                              |
| Rapport 7/2021  | Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe                                                            |
| Rapport 8/2021  | Bruk av rammeavtaler – Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF                 |
| Rapport 9/2021  | Koordinering for barn og unge med stort hjelpebehov                                                 |
| Rapport 10/2021 | Bruk av utbyggingsavtaler                                                                           |
| Rapport 11/2021 | Beredskap og håndtering av koronautbruddet – Oppsummering av Kommunerevisjonens koronaundersøkelser |
| Rapport 12/2021 | Eierskapskontroll av VEAS og datterselskaper                                                        |
| Rapport 13/2021 | Tildeling og oppfølging av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)                                   |
| Rapport 14/2021 | Behandling av spørsmål om byråders habilitet.                                                       |
| Rapport 15/2021 | Innføring av velferdsteknologi i hjemmetjenesten                                                    |
| Rapport 16/2021 | Behandling av varslere i den sentrale varslingsordningen                                            |
| Rapport 17/2021 | Oppfølging etter rapport 9/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og unge             |
| Rapport 18/2021 | Ruters ruteplanlegging                                                                              |

**Du finner mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter på**  
[www.krv.oslo.kommune.no](http://www.krv.oslo.kommune.no)

## Forord

Denne rapporten er et resultat av en forvaltningsrevisjon om planlegging av anskaffelser.

Forvaltningsrevisjonen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 31. august 2021 (sak 58) og tilhører området anskaffelser, kontraktsoppfølging og tiltak mot arbeidsmiljøkriminalitet, jf. bystyrets vedtak *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av førsterevisor Agnes Eikeland Skodvin, seniorrådgiver Annette Birkeland og ass. avdelingsdirektør Morten A. Engebretsen. Engebretsen har vært prosjektleder i hoveddelen av prosjektet, mens Birkeland har vært prosjektleder i sluttfasen.

Vi vil takke Byrådsavdeling for eldre, helse og innbyggertjenester, Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet, Byrådsavdeling for næring og eierskap, Boligbygg Oslo KF, Bydel Sagene, Deichman bibliotek og Gravferdsetaten for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

11. november 2022

Morten A. Engebretsen  
ass. avdelingsdirektør

Annette Birkeland  
seniorrådgiver



Innhold

|                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Hovedbudskap.....</b>                                                            | <b>5</b>  |
| <b>Sammendrag .....</b>                                                             | <b>5</b>  |
| <b>1. Innledning.....</b>                                                           | <b>9</b>  |
| 1.1 Bakgrunn .....                                                                  | 9         |
| 1.2 Formål og problemstillinger .....                                               | 9         |
| 1.3 Avgrensninger .....                                                             | 9         |
| 1.4 Revisjonskriterier .....                                                        | 10        |
| 1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring .....                                      | 10        |
| 1.6 Rapportens oppbygging.....                                                      | 11        |
| <b>2. Planlegging av anskaffelser i Boligbygg Oslo KF .....</b>                     | <b>12</b> |
| 2.1 Revisjonskriterier .....                                                        | 12        |
| 2.2 Faktabeskrivelse .....                                                          | 12        |
| 2.3 Kommunerevisjonens vurdering .....                                              | 19        |
| <b>3. Planlegging av anskaffelser i Bydel Sagene .....</b>                          | <b>21</b> |
| 3.1 Revisjonskriterier .....                                                        | 21        |
| 3.2 Faktabeskrivelse .....                                                          | 21        |
| 3.3 Kommunerevisjonens vurderinger .....                                            | 25        |
| <b>4. Planlegging av anskaffelser i Deichman .....</b>                              | <b>28</b> |
| 4.1 Revisjonskriterier .....                                                        | 28        |
| 4.2 Faktabeskrivelse .....                                                          | 28        |
| 4.3 Kommunerevisjonens vurderinger .....                                            | 32        |
| <b>5. Planlegging av anskaffelser i Gravferdsetaten .....</b>                       | <b>35</b> |
| 5.1 Revisjonskriterier .....                                                        | 35        |
| 5.2 Faktabeskrivelse .....                                                          | 35        |
| 5.3 Kommunerevisjonens vurderinger .....                                            | 40        |
| <b>6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger .....</b>                     | <b>42</b> |
| 6.1 Konklusjon .....                                                                | 42        |
| 6.2 Anbefalinger .....                                                              | 43        |
| <b>7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse .....</b> | <b>45</b> |
| 7.1 Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester .....                            | 45        |
| 7.2 Byråden for kultur, idrett og frivillighet .....                                | 45        |
| 7.3 Byråden for næring og eierskap .....                                            | 45        |
| 7.4 Boligbygg Oslo KF .....                                                         | 46        |
| 7.5 Bydel Sagene .....                                                              | 47        |
| 7.6 Deichman bibliotek.....                                                         | 48        |
| 7.7 Gravferdsetaten.....                                                            | 49        |
| <b>Referanser .....</b>                                                             | <b>51</b> |
| <b>Vedlegg 1 Revisjonskriterier .....</b>                                           | <b>53</b> |
| 1.1 Revisjonskriterier .....                                                        | 53        |
| 1.2 Grunnlag for revisjonskriteriene .....                                          | 54        |
| <b>Vedlegg 2 Metode.....</b>                                                        | <b>58</b> |

|                                                                                                   |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Vedlegg 3 Uttalelse til rapporten fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester .....</b> | <b>63</b> |
| <b>Vedlegg 4 Uttalelse til rapporten fra byråden for kultur, idrett og frivillighet .....</b>     | <b>65</b> |
| <b>Vedlegg 5 Uttalelse til rapporten fra byråden for næring og eierskap .....</b>                 | <b>67</b> |
| <b>Vedlegg 6 Uttalelse til rapporten fra Boligbygg Oslo KF .....</b>                              | <b>69</b> |
| <b>Vedlegg 7 Uttalelse til rapporten fra Bydel Sagene .....</b>                                   | <b>72</b> |
| <b>Vedlegg 8 Uttalelse til rapporten fra Deichman bibliotek .....</b>                             | <b>75</b> |
| <b>Vedlegg 9 Uttalelse til rapporten fra Gravferdsetaten .....</b>                                | <b>77</b> |

## Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har gjennomført en forvaltningsrevisjon av om Boligbygg Oslo KF, Bydel Sagene, Deichman bibliotek og Gravferdsetaten har etablert god praksis for planlegging av anskaffelser.

Forvaltningsrevisjonen viser at virksomhetenes praksis varierte. Boligbygg Oslo KF og Gravferdsetaten hadde i stor grad foretatt vurderinger av formålstjenlighet, behov, markedet, ivaretagelse av kommunens mål mv. i planleggingen av de undersøkte anskaffelsene. Planleggingen var oppsummert i kontraktstrategier som i hovedsak ga føringer for gjennomføringen som kunne bidra til anskaffelser i tråd med kommunens krav og mål. Vurderinger av kostnadseffektivitet var i liten grad skriftliggjort, og det var enkelte svakheter ved disse virksomhetenes risikoanalyser.

Bydel Sagene og Deichman bibliotek hadde vurdert formålstjenlighet for de undersøkte anskaffelsene. I noen av anskaffelsene var behov, markedet, ivaretagelse av kommunens mål mv. blitt vurdert, men i enkelte andre var det flere svakheter. For Bydel Sagene var det også enkelte mangler ved planleggingen av anskaffelsene, blant annet manglende tilrettelegging for konkurranse.

## Sammendrag

Oslo kommune anskaffer varer, tjenester, bygg og anlegg for omtrent 31 milliarder kroner årlig. En viktig forutsetning for en vellykket anskaffelsesprosess er at anskaffelsen planlegges på en god måte, som fremhevet i Oslo kommunes anskaffelsesstrategi (byrådssak 1104/17).

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å bidra med informasjon om følgende problemstilling:

- Har utvalgte virksomheter i kommunen etablert god praksis for planlegging av anskaffelser gjennom blant annet behovsvurderinger, utarbeidelse av kontraktstrategier og forberedelse av konkurransen?

For å svare på problemstillingen har Kommunerevisjonen undersøkt om Boligbygg Oslo KF, Bydel Sagene, Deichman bibliotek og Gravferdsetaten har planlagt anskaffelser i tråd med kommunens krav til anskaffelser. Dette har blitt gjort gjennom undersøkelse av utvalgte anskaffelser i hver virksomhet og gjennom undersøkelse av virksomhetens rutiner mv. for anskaffelser. Kommunerevisjonen har valgt ut tre til fire anskaffelser for hver virksomhet.

Revisjonskriterier er målestokken som Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Revisjonskriteriene er utledet fra autoritative kilder, i tråd med *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). I denne undersøkelsen bygger revisjonskriteriene i hovedsak på

- lov og forskrifter om offentlige anskaffelser
- Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune, byrådssak 1070/15
- Standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg (Oslomodellen), byrådssak 1057/17
- Oslo kommunes anskaffelsesstrategi, byrådssak 1104/17

- Standard klima- og miljøkrav til transport for Oslo kommunes vare- og tjenesteanskaffelser, byrådsak 1123/19
- god og anerkjent praksis for planlegging av anskaffelser

Forvaltningsrevisjonen bygger på intervjuer og dokumentgjennomgang. Personer som har ansvar for anskaffelser, eller som har jobbet med den enkelte anskaffelsen i virksomhetene, har blitt intervjuet. Dokumenter knyttet til planleggingen av de utvalgte anskaffelsene har blitt gjennomgått, og til dels dokumenter for konkurransegjennomføringen. I tillegg har virksomhetenes overordnede rutiner mv. for anskaffelser blitt gjennomgått.

### **Sentrale vurderinger**

#### Formålstjenlighet og kostnadseffektivitet

Undersøkelsen viser at Boligbygg Oslo KF, Bydel Sagene, Deichman bibliotek og Gravferdsetaten hadde vurdert formålstjenligheten i de undersøkte anskaffelsene. For Bydel Sagenes anskaffelse *Kjøp av varmmat* var det imidlertid en svakhet at behovet for anskaffelsen ble godkjent gjennom en behovsmelding først etter at tilbudet fra leverandøren var mottatt.

Virksomhetene hadde samlet sett gjort vurderinger av forhold eller tiltak som kunne bidra til kostnadseffektivitet i de fleste anskaffelsene. Vurderingene var imidlertid i liten grad tydeliggjort skriftlig i planleggingen, noe som kan føre til at mulige tiltak for å redusere kostnader ikke blir iverksatt. En av Bydel Sagenes anskaffelser var ikke planlagt på en måte som sikret konkurranse. Kommunerevisjonen setter også spørsmålstegn ved om det i tilstrekkelig grad var tilrettelagt for konkurranse i en annen av bydelens anskaffelser. Manglende tilrettelegging for konkurranse i gjennomføringen av anskaffelser kan være i strid med lov om offentlige anskaffelser og kan også gi risiko for at anskaffelser blir dyrere enn nødvendig.

#### Organisering i planleggingen av anskaffelsen

Boligbygg Oslo KF og Gravferdsetaten hadde i all hovedsak sørget for en organisering som tydeliggjorde roller, ansvar og kompetansebehov i anskaffelsene. Deichman bibliotek hadde for to av tre anskaffelser sørget for dette, men i liten grad i den tredje anskaffelsen. Kommunerevisjonen avdekket mangler i en annen anskaffelse i forbindelse med revisjonen av årsoppgjøret for 2021. Manglene kunne ha vært avdekket ved hensiktsmessig organisering og tilstrekkelig kvalitetssikring. Bydel Sagene hadde for to av de tre anskaffelsene ikke i tilstrekkelig grad sørget for en organisering som tydeliggjorde roller, ansvar og kompetansebehov i anskaffelsene. Mangelfull tydeliggjøring av roller, ansvar og kompetansebehov gir risiko for at anskaffelsesprosessene gjennomføres med feil eller mangler eller ikke blir fulgt opp i tilstrekkelig grad.

#### Kommunens mål for anskaffelser

Boligbygg Oslo KF og Gravferdsetaten hadde i all hovedsak vurdert hvilke av kommunens mål som skulle ivaretas gjennom anskaffelsene, og hvordan. Deichman bibliotek hadde til en viss grad gjort dette. Det var en svakhet at kommunens krav til bruk av lærlinger ikke var tilstrekkelig vurdert i de to tjenesteanskaffelsene, og videre at kommunens utvidede krav for et seriøst arbeidsliv ikke var vurdert tatt inn i kontraktene som gjaldt IKT. Bydel Sagene hadde i all hovedsak vurdert relevansen og ivaretagelsen av kommunens mål i én

anskaffelse. Det var en svakhet at det for de to andre anskaffelsene ikke fremgikk vurderinger av dette. Det var videre en mangel at kommunens krav til miljøvennlig transport ikke var tatt inn i kontraktene i anskaffelsene av varmmat. Manglende ivaretagelse av kommunens mål kan gi risiko for at kommunen ikke får brukt anskaffelsene som et virkemiddel for å nå disse målene.

#### Markedsdialog/-analyse og brukerbehov

Boligbygg Oslo KF hadde i hovedsak vurdert og gjennomført tiltak for å ivareta nødvendig markedsdialog/-analyse. Gravferdsetaten hadde gjennomført markedsdialog/-analyse i de undersøkte anskaffelsene, men det var betydelige svakheter i den ene, og Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved markedsdialogens innretning i en annen. Deichman bibliotek hadde gjennomført markedsdialog i én av anskaffelsene, og Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved vurderingene av at det ikke var behov for markedsdialog i de to øvrige. Det var svakheter ved Bydel Sagenes markedsdialog i alle anskaffelsene. Mangelfull markedsdialog og -analyse kan gi risiko for at kommunen ikke oppnår potensialet i anskaffelsene.

Boligbygg Oslo KF, Deichman bibliotek og Gravferdsetaten hadde i all hovedsak sikret seg kjennskap til brukernes behov i anskaffelsene. Bydel Sagene hadde sikret seg kjennskap til brukernes behov i to av de tre undersøkte anskaffelsene, men dette manglet i den siste. Manglende tiltak og prosesser for å ivareta nødvendig brukerdiallog kan føre til at anskaffelsene ikke blir tilstrekkelig tilpasset det brukerne har behov for.

#### Risikoanalyse ved planleggingen av anskaffelsen

Boligbygg Oslo KF og Gravferdsetaten hadde ved planleggingen av alle anskaffelsene gjennomført risikoanalyser som var oppsummert i kontraktstrategiene. Det var imidlertid for begge virksomhetene enkelte svakheter ved noen av analysene. Bydel Sagene og Deichman bibliotek hadde utarbeidet risikoanalyse for én anskaffelse hver. Manglende risikoanalyser kan føre til at risikoer ikke følges tilstrekkelig opp.

#### Kontraktstrategi og beslutningsgrunnlag

Boligbygg Oslo KF og Gravferdsetaten hadde utarbeidet kontraktstrategier i samtlige av de undersøkte anskaffelsene. Deichman bibliotek hadde utarbeidet kontraktstrategier i to av tre, mens Bydel Sagene hadde gjort det i én av tre. Kontraktstrategiene sammenfattet i all hovedsak virksomhetenes vurderinger i planleggingsfasen av anskaffelsene, men i flere av strategiene var det enkelte temaer som ikke var vurdert. Kontraktstrategiene ga i hovedsak føringer for gjennomføringen som kunne bidra til anskaffelser i tråd med kommunens krav og mål. Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved at det ikke var utarbeidet kontraktstrategier for en av anskaffelsene gjennomført av Bydel Sagene og Deichman bibliotek. Dette kan ha gitt risiko for at planleggingen ikke ble god nok.

Kommunerevisjonen merker seg at kravet om å utarbeide kontraktstrategier oppfattes og praktiseres ulikt mellom virksomhetene.

#### **Anbefalinger**

Kommunerevisjonen har følgende anbefalinger til de reviderte virksomhetene knyttet til planleggingen av anskaffelser. Kommunerevisjonen anbefaler at

Bydel Sagene

- iverksetter tiltak for å sikre tilfredsstillende planlegging av anskaffelser. Dette gjelder særlig med hensyn til organisering og kvalitetssikring, men også knyttet til vurdering av kostnadseffektivitet, kommunens mål, markedsdialog, brukerbehov, risikoanalyser og utarbeidelse av kontraktstrategier

Deichman bibliotek

- vurderer tiltak knyttet til vurderinger av kostnadseffektivitet, organisering og kvalitetssikring, vurderinger av kommunens mål, markedsdialog, risikoanalyser og rutiner for utarbeidelse av kontraktstrategi

Boligbygg Oslo KF og Gravferdsetaten

- vurderer tiltak for bedre å synliggjøre vurderinger av kostnadseffektivitet

Gravferdsetaten

- vurderer behovet for bredere markedsdialog og -analyse

**Uttalelser til rapporten**

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, byråden for kultur, idrett og frivillighet, byråden for næring og eierskap, Boligbygg Oslo KF, Bydel Sagene, Deichman bibliotek og Gravferdsetaten. Uttalelsene er sammenfattet og vurdert i kapittel 7, og gjengitt i sin helhet i vedleggene 3 til 9. Virksomhetene har varslet eller iverksatt tiltak som er relevante gitt undersøkelsens anbefalinger.

## 1. Innledning

### 1.1 Bakgrunn

Oslo kommune anskaffer årlig varer, tjenester, bygg og anlegg for omtrent 31 milliarder kroner. En viktig forutsetning for en vellykket anskaffelsesprosess og for å nå kommunens målsetninger gjennom anskaffelser er at anskaffelsene planlegges på en god måte, som fremhevet i Oslo kommunes anskaffelsesstrategi (byrådssak 1104/17).

Planleggingsfasen omfatter utforming av behovsmelding, kontraktsstrategi, konkurransedokumenter, kravspesifikasjon mv. For å gjennomføre formålstjenlige og kostnadseffektive anskaffelser må virksomhetene blant annet gjøre vurderinger knyttet til ressurs- og kompetansebehov, valg av anskaffelsesprosedyre og kontraktsbetingelser. I tillegg skal virksomhetene følge opp kommunens krav og forventninger til anskaffelser, blant annet sosialt ansvar, klima og miljø, informasjonssikkerhet med videre.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt enkelte virksomheters arbeid med planlegging av anskaffelser. Kommunerevisjonen har i tidligere forvaltningsrevisjoner blant annet sett på regelverksetterlevelse i gjennomføring av anskaffelser og på kontraktsoppfølging. Enkelte undersøkelser har til dels omfattet planleggingen av anskaffelser. I rapport 4/2018 *Renovasjonsetatens anskaffelse av avfallsinnhenting* fant Kommunerevisjonen at det var forhold ved etatens organisering og styring som kunne forklare mangler og svakheter ved anskaffelsen. Rapport 1/2022 *Fossil- og utslippsfrie bygg- og anleggsplasser* viste at det i planleggingsfasen av de undersøkte anskaffelsene var varierende dialog med markedet om hvilke løsninger som kunne tilbys.

Kommunerevisjonen har høsten 2022 også en pågående undersøkelse av om kommunen benytter sin innkjøpsmakt til å oppnå gode økonomiske betingelser, miljøhensyn og lønns- og arbeidsvilkår. Undersøkelsen omfatter i hovedsak utvalgte samkjøpsavtaler og Utviklings- og kompetanseetatens bidrag til virksomhetenes anskaffelser.

### 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å gi kontrollutvalget og bystyrets organer informasjon om praksis på området og eventuelt bidra til økt bevissthet om planlegging av anskaffelser og gode planleggingsprosesser for virksomhetene i kommunen.

Hovedproblemstillingen har vært følgende:

- Har utvalgte virksomheter i kommunen etablert god praksis for planlegging av anskaffelser gjennom blant annet behovsvurderinger, utarbeidelse av kontraktstrategier og forberedelse av konkurransene?

Boligbygg Oslo KF (heretter Boligbygg), Bydel Sagene, Deichman bibliotek (heretter Deichman) og Gravferdsetaten er omfattet av undersøkelsen. For å besvare hovedproblemstillingen har Kommunerevisjonen undersøkt totalt 14 anskaffelser som de utvalgte virksomhetene planla i perioden 1. august 2020 til 15. januar 2022.

### 1.3 Avgrensninger

Forvaltningsrevisjonen har vært rettet mot virksomhetenes rutiner og praksis i planleggingsfasen i anskaffelsesprosessen. Virksomhetenes gjennomføring av

konkurranser og kontraktsoppfølging har ikke blitt revidert, og vi har ikke sett på praksis ved planlegginger av anskaffelser til en beregnet verdi av under 500 000 kroner. Vi har heller ikke vurdert bruken av behovsmelding for de anskaffelsene der det er utarbeidet en kontraktstrategi.

#### **1.4 Revisjonskriterier**

Revisjonskriterier er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Kriteriene i denne forvaltningsrevisjonen fremgår i kapittel 2 og av vedlegg 1. De er i hovedsak utledet fra følgende kilder:

- lov og forskrift om offentlige anskaffelser
- Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune, byrådssak 1070/15
- Standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg (Oslomodellen), byrådssak 1057/17
- Oslo kommunes anskaffelsesstrategi, byrådssak 1104/17
- Standard klima- og miljøkrav til transport for Oslo kommunes vare- og tjenesteanskaffelser, byrådssak 1123/19
- god og anerkjent praksis for planlegging av anskaffelser (Utviklings- og kompetanseetatens anskaffelsesveileder og Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings veileder for offentlige anskaffelsers veileder for offentlige anskaffelser)

Nye instruks for virksomhetsstyring og internkontroll trådte i kraft 7. april 2022 (byrådssak 1036/22 og 1037/22) og inngår ikke i grunnlaget for denne revisjonen.

#### **1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring**

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført som en caseundersøkelse av totalt 14 anskaffelser i fire virksomheter i Oslo kommune der vi har sett på planleggingen av anskaffelsene. Virksomhetene var Boligbygg, Bydel Sagene, Deichman og Gravferdsetaten. De utvalgte anskaffelsene hadde beregnet kontraktsverdi over 500 000 kroner og var under planlegging i perioden mellom 1. august 2020 og 15. januar 2022.

Undersøkelsen er gjennomført ved dokumentgjennomgang og ved intervjuer av ansatte som er ansvarlige for anskaffelser, eller som har jobbet med de konkrete anskaffelsene i virksomhetene. Intervjuene er blitt supplert av en rekke skriftlige redegjørelser som svar på Kommunerevisjonens spørsmål. Dokumentene som ble samlet inn, var i hovedsak dokumenter egnet til å belyse virksomhetenes arbeid med anskaffelsene i planleggingsfasen, samt virksomhetenes rutiner for anskaffelser.

Virksomhetene ble valgt ut blant dem som hadde kunngjort mer enn to anskaffelser i perioden 1. august 2020 til og med 15. januar 2022, og med ønske om at ulike virksomhetstyper i Oslo kommune skulle være representert i utvalget. De konkrete anskaffelsene ble valgt ut fra et ønske om variasjon i estimert totalverdi og type anskaffelse innenfor undersøkelsesperioden.

Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført fra januar til juni 2022.

Se vedlegg 2 for mer utfyllende beskrivelse av de ulike elementene i undersøkelsen.

## **1.6 Rapportens oppbygging**

I kapittel 2 til kapittel 5 beskriver og vurderer vi de reviderte virksomhetenes rutiner og organisering for planlegging av anskaffelser samt hvordan planleggingen har blitt gjennomført i de undersøkte anskaffelsene. Kapittel 6 inneholder Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger og i kapittel 7 har vi oppsummert og vurdert vesentlige momenter i uttalelsene fra byrådene og reviderte virksomheter. Undersøkelsens revisjonskriterier og grunnlaget for dem er lagt i vedlegg 1, mens det er redegjort nærmere for undersøkelsens metode og fremgangsmåte i vedlegg 2. De mottatte uttalelsene følger i sin helhet som vedlegg 3 til 9.

## 2. Planlegging av anskaffelser i Boligbygg Oslo KF

### 2.1 Revisjonskriterier

1. Virksomheten bør i planleggingen av anskaffelsen ha vurdert om anskaffelsen er formålstjenlig og kostnadseffektiv, herunder om den er påkrevd eller om behovet kan dekkes på andre måter.
2. Virksomheten bør i planleggingen av anskaffelsen sørge for en organisering som tydeliggjør roller, ansvar og kompetansebehov i anskaffelsen.
3. Virksomheten bør ved planleggingen av anskaffelsen vurdere hvordan kommunens mål knyttet til miljø og klima, universell utforming, informasjonssikkerhet, sosiale forhold og tiltak for å forhindre arbeidslivskriminalitet kan ivaretas. Hvilke tiltak som er relevante for å ivareta målene, avhenger av anskaffelsenes egenart.
4. Virksomheten bør ved planleggingen av anskaffelsen vurdere, og eventuelt gjennomføre, tiltak og prosesser for å ivareta nødvendig markedsdialog/-analyse og sikre seg kjennskap til brukernes behov.
5. Virksomheten bør ved planlegging av anskaffelsene gjennomføre en risikoanalyse av anskaffelsen.
6. Behovs- og markedsanalyser, risikovurderinger, valg av kontraktstype med videre bør sammenfattes i en kontraktstrategi som danner et beslutningsgrunnlag, og også føringer, for gjennomføringen av anskaffelsen.

For mindre, enklere anskaffelser er det i Oslo kommune ikke påkrevd med en kontraktstrategi som dokumenterer vurderingene i planleggingen av anskaffelsen. Vurderingene kan i slike tilfeller dokumenteres i en behovsmelding som grunnlag for anskaffelsen. Det er ikke etablert noen tydelig terskel for når en kontraktstrategi skal benyttes. Utviklings- og kompetanseetaten har utarbeidet maler for både kontraktstrategier og behovsmeldinger som virksomhetene kan benytte.

### 2.2 Faktabeskrivelse

Boligbygg Oslo KF hadde i perioden 1. august 2020 til midten av januar 2022 gjennomført 49 anskaffelser med verdi over 500 000 kroner. Kommunerevisjonen valgte ut fire av disse anskaffelsene i undersøkelsen. De var som følger:

- *Rammeavtale skadedyrbekjempelse.* Anskaffelse av rammeavtalen omhandlet blant annet boliginspeksjoner for å avdekke problem med skadedyr, forebyggende tiltak mot skadedyr, håndtering av akutte skadedyrproblemer og bekjempelse av veggdyr. Kontraktens varighet var på inntil fire år inkludert opsjoner, og beregnet verdi var 48 millioner kroner. Planleggingen av anskaffelsen ble gjennomført høsten 2020.
- *Rammeavtale for IKT-driftstjenester.* Anskaffelsen av rammeavtalen omfattet drift av foretakets IT-plattformer. Kontraktens varighet var på inntil seks år inkludert opsjoner, og beregnet verdi var 30 millioner kroner. Planleggingen av anskaffelsen ble gjennomført i starten av 2021.
- *Helsprinkleranlegg i Kvartal IV.* Anskaffelsen omfattet nyinstallering av sprinkleranlegg, inkludert etablering av nytt vanninntak. Beregnet verdi var 25 millioner kroner. Planleggingen av anskaffelsen ble gjennomført våren 2021.
- *Grønlandsleiret 10 – Heisutskiftning 2021.* Anskaffelsen omfattet både installering av ny heis og demontering av eksisterende heis. Beregnet verdi var 2,1 millioner kroner. Anskaffelsen ble planlagt høsten 2021.

### **2.2.1 Rutiner og organisering ved planlegging av anskaffelser i foretaket**

Boligbyggs anskaffelsesteam lå i en stabsavdeling og besto av en teamleder og fire anskaffelsesrådgivere. Teamleder skulle blant annet avklare områder med manglende avtaledkning og holde totaloversikt over anskaffelsene og kontraktene samt oppdatere malene for anskaffelser. Boligbygg hadde utarbeidet en fullmaktsmatrise med terskler for når blant annet styret eller administrerende direktør skulle godkjenne anskaffelser.

Foretaket hadde i desember 2021 utarbeidet en rutine for kontraktsoppfølging og risikooppfølging. Ifølge rutinen skulle det utarbeides et erfaringsnotat i sluttfasen av kontrakten som skulle tas med inn i vurderingen av ny anskaffelse.

Foretakets innkjøpsrutine beskrev rutiner for planlegging og gjennomføring av anskaffelser, blant annet at det skulle utarbeides kontraktstrategi for anskaffelser over 1,3 millioner kroner. Foretaket hadde utarbeidet en egen mal for kontraktstrategi. Ifølge teamleder for anskaffelser i Boligbygg var malen tilpasset anskaffelsene foretaket gjennomførte, og enkelte av punktene i Utviklings- og kompetanseetatens mal var ikke medtatt i foretakets strategi. Boligbygg hadde videre lagt til veiledende tekst i malen som viste hvordan punktene skulle forstås og eventuelt fylles ut.

I innkjøpsrutinen var det for anskaffelser under 100 000 kroner anbefalt å gjennomføre en enkel markedsundersøkelse for å sikre best mulig utnyttelse av kommunens økonomiske ressurser. For anskaffelser over 100 000 kroner var ikke kostnader og kostnadsreducerende tiltak beskrevet i rutinen. Det fremgikk av foretakets mal for kontraktstrategi at vurderinger knyttet til gevinst, både for prosessbesparelser og for økonomiske effekter i kontrakter, skulle beskrives dersom det var relevant. Disse avsnittene var ikke medtatt i kontraktstrategiene for de undersøkte anskaffelsene med unntak av en beskrivelse av prosesskostnader for anskaffelsen *Rammeavtale for IKT-driftstjenester*. Ifølge teamleder for anskaffelser hadde foretaket et forbedringspotensial i å synliggjøre skriftlig de drøftelsene som var gjort, knyttet til kostnadsvurderinger i planleggingsfasen.

For selve anskaffelsesprosessen ble det ifølge teamleder gjort vurderinger av forholdsmessighet knyttet til volum og strategisk betydning for den enkelte kontrakt. Dette omhandlet blant annet vurderinger knyttet til markedsundersøkelser, omfang av drøftelser i kontraktstrategien og bruk av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.

Behovseierne<sup>1</sup> for anskaffelsene var ansatt i fagavdelingene, og ifølge teamleder for anskaffelser skulle behovseierne velges basert på deres fagkompetanse på det aktuelle feltet. Behovseier og anskaffelsesrådgiver var ifølge innkjøpsrutinen ansvarlig for kontraktstrategi, markedsundersøkelser og øvrige konkurransedokumenter. I tillegg skulle en juridisk rådgiver bistå ved behov. De spesifikke personenes roller og ansvar for hver anskaffelse var videre beskrevet i kontraktstrategiene. Herunder var det tydeliggjort hvem som skulle gjennomføre sidemannskontroll, godkjenning mv. Ifølge teamleder ble det alltid gjennomført sidemannskontroll, men det ble gjort en vurdering fra gang til gang hvordan kontrollen skulle gjennomføres. Ved godkjenning av kontraktstrategien var rutinen at kontraktstrategien ble sendt til uttalelse til øvrige roller og til godkjenning til den med fullmakt til å signere kontrakten.

---

<sup>1</sup> Behovseier er (representant for) avdelingen/tjenestestedet som har behovet som utløser en ev. anskaffelse.

Ifølge teamleder for anskaffelser ble, for de fleste av foretakets anskaffelser, de ansatte i Boligbygg regnet som brukerne av det som ble anskaffet. Dette gjaldt i hovedsak også for de undersøkte anskaffelsene. For anskaffelsene som omhandlet gjennomføring av tiltak ute i eiendomsporteføljen, var det etter det teamleder hadde kjennskap til, ikke praksis for å involvere pårørende eller leietakere i de enkelte anskaffelsene. Ifølge teamleder skjedde brukerinvolvering mer overordnet gjennom beboerrådene og beboerundersøkelsen som ble gjennomført annet hvert år. Beboerrådet skulle fungere som et bindeledd mellom beboerne og Boligbygg og skulle bidra til god medvirkning fra beboere og interessenter.

### **2.2.2 Anskaffelse av rammeavtale for skadedyrbekjempelse**

Formålet med anskaffelsen var å etablere en rammeavtale for å dekke Boligbyggs behov for bekjempelse av skadedyr i foretakets boliger. Ifølge teamledere for anskaffelser var det ikke andre måter å dekke behovet på fordi Boligbygg ikke hadde en organisasjon som kunne ivareta større driftsoppgaver i egenregi.

Det var ikke vurdert mulige kostnadsreducerende tiltak i kontraktstrategien eller andre dokumenter fra planleggingsfasen av anskaffelsen. I kontraktstrategien var det beskrevet at den nye rammeavtalens estimerte kontraktsverdi var høyere enn for utgående rammeavtale. Dette skyldes at foretaket forventet en økning i postprisene på skadedyr i tråd med generell prisvekst, samt at det var gjennomført færre forebyggende inspeksjoner grunnet koronapandemien.

Kontraktstrategien beskrev ansattes roller og funksjon i anskaffelsen. Oppsettet tilsa at ulike ansatte sto for saksbehandling, kvalitetssikring og godkjenning. Ansatteressursene som fremgikk av rolle- og ansvarsbeskrivelsene i kontraktstrategien, hadde ifølge foretaket nødvendig kompetanse knyttet til de områdene anskaffelsen gjaldt. Blant annet hadde behovseier jobbet med skadedyrbekjempelse i flere år.

Alle kommunens mål omtalt i kapittel 2.1 var vurdert og omtalt i kontraktstrategien. Det fremgikk av strategien at kommunens krav til miljø, herunder bruk av fossil- og utslippsfrie kjøretøy, var relevante for anskaffelsen, og foretaket hadde identifisert tiltak i tråd med dette. I strategien ble anskaffelsen vurdert til ikke å være innenfor et risikoutsatt område for arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. De utvidede kravene for et seriøst arbeidsliv (Oslomodellen) ble likevel stilt i kontrakten. Ifølge teamleder for anskaffelser var det foretatt en ny vurdering etter kontraktstrategien var vedtatt, og det var derfor tatt inn flere slike krav i kontrakten.

I kontraktstrategien forelå det en oversikt over relevante leverandører i markedet. Boligbygg gjennomførte en markedsundersøkelse der det ble sendt ut spørsmål til syv leverandører om hvordan miljø og klima kunne ivaretas i kontrakter for bekjempelse av skadedyr. Dette omhandlet kjøretøy og markedssituasjonen med tanke på miljø- og klimavennlige løsninger, herunder giftfrie bekjempelsesmetoder. Denne markedsundersøkelsen var ikke beskrevet i kontraktstrategien.

Når det gjaldt kjennskap til brukernes behov, oppga foretaket at fagressursene i Boligbygg hadde god oversikt over beboerrelaterte spørsmål, og at fagressursene hadde tett dialog med berørte leietakere når tiltak skulle iverksettes. Tilbakemeldinger fra leietakere ble ifølge teamleder for anskaffelser tatt med i det videre arbeidet. Foretaket hadde også våren 2022 gjennomført en spørreundersøkelse som var rettet mot

leietakere, og som dreide seg om veggedyrsanering. Ansatte fra eiendomsavdelingene, herunder driftsseksjonen og miljø og fagressurser, var involvert direkte i planleggingen av anskaffelsen gjennom utforming av kravspesifikasjon og deltakelse i utforming av kontraktstrategi og andre konkurransedokumenter.

Det forelå en risikoanalyse i kontraktstrategien der det var identifisert syv risikoer. Det var oppgitt tiltak for seks av de syv risikoene. Ansvarlig rolle for oppfølging av tiltak var oppgitt for alle risikoene.

Kontraktstrategien sammenfattet foretakets vurderinger og konklusjoner av planleggingen på flere områder. Kontraktstrategien beskrev at Oslo kommunes standardkontrakt for kjøp av håndverkertjenester ville benyttes. Brukernes behov, herunder leietakere og/eller driftere av byggene, var ikke beskrevet i kontraktstrategien. Kontraktstrategien ga som nevnt føringer for gjennomføringen av anskaffelsen på flere områder, men for vurderingene knyttet til forebygging av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping var det som nevnt foretatt en ny vurdering etter godkjenning av kontraktstrategien. Kontraktstrategien var godkjent av Boligbyggs styre i november 2020 i henhold til fullmaktstrukturen.

### **2.2.3 Anskaffelse av rammeavtale for IKT-driftstjenester**

Boligbygg hadde i 2021 behov for å gjennomføre en anskaffelse for drift av foretakets IKT-løsninger da inneværende avtale hadde nådd utløpsdato. Dette var den tredje gangen foretaket anskaffet en slik rammeavtale. Den første ble inngått i 2012. I 2012 avvirket foretaket sitt datarom, og det var ifølge teamleder for anskaffelser vurdert som ikke hensiktsmessig å reetablere dette med tilhørende servere og programvare i egenregi. Foretaket hadde vurdert at outsourcing av IKT-driftstjenester var det mest hensiktsmessige for å opprettholde nødvendig tilgjengelighet mv. for IT-løsninger.

Når det gjaldt kostnader hadde foretaket i kontraktstrategien beskrevet byttekostnader ved et eventuelt bytte av leverandør fra forrige rammeavtale, prosesskostnader knyttet til anskaffelsen og kostnader til innleid konsulent for anskaffelsesbistand. Det var ikke andre skriftlige vurderinger ved planleggingen av anskaffelsen av kostnadsbildet eller potensielle tiltak som kunne være egnet til å redusere kostnadene ved anskaffelsen. Ifølge teamleder for anskaffelser var dette tema for drøftelser i forbindelse med utarbeidelse av kravspesifikasjonen og tema i forhandlingsmøter med leverandørene som leverte tilbud i konkurransen.

Kontraktstrategien beskrev ansattes roller og funksjon i anskaffelsen. Oppsettet tilsa at ulike ansatte sto for saksbehandling, kvalitetssikring og godkjenning. Ressursene som fremgikk av rolle- og ansvarsbeskrivelsene i kontraktstrategien, hadde ifølge foretaket nødvendig kompetanse knyttet til de områdene anskaffelsen gjaldt. Foretaket redegjorde for at behovseier og sidemann til behovseier/kvalitetssikrer hadde kompetanse innen IKT og informasjonssikkerhet. I tillegg skulle en ekstern IT-konsulent bidra med utforming av konkurransegrunnlaget.

Det forelå vurderinger av flere av kommunens mål i kontraktstrategien. Strategien omtalte foretakets vurderinger av ivaretagelse av informasjonssikkerhet. Bruk av kontraktstypen SSA-D Driftsavtale og Digdirs databehandleravtale var blant tiltakene som skulle ivareta dette. I kontraktstrategien ble anskaffelsen vurdert til ikke å være innenfor et risikoutsatt område for arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, og bare tre

krav for et seriøst arbeidsliv fra Oslomodellen skulle tas inn i kontrakten. Videre fremgikk det av strategien at anskaffelsen ikke gjaldt produkter med risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter mv., og at det derfor ikke var relevant å innta sosiale krav fra Oslomodellen i kontrakten. Kommunens mål knyttet til miljø, læringer og universell utforming var vurdert og ikke ansett som relevant for anskaffelsen. I kontrakten som var del av konkurranse dokumentene, var det stilt ytterligere fire krav for et seriøst arbeidsliv i tillegg til sosiale krav om ivaretagelse av menneskerettigheter mv.

Foretaket hadde ikke gjennomført en egen markedsdialog i forbindelse med anskaffelsen. Kontraktstrategien fra forrige rammeavtale i 2015 beskrev at det den gang var foretatt dialogmøter med syv leverandører. Ifølge kontraktstrategien for 2021 kom det likevel inn få tilbud. Siden den gang hadde det ifølge teamlederen skjedd en konsolidering av bransjen, og de aktuelle leverandørene for denne avtalen var godt kjent for Boligbygg. Det ble derfor, ifølge teamleder, i planleggingsfasen konkludert med at en forutgående markedsdialog/-undersøkelse ikke ville ha særlig effekt, og følgelig ble det ikke gjennomført. Hva markedsdialogen i 2015 gikk ut på, var ikke beskrevet i kontraktstrategien.

Når det gjaldt vurderinger av brukernes behov, ble erfaringene fra tidligere rammeavtaler beskrevet i kontraktstrategien. Disse erfaringene ble ifølge teamleder for anskaffelser tatt med i planleggingen av ny rammeavtale. Videre var den samme IT-sjefen behovseier/prosjektleder for anskaffelsene i 2015 og i 2021.

I kontraktstrategien forelå det en risikoanalyse for anskaffelsen. Seks forhold var beskrevet som risikoer, og det var beskrevet tiltak for alle risikoene. Blant annet var «få eller ikke gode tilbud» beskrevet som risiko. Det var imidlertid ikke informasjon om ansvarlig rolle for de risikoreduserende tiltakene for flere av de beskrevne risikoene. Foretaket opplyste om at informasjonssikkerhet ble vurdert som en risiko for anskaffelsen, men temaet var likevel ikke omtalt i risikoanalysen i kontraktstrategien.

Kontraktstrategien sammenfattet foretakets vurderinger og konklusjoner av planleggingen på flere områder. Strategien beskrev at statens standardavtale innen IKT, SSA-D, ville benyttes. Det forelå ikke beskrivelser av markeds situasjonen i kontraktstrategien. Kontraktstrategien ga som nevnt over føringer for gjennomføringen av anskaffelsen på flere områder. Når det gjaldt vurderingene knyttet til forebygging av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping samt ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter, var det foretatt en ny vurdering etter godkjenning av kontraktstrategien. Kontraktstrategien var ikke dokumentert godkjent, men den var sendt til administrerende direktør gjennom saks- og arkivsystemet som mottaker av dokumentet. Ifølge foretaket kunne den manglende godkjenningen skyldes at dette var gjort i opplæringsfasen ved overgangen til digital godkjenning i saks- og arkivsystemet.

#### **2.2.4 Anskaffelse av helsprinkleranlegg i Kvartal IV**

Formålet var å anskaffe et helsprinkleranlegg grunnet brannsikring. I kontraktstrategien var det beskrevet at det ikke eksisterte samkjøpsavtale eller rammeavtale som kunne dekke dette behovet. Foretaket beskrev i strategien at den valgte kontraktstypen, NS 8405, erfaringsmessig kunne øke sannsynligheten for flere tilbydere. Livssyklus kostnader eller redegjørelser for potensielle kostnadsbesparelser knyttet til investeringen, for eksempel knyttet til driftskostnader eller liknende, var ikke beskrevet

i kontraktstrategien eller andre steder. Kostnader til løpende service og reparasjon var ifølge teamleder for anskaffelser omfattet av andre rammeavtaler. Teamlederen påpekte at foretaket tydeligere kunne synliggjort avhengighet til andre kontrakter i kontraktstrategien.

Kontraktstrategien beskrev ansattes roller og funksjon i anskaffelsen. Oppsettet tilsa at ulike ansatte sto for saksbehandling, kvalitetssikring og godkjenning. Ressursene som fremgikk av rolle- og ansvarsbeskrivelsene i kontraktstrategien, hadde ifølge foretaket nødvendig kompetanse knyttet til de områdene anskaffelsen gjaldt. Behovseier tilhørte avdelingen som hadde ansvar for drift og vedlikehold av eiendomsporteføljen.

Alle kommunens mål omtalt i kapittel 2.1 var vurdert og omtalt i kontraktstrategien. Forebygging av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, bruk av lærlinger og miljøhensyn var forhold som var vurdert i kontraktstrategien, og bestemmelser forelå i kontrakten. I kontraktstrategien ble anskaffelsen vurdert til ikke å gjelde produkter med risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter. I kontraktsvilkårene var imidlertid slike sosiale krav medtatt. Teamlederen beskrev at det var foretatt en ny vurdering etter kontraktstrategien var godkjent. Teamlederen oppga at hun i etterkant av denne anskaffelsen hadde bearbeidet hjelpetekst for vurderinger av sosiale krav i Boligbyggs mal for kontraktstrategi, og disse skulle som hovedregel tas inn i bygg- og anleggskontrakter.

I kontraktstrategien ble det vist til at foretaket kjente markedet godt fra tidligere rehabiliteringsprosjekter. Boligbygg hadde i forkant av anskaffelsen avholdt en leverandørkonferanse om foretakets sprinklerprosjekter for 2021–2024, deriblant for Kvartal IV, med informasjon om blant annet nye miljøkrav og kommunens krav for et seriøst arbeidsliv.

Når det gjelder brukerinvolvering var det, som tidligere beskrevet, ikke praksis i foretaket for å involvere leietakere i planleggingen av den enkelte anskaffelse. Det fremgikk av kravspesifikasjonen at Boligbygg ved oppstart av prosjektet skulle gjennomføre et beboermøte der det skulle redegjøres for prosjektets gjennomføring og konsekvenser. Behovseier for anskaffelsen tilhørte eiendomsavdelingen, og de som var ansvarlig for drift og vedlikehold av byggene, deltok i utforming av kravspesifikasjon og andre konkurransedokumenter.

Det forelå en risikoanalyse i kontraktstrategien der det var identifisert fire risikoer. Tiltak og ansvarlig rolle var ført opp for alle fire risikoene.

Kontraktstrategien sammenfattet foretakets vurderinger og konklusjoner av planleggingen på flere områder. Strategien beskrev at kontraktstypen NS 8405 var valgt. Brukernes behov, herunder leietakere og/eller driftere av byggene, var ikke beskrevet i kontraktstrategien. Kontraktstrategien ga som nevnt over føringer for gjennomføringen av anskaffelsen på flere områder. Når det gjaldt vurderingene knyttet til ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter, var det som nevnt foretatt en ny vurdering etter godkjenning av kontraktstrategien. Kontraktstrategien var ikke dokumentert godkjent, men den var sendt til administrerende direktør gjennom saks- og arkivsystemet som mottaker av dokumentet. Ifølge foretaket kunne den manglende formelle godkjenningen skyldes at dette var gjort i opplæringsfasen ved overgangen til digital godkjenning i saks- og arkivsystemet.

### **2.2.5 Anskaffelse av heisutskiftning i Grønlandsleiret 10**

Formålet med anskaffelsen var å bytte ut oppgangens eneste heis på grunn av elde og slitasje. Det eksisterte ikke samkjøpsavtale eller rammeavtale som kunne dekke dette behovet. Kontraktstrategien inneholdt vurderinger av hensiktsmessigheten av å avholde selvstendige konkurranser, til tross for at foretaket skulle skifte heiser på fire forskjellige adresser. Det ble vurdert at fire selvstendige konkurranser ville bidra til å gjøre anskaffelsene mer attraktive for leverandørmarkedet. Livssyklus kostnader eller redegjørelser for kostnader eller potensielle kostnadsbesparelser knyttet til investeringen, for eksempel knyttet til driftskostnader eller liknende, var ikke beskrevet i kontraktstrategien eller andre steder. Kostnader til løpende service og reparasjon var ifølge teamleder for anskaffelser omfattet av andre rammeavtaler. Teamlederen påpekte at foretaket tydeligere kunne synliggjort avhengighet til andre kontrakter i kontraktstrategien.

Kontraktstrategien beskrev rolle- og ansvarsfordelingen i anskaffelsen. Ansatteressursene som fremgikk av rolle- og ansvarsbeskrivelsene i kontraktstrategien, hadde ifølge foretaket nødvendig kompetanse knyttet til de områdene anskaffelsen gjaldt. Det var blant annet tilført to innleide ressurser fra to heiskonsulentselskaper som skulle bidra med henholdsvis sidemannskontroll til behovseier og teknisk og faglig kvalitetssikring og bidra med å utarbeide kravspesifikasjon og ytelsesbeskrivelse.

Alle kommunens mål beskrevet i kapittel 2.1 var omtalt i kontraktstrategien. Forebygging av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, bruk av lærlinger, miljøhensyn, herunder transport og bruk av regnskogsprodukter, var forhold som var vurdert, og kommunens bestemmelser som skulle ivareta slike hensyn, var inntatt i kontrakten. Tilsvarende som for tidligere anskaffelser hadde foretaket vurdert at anskaffelsen ikke gjaldt produkter med risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter mv., samtidig som slike sosiale krav var medtatt i kontraktsvilkårene. Ifølge foretaket skyldtes dette igjen at det var foretatt en ny vurdering etter at kontraktstrategien var vedtatt. Det var i kontraktstrategien konkludert med at anskaffelsen ikke hadde påvirkning på universell utforming, uten at dette var begrunnet. Det forelå imidlertid krav i ytelsesbeskrivelsen om tilgjengelighet for funksjonshemmede personer i tråd med heisdirektivet.

I kontraktstrategien var konkurransesituasjonen beskrevet, og det fremgikk at det erfaringsmessig var få leverandører som leverte tilbud. Markedssituasjonen var også diskutert i møter med de innleide ressursene som bidro med prosjektering. På bakgrunn av dette sendte Boligbygg ifølge teamleder for anskaffelser ut tips om anskaffelsen via e-post til relevante leverandører i forkant av kunngjøringen.

Når det gjaldt vurderinger av brukernes behov, oppga teamleder for anskaffelser at det var relevant å ta stilling til de behovene eksisterende leietakere hadde. I ytelsesbeskrivelsen var det informasjon om at heisen ble brukt blant annet av personer med funksjonsnedsettelse. Slik informasjon kunne prosjektlederne få gjennom systemet Plania eller fra boligsjefer/tekniske forvalter for det aktuelle bygget. Behovseier for anskaffelsen tilhørte eiendomsavdelingen, og de som var ansvarlig for drift og vedlikehold av byggene, deltok i utforming av kravspesifikasjon og andre konkurransedokumenter.

Det forelå en risikoanalyse i kontraktstrategien. Åtte risikoer var beskrevet, og tiltak og ansvarlig var fylt inn for alle de åtte risikoene.

Kontraktstrategien sammenfattet foretakets vurderinger og konklusjoner av planleggingen på de fleste områder. Strategien beskrev at kontraktstypen NS 8407 ble benyttet. Brukernes behov, herunder leietakere og/eller driftere av byggene, var ikke beskrevet i kontraktstrategien, men det forelå en beskrivelse av leietakernes behov i ytelsesbeskrivelsen. Kontraktstrategien ga som nevnt over føringer for gjennomføringen av anskaffelsen på flere områder. Når det gjaldt vurderingene knyttet til ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter og universell utforming var det foretatt en ny vurdering etter godkjenning av kontraktstrategien. Kontraktstrategien var godkjent av prosjekt- og utviklingsdirektøren gjennom saks- og arkivsystemet Websak og i tråd med foretakets fullmaktsstruktur.

## **2.3 Kommunerevisjonens vurdering**

### Formålstjenlighet og kostnadseffektivitet

Boligbygg hadde i alle de undersøkte anskaffelsene vurdert formålstjenligheten. Det var imidlertid en svakhet at foretaket i liten grad skriftlig hadde vurdert ulike forhold rundt kostnadseffektivitet ved anskaffelsene, herunder at livssykluskostnader ikke var beregnet for de to anskaffelsene der det var relevant. Tre av de fire anskaffelsene var estimert til kontraktsverdier på 25 millioner kroner eller høyere, noe som er vektlagt ved denne vurderingen. Kommunerevisjonen registrerer imidlertid at blant annet tiltak som kunne bidra til økt konkurranse, var vurdert i noen tilfeller. Når foretaket ikke skriftlig vurderer forhold knyttet til kostnadseffektivitet i planleggingen, kan dette føre til at kostnadsreduserende tiltak ikke blir vurdert og iverksatt.

### Organisering i planleggingen av anskaffelsen

Foretaket hadde i planleggingen av anskaffelsene sørget for en organisering som tydeliggjorde roller og ansvar i anskaffelsene. Herunder var det tydeliggjort hvem som skulle gjennomføre sidemannskontroll/kvalitetssikring og godkjenning. Kompetansebehov ble ifølge foretaket vurdert i hver anskaffelse, og de ressursene som fremgikk av rolle- og ansvarsbeskrivelsene i kontraktstrategiene, dekket kompetansebehovene for anskaffelsene.

### Kommunens mål for anskaffelser

Foretaket hadde i de undersøkte anskaffelsene vurdert hvilke av kommunens mål som ble ansett som relevante for hver anskaffelse. Det fremgikk også hvordan målene skulle ivaretas i anskaffelsene.

### Markedsdialog/-analyse og brukerbehov

Foretaket hadde vurdert, og for de fleste anskaffelser gjennomført, tiltak og prosesser for å ivareta nødvendig markedsdialog og markedsanalyse.

Boligbygg hadde vurdert og gjennomført tiltak for å sikre seg kjennskap til brukernes behov. Kommunerevisjonen merker seg at det i liten grad var dialog med beboere i planleggingen av anskaffelser tilknyttet boligforvaltning, men at foretaket oppga å ha andre kanaler for å få tilbakemeldinger om beboernes behov. For anskaffelsene som omhandlet eiendomsforvaltning, var behovene til de som sto for daglig drift, ivaretatt gjennom personellsammensetningen i anskaffelsene.

#### Risikoanalyse ved planlegging av anskaffelsen

Foretaket hadde ved planleggingen av anskaffelsene gjennomført risikoanalyser som var oppsummert i kontraktstrategiene. Det var en svakhet at risikoanalysen for *Rammeavtale for IKT-driftstjenester* ikke omfattet informasjonssikkerhet, til tross for at foretaket anså dette som en risiko. Tiltak for å ivareta informasjonssikkerhet var for øvrig omtalt under andre punkter i kontraktstrategien. I risikoanalysen for *Rammeavtale for IKT-driftstjenester* var ansvaret for noen av de risikoreduserende tiltakene ikke fordelt. Dette kan føre til at risikoene ikke blir fulgt opp i nødvendig grad.

#### Kontraktsstrategi og beslutningsgrunnlag

Boligbygg hadde utarbeidet kontraktstrategier i samtlige av de undersøkte anskaffelsene i tråd med foretakets rutiner. Kontraktstrategiene inneholdt i hovedsak beskrivelser som sammenfattet etatens konklusjoner knyttet til planleggingen av anskaffelsene. Foretaket hadde et forbedringspotensial knyttet til tydeligere å beskrive utfallet av eller vurderinger av brukerbehov i kontraktstrategiene. Dette kan gi risiko for at informasjon om brukeres behov ikke blir med til senere anskaffelser ved personalendringer mv.

Foretaket benyttet kontraktstrategien som beslutningsgrunnlag for anskaffelsene, og strategiene ga føringer for hvordan anskaffelsene skulle gjennomføres. Likevel merker Kommunerevisjonen seg at det i kontraktstrategiene for alle anskaffelsene var vurdert at ulike krav i Oslomodellen (utvidede krav for et seriøst arbeidsliv og sosiale krav) ikke var relevante, samtidig som slike krav forelå i kontraktene. Tilsvarende var det for anskaffelsen *Heisutskiftning i Grønlandsleiret 10* beskrevet at universell utforming ikke var relevant, samtidig som det i ytelsesbeskrivelsen var krav til tilgjengelighet for funksjonshemmede personer. Vi setter spørsmålstegn ved om planleggingen på disse områdene var tilstrekkelig. Kontraktstrategiene var sendt til godkjenning i tråd med foretakets rutiner. Kommunerevisjonen merker seg at to av kontraktstrategiene teknisk sett ikke var dokumentert godkjent, ifølge foretaket grunnet opplæring i forbindelse med overgang til digital godkjenning.

### 3. Planlegging av anskaffelser i Bydel Sagene

#### 3.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er presentert i kapittel 2.1 ovenfor.

#### 3.2 Faktabeskrivelse

Bydelen hadde fem aktuelle anskaffelser for perioden 1. august 2020 til midten av januar 2022. Tre av disse anskaffelsene er valgt ut i denne undersøkelsen og omtales under. Én av de andre anskaffelsene var kjøp av varmmat til et bosenter (Møllehjulet) i 2021 til en kontraktsverdi på om lag 600 000 kroner. Sistnevnte avtale er omtalt kort nedenfor ettersom prosessen løp parallelt med en av de valgte anskaffelsene. Følgende anskaffelser inngår i undersøkelsen:

- *Bygge- og anleggstjenester i nærmiljøanlegg.* Bydelen ønsket å omgjøre en tidligere barnepark i Iladalen til et parkøkologisk senter ved å istandsette barneparkhuset og parkanlegget rundt huset. Kontraktssummen var beregnet til 3,2 millioner kroner. Anskaffelsen ble først lyst ut i juli 2021 og på nytt i februar 2022, da det ikke kom inn tilbud i første runde. Planleggingen av anskaffelsen ble påbegynt i 2018, mens hoveddelen av planleggingen ble gjennomført våren 2021.
- *Kjøp av spesialist i sosialt arbeid.* Bydelen anskaffet konsulentbistand i form av en spesialist i sosialt arbeid tilsvarende ca. 50 prosent stilling. Spesialisten skulle bistå avdelingene i NAV med tjenesteutvikling og innovasjon for å redusere kostnader til sosialhjelp, blant annet gjennom lederstøtte og opplæring av ansatte. Kontraktsverdien var på 1 million kroner, og kontraktens varighet var på om lag to år fra 16. august 2021. Planleggingen av anskaffelsen ble i hovedsak gjennomført i andre kvartal 2021.
- *Kjøp av varmmat til bydelens seniorsenter og Omsorg+ i Treschows gate 2.* Kontrakten omfattet produksjon, transport og levering av varmmat daglig i perioden 1. desember 2021 til 30. november 2022. Kontraktsverdien var på 2 millioner kroner og var en direkteanskaffelse. Anskaffelsen til et annet bosenter (Møllehjulet) ble gjennomført samtidig og med samme leverandør, også den i form av en direkteanskaffelse. Planleggingen av anskaffelsene ble gjennomført i høsten 2021.

##### 3.2.1 Bydelens rutiner og organisering ved planlegging av anskaffelser

Bydelen benyttet Utviklings- og kompetanseetatens anskaffelsesveileder som støtte i gjennomføringen av anskaffelser og hadde ikke egne rutiner for anskaffelser. Bydelens budsjettfullmakt fra 2020, som ifølge bydelen også var gjeldene for 2021, tilsa at bydelsdirektør skulle forhåndsgodkjenne anskaffelser med verdi utover 500 000 kroner eksklusive mva. Bydelsdirektør skulle også ifølge bydelens praksis signere kontrakt og anskaffelsesprotokoller over dette beløpet. Ifølge direktør for økonomi og virksomhetsstyring ble beslutninger diskutert i linjen, blant annet med behovseier.

Ved anskaffelser over 500 000 kroner skulle det etter bydelens praksis utarbeides en behovsmelding basert på Utviklings- og kompetanseetatens mal for slike. Ved «større anskaffelser» skulle det også utarbeides en kontraktstrategi etter Utviklings- og kompetanseetatens mal, men ifølge kontrolløren var det få anskaffelser i bydelen som var store; de fleste var avrop på kommunens samkjøpsavtaler. Bydelen hadde ikke ytterligere føringer for når en kontraktstrategi skulle utarbeides. I malen for

behovsmeldinger var det et eget punkt der behovseier eventuelt skulle anbefale om en kontraktstrategi skulle utarbeides.

Utviklings- og kompetanseetatens mal for behovsmelding over 500 000 kroner er nærmere omtalt i vedlegg 1. Malen inneholdt ikke noen nærmere veiledende tekst om vurderinger som skulle foretas knyttet til planlegging av anskaffelser.

Ordinært ble planleggingen av en anskaffelse først startet opp av behovseier som så tok kontakt med kontrolleren, eller med kontrollers overordnede, avdelingsdirektør for økonomi og virksomhetsstyring. Kontrolleren og avdelingsdirektøren avtalte deretter en arbeidsdeling seg imellom. Det fremgikk av kontrollers stillingsinstruks at han blant annet skulle kontrollere at behovsvurderinger, anskaffelsesprotokoll og kontrakt var utfylt i henhold til regelverket, og bistå ved gjennomføring av konkurranser og utforming av konkurransegrunnlag og publisering i anskaffelsesportalen og på Doffin. Ifølge kontrolleren varierte det når i anskaffelsesprosessen han ble kontaktet. Enkelte ganger var han først involvert ved kunngjøring av anskaffelsene. I praksis var det kun han som kunne kunngjøre anskaffelsene i anskaffelsesverktøyet bydelen benyttet. Ifølge direktør for økonomi og virksomhetsstyring skulle kontrolleren alltid foreta nødvendig kontroll av kontraktsdokumentene før kunngjøring.

### **3.2.2 Bygge- og anleggstjenester i nærmiljøanlegg**

Bydel Sagene hadde over flere år sett på ulike løsninger for bruk av en barnepark i Iladal som hadde stått ubenyttet og til forfall. I 2018/2019 begynte bydelen og lokale interessenter å jobbe med et konsept for å etablere et parkøkologisk senter på stedet. Våren 2020 utarbeidet behovseier en behovsmelding som blant annet viste til at det var nødvendig å gjøre noe med bygget og nærområdet. Det ble foreslått å etablere et parkøkologisk senter. Det fremgikk av behovsmeldingen at det var innledet et samarbeid med Omsorgsbygg, som hadde gitt tilsagn om økonomisk støtte til oppgraderingen. Det fremgikk videre at det ikke eksisterte en samkjøpsavtale eller lokal rammeavtale. Under overskriften *forventet gevinst* i kontraktstrategien hadde bydelen kommentert «ikke relevant» under punktene *prosessbesparelser* og *økonomiske effekter*. Det var videre utarbeidet et estimat knyttet til livssyklus-kostnader der årlige drifts- og vedlikeholdskostnader var beregnet. Strategien inneholdt ikke vurderinger av tiltak som kunne redusere kostnadene ved anskaffelsen eller i driftsfasen.

I henhold til kontraktstrategien var bydelsdirektør avtaleeier, og parkkonsulenten var faglig innkjøper. Bydelens kontroller skulle stå for innkjøpsfaglig kvalitetssikring. Fra intervjuer med parkkonsulenten og kontrolleren fremgikk det at parkkonsulenten i hovedsak hadde stått for det faglige arbeidet med anskaffelsen, mens kontrolleren hadde bistått anskaffelsesfaglig ved utforming av kontraktstrategi og ved utarbeidelse av kontrakt. Parkkonsulenten hadde også fått bistand i planleggingen fra blant annet en miljøkonsulent og en nærmiljøkonsulent i bydelen. Bydelen hadde fått ekstern bistand fra et arkitektfirma til prosjektering og til byggesøknadsprosessen. Kontraktstrategien hadde ingen omtale av bistand til byggeledelse. Parkkonsulenten hadde selv ikke erfaring med byggeprosjekter, og slik bistand inngikk ikke i kontrakten med arkitektfirmaet. Parkkonsulenten pekte på at det var inngått en muntlig avtale med arkitektfirmaet om slik støtte i byggefasen.

I kontraktstrategien som ble utarbeidet før sommeren 2021, var alle kommunens mål beskrevet i 2.1 omtalt og vurdert. I kontrakten som deretter ble utarbeidet, var det

inntatt bestemmelser i tråd med disse vurderingene og i henhold til Oslomodellen og klima- og miljøkravene fra 2019.

Anskaffelsen ble lyst ut første gang i juli 2021 og på nytt i februar 2022, da det ikke kom inn tilbud i første runde. Det var ikke gjennomført noen markedsdialog i forbindelse med den første utlysningen. Av kontraktstrategien fremgikk det at det var mange aktuelle leverandører i markedet for dette oppdraget og lett å rekruttere kvalifiserte leverandører. Parkkonsulenten viste til at bydelen bommet med denne vurderingen. Bydelen hadde tidligere erfaringer fra park- og landskapsarbeider der de opplevde at det hadde vært flere aktuelle leverandører. I etterkant viste det seg at oppdraget lå utenfor disse aktørenes felt. Etter dialog med noen leverandører foretok bydelen justeringer i prisskjemaet og tydeliggjorde prosjekteringsgrunnlaget. Etter den andre utlysningen hadde bydelen ifølge parkkonsulenten opplevd at flere var interessert.

Det ble i planleggingsfasen gjennomført møter med beboere og en velforening. Ifølge bydelen førte ett av innspillene fra velforeningen til at bydelen foretok en endring i prosjektplanene. Det var beskrevet i kontraktstrategien at naboer og brukere hadde deltatt på tidligere stadier i planprosessen, og hvilke behov som disse hadde vektlagt.

Det var utarbeidet en risikoanalyse for anskaffelsen som inkluderte risikoreduserende tiltak, men ikke ansvarlige for tiltak. I Utviklings- og kompetanseetatens mal for kontraktstrategi var det i tabellen som skulle fylles ut, ikke lagt inn felter for å fylle inn hvem som var ansvarlige for gjennomføringen av tiltak. Det fremgikk av hjelpeteksten over tabellen at ansvarlig kunne legges inn. Dette poenget gjentas ikke for de øvrige anskaffelsene der Utviklings- og kompetanseetatens mal ble benyttet.

Kontraktstrategien sammenfattet bydelens vurderinger og konklusjoner av planleggingen på de fleste områder og dannet slik føringer og et beslutningsgrunnlag for gjennomføring av anskaffelsen. Det fremgikk at kontraktstypen som skulle benyttes, var en forenklet bygg- og anleggskontrakt. Som nevnt fremgikk ikke ansvar for gjennomføring av tiltak i risikoanalysen. Kontraktstrategien var signert av bydelsdirektør.

### **3.2.3 Anskaffelse av spesialist i sosialt arbeid**

Bydelen vurderte at den hadde behov for konsulentbistand til NAV i form av en spesialist som skulle bistå avdelingene med tjenesteutvikling og innovasjon for å redusere kostnadene til sosialhjelp gjennom arbeid og selvhjulpenhet. Spesialisten skulle blant annet gi lederstøtte og opplæring/veiledning til ledere og ansatte som del av oppdraget.

Ifølge behovseier (bydelens NAV-leder) var det NAV og bydelens ledelse som hadde identifisert behovet. Flere ansatte i bydelens NAV hadde vært involvert i uformelle drøftinger som del av vurderingen av behovet for endringer. Behovseier viste også til at ledelsen i bydelens NAV hadde mottatt flere klager på NAVs arbeid. Dette dreide seg blant annet om klager fra lavinntektsfamilier om manglende tilrettelagt oppfølging fra NAV og klager fra samarbeidspartnere om manglende deltakelse fra NAV i eksempelvis samarbeidsmøter. Et formål med anskaffelsen var å redusere kostnader, men ut over dette var det ikke gjort skriftlige vurderinger knyttet til kostnadseffektivitet.

Kontrolleren forklarte at han hadde en ad hoc-rolle knyttet til anskaffelsen. Han hadde ikke hørt om anskaffelsen før han ble koblet på for gjennomføringen av konkurransen. I

den forbindelse ga han tilbakemelding til sin avdelingsdirektør og behovseier om at de måtte utarbeide en behovsmelding, og sendte dem malen for behovsmelding. Utfylt behovsmelding fra mai 2021 omfattet blant annet informasjon om hvem som var behovseier, beskrivelse av behovet, at det ikke eksisterte en samkjøpsavtale/rammeavtale, og estimert pris. Behovsmeldingen hadde ikke informasjon om organisering og kompetansebehov for anskaffelsen, ut over det som er nevnt over. Dokumentet var undertegnet av bydelsdirektøren.

Behovsmeldingen eller annen dokumentasjon inneholdt ikke vurderinger knyttet til bruk av kommunens utvidede krav for et seriøst arbeidsliv eller beskrivelse av andre krav eller mål for anskaffelser i kommunen. Statens standardavtale om konsulentbistand (SSA-B) var benyttet som kontraktsformular, inkludert statens standardvilkår om lønns- og arbeidsvilkår. Kommunens utvidede standardvilkår for et seriøst arbeidsliv var ikke benyttet.

Ifølge behovseier var tre eksterne, blant annet Velferdsetaten, blitt muntlig kontaktet for å sjekke muligheter og anbefalinger om en slik konsulent. Kontaktene kjente ikke til noen aktuelle kandidater. Det ble etter dette ikke gjennomført ytterligere undersøkelser av markedet. Behovsmeldingen inneholdt ikke informasjon om markedsdialog/-analyse eller brukerinvolvering, og risiko var ikke omtalt.

I kvalifikasjonskravene var det blant annet stilt krav om utdanning på masternivå i sosialt arbeid, ledererfaring fra offentlig sektor med dokumenterte resultater, særlig kunnskap om NAV, og evne og erfaring med å lede utviklingsarbeid med brukere og ansatte i samme prosess. Kravene ble utformet av behovseier/NAV-leder med bistand fra avdelingsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring og kontrolløren.

Anskaffelsen ble lyst ut på Doffin i juni 2021. Det kom inn to tilbud, hvor det ene ble avvist, da tilbudet ikke oppfylte kvalifikasjonskrav i konkurransegrunnlaget. Konsulentbistanden ble ifølge kontrakt startet opp i august 2021. I perioden november 2020 til juni 2021 hadde konsulenten fakturert nær 170 000 kroner for «rådgivning, opplæring, prosjekt- og fagutvikling, prosjektledelse og lederstøtte» til NAV i bydelen. Konsulenten startet formelt på oppdraget i august 2021.

#### **3.2.4 Kjøp av varmmat til seniorsenter og Omsorg+ i Treschows gate 2**

Bydelen tok over seniorsenteret og Omsorg+ fra en ideell stiftelse i januar 2021 og kom etter en intern vurdering til at det ikke var økonomisk bærekraftig for bydelen å gjennomføre varmmatproduksjon til senteret i egenregi, og bydelen ønsket derfor å sette ut dette. Tidlig i november 2021 tok bydelen kontakt med leverandøren av varmmat til Møllehjulet bosenter, et annet tjenestested i bydelen, og forespurte om leverandøren hadde kapasitet til levering av varmmat til seniorsenteret og Omsorg+. Leverandør og bydel hadde deretter kommunikasjon om praktiske forhold rundt levering og priser. Bydelen mottok et tilbud fra leverandør 17. november 2021. Kontrakten, som var en varekontrakt, hadde ett års varighet og var datert 1. desember 2021, samme dag som leveransene skulle starte. Samme dag inngikk bydelen en ny avtale for levering av varmmat til Møllehjulet bosenter med samme leverandør, også den med ett års varighet. Kontraktsummen for seniorsenteret og Omsorg+ var på 2,0 millioner kroner, og den var på 0,6 millioner kroner for Møllehjulet. Det ble ikke sendt ut noen tilbudsinnbydelse til andre, og anskaffelsene ble ikke lyst ut. Bydelen har ikke angitt noen begrunnelse eller

hjemmel for unntak fra anskaffelsesregelverkets bestemmelser om konkurranse eller kunngjøring av konkurranse.

Det ble utarbeidet en behovsmelding for anskaffelsen som var godkjent av bydelsdirektøren. I behovsmeldingen ble blant annet tjenesten kort beskrevet, og det ble beskrevet at det ikke fantes en samkjøpsavtale eller rammeavtale. Det fremgikk av meldingen at det ville bli utlyst en konkurranse i 2022. Meldingen var datert 1. desember 2021. Kontrolleren mente datoen kunne være feil, og at den ble signert noe før det, uten at tidligere oppsatt dato for godkjenning ble justert. Bydelen opplyste for øvrig at dokumentet ble utarbeidet 24. november 2021.

Behovsmeldingen eller annen dokumentasjon omfattet ikke informasjon om roller og ansvar og kompetansebehov for anskaffelsen ut over at behovseier og bydelsdirektørs godkjenning fremgikk. Kontrolleren viste til at han ble kontaktet av ledelsen om anskaffelsen da kontraktsdokumentene skulle utarbeides, rundt 17. november 2021, men at han i forkant var kjent med at det var en prosess i bydelen. Han bisto deretter med utarbeidelse av kontrakt og behovsmelding for anskaffelsen. Kontrolleren mente det lå litt i kortene at anskaffelsene ikke skulle lyses ut, da det var for liten tid til en utlysning.

Behovsmeldingen inneholdt ikke vurderinger av om det gjennom kontrakten/avtalen var behov for tiltak knyttet til å ivareta kommunens krav for et seriøst arbeidsliv, etiske og sosiale krav og klima- og miljøkrav. Dem vi intervjuet, viste til at disse forholdene ikke var blitt særskilt vurdert. Kontrakten var basert på kommunens kontraktsmal for varekjøp og standardvilkår og omfattet dermed kommunens mål knyttet til et seriøst arbeidsliv fra Oslomodellen. Kontrakten inneholdt for øvrig ikke bestemmelser knyttet til kommunens standard klima- og miljøkrav knyttet til transport og heller ikke spesifikke bestemmelser knyttet til bærekraftig mat og drikke.

Bydelen hadde vært i kontakt med andre Omsorg+-tilbud og enkelte bydeler i forkant av overtakelsen av seniorsenteret og Omsorg+ i januar 2021 for å få et nærmere innblikk i markedet for varmmat, herunder løsninger og priser. I den forbindelse fikk bydelen prisinformasjon fra to tilbydere, hvorav den ene tilbyderen var leverandøren til Møllehjulet bosenter. Det var ifølge bydelen ikke gjennomført brukerinvolvering ved planleggingen av anskaffelsen, men avdelingsdirektøren viste til at de var kjent med at leverandør tilbød diettkost i tillegg til normalkost. Bydelen hadde heller ingen dokumentert risikoanalyse.

Det var ikke utarbeidet kravspesifikasjon eller andre konkurransedokumenter i anskaffelsen ut over behovsmeldingen.

### **3.3 Kommunerevisjonens vurderinger**

De tre anskaffelsene i bydelen var av begrenset størrelse, særlig anskaffelsen *Kjøp av spesialist i sosialt arbeid*. Dette er tatt i betraktning i vurderingene knyttet til gjennomføring av risikoanalyse og bruk av kontraktsstrategi/behovsmelding.

#### Formålstjenlighet og kostnadseffektivitet

Bydelen hadde i planleggingen av de tre anskaffelsene vurdert om de var formålstjenlige. For *Kjøp av varmmat* var det imidlertid en mangel at behovet for anskaffelsen ble

godkjent gjennom en behovsmelding først etter at tilbudet fra leverandøren var mottatt. Enkelte elementer av betydning for kostnadseffektivitet ble vurdert ved alle anskaffelsene. Anskaffelsen *Kjøp av varmmat* var planlagt på en måte som ikke sikret konkurranse. Kommunerevisjonen setter også spørsmålstegn ved om det i tilstrekkelig grad var tilrettelagt for god konkurranse for *Kjøp av spesialist i sosialt arbeid*. Manglende tilrettelegging for konkurranse i gjennomføringen av anskaffelser kan være i strid med lov om offentlige anskaffelser og kan også gi risiko for at anskaffelser blir dyrere enn nødvendig.

#### Organisering i planleggingen av anskaffelsen

Bydelen hadde for to av anskaffelsene ikke i tilstrekkelig grad sørget for en organisering som tydeliggjorde roller, ansvar og kompetansebehov. Kvalitetssikrer/sidemann kom for to av de tre anskaffelsene for sent inn i prosessene, og roller, ansvar og kompetansebehov var ikke tydeliggjort i disse anskaffelsene. Det faktum at anskaffelsen *Kjøp av varmmat* ble foretatt som en direkteanskaffelse, uten at eventuelle unntaksbestemmelser for en slik anskaffelsesform var begrunnet, tyder på at bydelen ikke hadde sikret en organisering i planfasen som bidro til en forsvarlig gjennomføring av anskaffelsen. Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn også ved organiseringen av anskaffelsen *Spesialist i sosialt arbeid*. Her var kvalifikasjonskravene såpass detaljert at anskaffelsen synes tilrettelagt for konsulenten som alt var engasjert av bydelen. Kommunerevisjonen har ikke nærmere undersøkt engasjementet forut for anskaffelsen. For anskaffelsen *Bygge- og anleggstjenester i nærmiljøanlegg* hadde bydelen på flere områder sørget for en organisering som tydeliggjorde roller og ansvar. Kommunerevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved vurderingen av kompetansebehovet når bydelens behov for byggelederkompetanse ikke var omtalt i kontraktstrategien. Manglende tydeliggjøring av roller, ansvar og kompetansebehov kan gi risiko for at anskaffelsesprosessene gjennomføres med feil eller mangler eller ikke blir fulgt opp i tilstrekkelig grad.

Kommunerevisjonen merker seg at bydelen ikke hadde skriftlige rutiner mv. for arbeid med anskaffelser, herunder for kvalitetssikring.

#### Kommunens mål for anskaffelser

Relevansen og ivaretagelsen av Oslo kommunes mål på ulike områder var i all hovedsak vurdert i planleggingen av *Bygge- og anleggstjenester i nærmiljøanlegg*. For de to andre anskaffelsene fremgikk det ikke vurderinger av dette, noe som var en svakhet. Kommunerevisjonen merker seg at det var tatt inn noen vilkår i kontraktsdokumentene som ivaretok enkelte av målene. Det var en mangel at kommunens krav om miljøvennlig transport ikke var vurdert og tatt inn i kontraktsdokumentene for *Kjøp av varmmat*. Når bydelen ikke vurderer eller legger inn kontraktsbestemmelser som angitt, er det risiko for at kommunen ikke får brukt anskaffelsene sine for å nå kommunens mål.

#### Markedsdialog/-analyse og brukerbehov

Bydelen hadde ikke gjennomført en tilfredsstillende markedsdialog/-analyse i de undersøkte anskaffelsene. For *Bygge- og anleggstjenester i nærmiljøanlegg* var svakheten knyttet til at det var lagt til grunn en sviktende forutsetning for markedssituasjonen. For *Kjøp av varmmat* og *Kjøp av spesialist i sosialt arbeid* hadde bydelen gjennomført enkelte relevante tiltak, men uten at bydelen sikret seg tilstrekkelig informasjon om markedssituasjonene da anskaffelsene skulle gjennomføres. Den

etterfølgende prosessen for sistnevnte anskaffelse indikerte at bydelen alt hadde bestemt seg for en foretrukken leverandør da anskaffelsen ble planlagt.

I *Bygge- og anleggstjenester i nærmiljøanlegg* hadde bydelen sikret seg kjennskap til brukernes behov og til en viss grad for *Kjøp av spesialist i sosialt arbeid*, men det var ikke blitt gjort i anskaffelsen *Kjøp av varmmat*. Manglende tiltak og prosesser for å ivareta nødvendig markedsdialog/-analyse og brukerdiallog kan medføre at anskaffelsene ikke blir tilstrekkelig tilpasset det markedet kan levere, eller det brukerne har behov for.

#### Risikoanalyse ved planlegging av anskaffelsen

En risikoanalyse basert på Utviklings- og kompetanseetatens mal var utarbeidet for én av anskaffelsene, men ansvaret for de risikoreduserende tiltakene var ikke fordelt. Det var ikke utarbeidet en risikoanalyse for *Kjøp av varmmat* og *Kjøp av spesialist i sosialt arbeid*. Kommunerevisjonen understreker at det er særskilt risiko forbundet med direkteanskaffelser. Manglende risikoanalyser kan føre til at risiko ikke følges tilstrekkelig opp.

#### Kontraktstrategi og beslutningsgrunnlag

Bydelen hadde utarbeidet en kontraktstrategi som i hovedsak dannet beslutningsgrunnlag og ga føringer for gjennomføringen for én av de undersøkte anskaffelsene, selv om det var enkelte svakheter ved vurderingene knyttet til behovet for byggeledelseskompetanse og markedsvurderingen som nevnt over. Det var utarbeidet behovsmeldinger for de to øvrige anskaffelsene. Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved om meldingene slik de var utformet, ga et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for gjennomføringen av anskaffelsesprosessene, særlig sett i lys av de påpekte svakhetene. For *Kjøp av varmmat* setter Kommunerevisjonen også spørsmålstegn ved at det ikke ble utarbeidet kontraktstrategi. Det var som nevnt en mangel at behovsmeldingen for *Kjøp av varmmat* var utarbeidet etter at leverandørens tilbud var innkommet. Kommunerevisjonen merker seg at kommunens mal for behovsmelding ved anskaffelser over 500 000 kroner ikke inneholdt nærmere omtale av vurderinger som skulle foretas knyttet til planlegging av den enkelte anskaffelse.

## 4. Planlegging av anskaffelser i Deichman

### 4.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er presentert i Kapittel 2.1 ovenfor.

### 4.2 Faktabeskrivelse

Deichman hadde fem aktuelle anskaffelser i perioden 1. august 2020 til midten av januar 2022. Tre av anskaffelsene inngår i undersøkelsen:

- *Biblioteksystem 2022*. Anskaffelsen omfattet hhv. nytt hyllevare kjernesystem og formidlingsløsninger basert på etatens systemportefølje med opsjoner for tilslutning til avtalene for samarbeidende bibliotek. Kontraktens varighet var på inntil åtte år inkludert opsjoner, og totalverdien var beregnet til 85 millioner kroner. Anskaffelsen ble gjennomført i ulike trinn, der den siste delen av planleggingen ble gjennomført i andre halvår av 2021.
- *Rammeavtale for søke- og utlånsautomater*. Anskaffelsen omfattet programvare, maskinvare og møblement. Kontraktens varighet var på inntil fire år inkludert opsjoner, og samlet verdi var 4 millioner kroner. Planleggingen av anskaffelsen ble i hovedsak gjennomført høsten 2020.
- *Transporttjenester*. Anskaffelse av transporttjenester som var delt opp i to kontrakter, hhv. fjernlån/innlån av bibliotekmateriell og transport innenfor etatens biblioteknettverk i Oslo. Kontraktenes varighet var på inntil fire år inkludert opsjoner, og beregnet verdi var 12 millioner kroner. Planleggingen av anskaffelsen ble gjennomført høsten 2021.

En fjerde anskaffelse gjennomført av etaten i undersøkelsesperioden har til en viss grad vært relevant for undersøkelsen og er kort omtalt i 4.2.1.

#### 4.2.1 Rutiner og organisering ved planlegging av anskaffelser i etaten

Etaten hadde utarbeidet en fullmaktsmatrise som avklarte myndighet og terskelverdier blant annet innenfor anskaffelser. Ut over fullmaktsmatrisen var det ikke utarbeidet skriftlige rutiner e.l. for etatens gjennomføring av anskaffelser. Ifølge seksjonsleder for økonomi og seksjonsleder for IKT var det fast praksis i etaten at seksjonsledere eller prosjektledere utarbeidet behovsmeldinger på alle anskaffelser over 100 000 kroner, som deretter ble godkjent av etatsdirektøren. Det ble utarbeidet kontraktstrategi dersom anskaffelsens størrelse, omfang og kompleksitet tilsa det. Det var ikke spesifisert terskelverdier eller utarbeidet veiledning om hvordan vurderingen skulle gjøres.

Ifølge seksjonsleder for økonomi var det fast praksis at seksjon for økonomi ble involvert i etatens anskaffelser. Etaten benyttet maler for behovsmelding og kontraktstrategi fra Utviklings- og kompetanseetatens anskaffelsesveileder og for annen veiledning i anskaffelsesprosessen. Ved behov kontaktet etaten Utviklings- og kompetanseetaten for bistand, men ifølge seksjonslederne hadde ikke Utviklings- og kompetanseetaten et tilbud som samsvarte helt med Deichmans behov. Seksjonsleder for økonomi oppfattet det som at Utviklings- og kompetanseetaten ikke alltid hadde tilstrekkelig kapasitet, og at bruken av Utviklings- og kompetanseetatens tjenester fordret forhåndsplanlegging av en type som var vanskelig å få til i den daglige driften.

#### Anskaffelse av interim avdelingsdirektør

Kommunerevisjonen hadde i forbindelse med revisjonen av årsoppgjøret 2021 gjort Deichman oppmerksom på en anskaffelse over nasjonal terskelverdi som ikke var blitt kunngjort. Anskaffelsen ble gjennomført i januar 2022 og gjaldt oppdrag som interim avdelingsdirektør til en estimert verdi mellom 1,5 og 1,9 millioner kroner. Det var gjennomført ved at Deichman tok kontakt med to tilbydere av bemanningstjenester. Prosessen hadde blitt gjennomført nærmest som en tilsetting. Ifølge Deichman var etatens etablerte praksis for anskaffelser ikke blitt fulgt. I etatsdirektørens notat om anskaffelsen fra mars 2022 fremgikk følgende: «Erfaringen med å rekruttere interimsleder og å gå inn i markedet for byråer som bistår i slike prosesser har lært oss at dette er et felt vi ikke har hatt god nok innsikt i mht. prosess og grenseoppgang mot anskaffelsesregelverket.»

#### **4.2.2 Anskaffelse av Biblioteksystem 2022**

Anskaffelsen gjaldt nytt digitalt kjernesystem og formidlingsløsninger for Deichman og skulle dekke et sentralt og vedvarende behov i virksomheten. Anskaffelsen ble gjennomført i flere trinn: først som et forprosjekt som del av arbeidet med etatens nye IKT-strategi, deretter som et anskaffelsesprosjekt i perioden fra juni 2021 til sommeren 2022, og etter sommeren 2022 som et utviklings- og realiseringsprosjekt (gjennomføring av kontrakten). Forprosjektet vurderte fire ulike løsningsalternativer, der konkurranseutsetting av systemet og tilknyttede formidlingstjenester ble ansett som mest hensiktsmessig av tekniske og økonomiske grunner. Samtidig skulle det åpnes for at samarbeidende biblioteker kunne delta, blant annet for å kunne fordele kostnadene på flere. Livssyklus kostnader for anskaffelsen var blitt beregnet i forprosjektet og var kort omtalt i anskaffelsens kontraktstrategi.

Anskaffelsens organisering var nedfelt i et styringsdokument som blant annet synliggjorde roller, ansvar og kompetansebehov i anskaffelsen, samt mål for prosjektet og mandat for styringsgruppen. Prosjektleder var en ekstern konsulent som blant annet kvalitetssikret leveransene i prosjektet og rapporterte til styringsgruppen. Personer med ulike faglige kompetanser inngikk i arbeidsgrupper innenfor ulike områder av prosjektet, som IT-sikkerhet, design, personvern mv. Det var også beskrevet roller for kvalitetssikring av anskaffelsene.

Kommunens mål knyttet til sosiale forhold, forebygging av arbeidslivskriminalitet, universell utforming, personvern og informasjonssikkerhet ble ifølge kontraktstrategien og informantene ansett oppfylt gjennom krav satt i konkurransegrunnlaget. Kontrakten var basert på statens standardavtale for løpende tjenestekjøp (SSA-L), som også er en av kommunens standardkontrakter. Oslo kommunes utvidede krav for et seriøst arbeidsliv var i all hovedsak ikke tatt inn i kontrakten og heller ikke omtalt i kontraktstrategien. Ifølge kontraktstrategien var Oslomodellens krav om bruk av læringer ikke relevant for anskaffelsen fordi den skulle lyses ut i hele EU.<sup>2</sup> Energieffektivitet og sirkulær økonomi var omtalt under miljøhensyn i kontraktstrategien.

I forprosjektet var det blant annet gjennomført workshops og markedsdialog om kommersielle pakkedninger for kjernesystemer og for formidlingsløsninger, og det var

---

<sup>2</sup> Det er etablert utdanninger som leder til fagbrev innenfor området informasjonsteknologi og medieproduksjon, der elevene fra og med høsten 2022 skal ha læretid i bedrift.

utført en markedsanalyse som var oppsummert i kontraktstrategien. Det ble også gjennomført en veiledende kunngjøring av anskaffelsen for å forberede og skape interesse i markedet.

Ifølge seksjonsleder for IKT var brukerne av kjernesystemet primært etatens egne ansatte, mens brukerne av formidlingsløsningene var både lånerne og etatens ansatte. Seksjonslederen forklarte at brukerbehov var kartlagt gjennom forprosjekt og gjennom ulike arbeidsgrupper i anskaffelsen der ansatte, inkludert tjenstedesignere, deltok. Disse brukerbehovene var oppsummert i kontraktstrategien. Ifølge etaten var lånernes behov kartlagt i et tidligere prosjekt gjennom blant annet brukertesting, men informasjonen fremgikk ikke av kontraktstrategien eller andre dokumenter knyttet til *Biblioteksystem 2022*.

Det var utført risikoanalyse for anskaffelsen med identifisering av tiltak og ansvarlige for oppfølgingen, som var sammenfattet i kontraktstrategien.

Seksjonsleder for IKT viste til at kontraktstrategien var benyttet både som oppsummering av forprosjektet og som huskeliste for gjennomføringen av anskaffelsen. Strategien sammenfattet i all hovedsak etatens vurderinger og konklusjoner i planleggingen, og disse var fulgt opp i kontraktsdokumentene. Som nevnt fremgikk ikke lånernes behov av kontraktstrategien. Kontraktstrategien var ikke underskrevet av etatsdirektøren, men det fremgikk av styringsdokumentet for anskaffelsen at etatens ledergruppe, som inkluderer etatsdirektøren, månedlig skulle informeres om prosjektet. Etatsdirektøren hadde underskrevet behovsmelding for anskaffelsen 3. februar 2022, det vil si etter at konkurransen var kunngjort og planleggingsfasen var gjennomført. Seksjonsleder for IKT forklarte at han ved arkivering av konkurransedokumentene hadde oppdaget at det ikke var utarbeidet behovsmelding, og at han samme dag sørget for at behovsmelding ble utarbeidet og godkjent av etatsdirektøren.

#### **4.2.3 Anskaffelse av rammeavtale for søke- og utlånsautomater**

Anskaffelsen gjaldt rammeavtale for søke- og utlånsautomater, som besto av programvare, maskinvare (skjermer osv.) og møblement. De intervjuede seksjonslederne forklarte at velfungerende søke- og utlånsautomater var viktige for at etaten kunne drive bibliotek, og behovet for avtalen var vedvarende. Det fremgikk av behovsmelding at de eksisterende automatene hadde behov for utskifting. Ifølge seksjonsleder for IKT ønsket de å inngå en rammeavtale som ikke forpliktet til kjøp, slik at automater kunne erstattes etter behov og budsjett. Seksjonslederen forklarte at etaten på den måten hadde tatt stilling til at avtalen ikke forpliktet på kostnader uten et underliggende behov. Andre tiltak som kunne redusere kostnader, fremgikk ikke av behovsmeldingen.

Angående organiseringen av anskaffelsen viste seksjonsleder for IKT til at han var behovseier og ansvarlig for anskaffelsen, og han beskrev at anskaffelsen fulgte styringslinjene i etaten med bistand av en innleid anskaffelsesrådgiver. Budsjettansvarlig og behovseier fremgikk av behovsmeldingen, men det var ikke dokumentasjon knyttet til eksempelvis kvalitetssikring eller kompetansebehov i anskaffelsen. Seksjonslederen viste til at etaten var godt kjent med de funksjonelle kravene til automatene, og at etaten anså å ha tilstrekkelig intern kompetanse til å gjennomføre anskaffelsen.

Ifølge seksjonslederen ble flere av kommunens mål for samfunnsansvar og miljø ansett som ikke relevante for anskaffelsen. Vurderingene var ikke dokumentert som del av

planleggingsfasen. I kontraktsdokumentene var det for eksempel ikke tatt inn krav om å unngå bruk av regnskogsprodukter eller krav knyttet til ev. plastbruk. Universell utforming var ivarettatt gjennom en egen del i kravspesifikasjonen. Kontraktsdokumentene fulgte statens standardavtaler for informasjonsteknologi, hhv. SSA-R for rammeavtaler og SSA-V for vedlikehold og service. Oslo kommunes utvidede krav for et seriøst arbeidsliv var ikke tatt inn i kontraktene, og ifølge seksjonslederen var temaet ikke diskutert særskilt under planleggingen av anskaffelsen.

Det var ikke gjennomført markedsdialog i forbindelse med anskaffelsen, men ifølge de intervjuede hadde etaten god kjennskap til markedet fordi det besto av tre-fire leverandører. Bibliotekbrukerne ble ikke involvert i planleggingen av anskaffelsen, men de intervjuede seksjonslederne forklarte at observasjoner av bruk og brukertester utført i forbindelse med andre av etatens prosjekter lå til grunn for kravene i utlysningen.

Det ble ikke gjort en skriftlig risikoanalyse knyttet til gjennomføring og oppfølging av anskaffelsen. Ifølge seksjonsleder for IKT hadde etaten løpende vurdert risiko og tiltak ved manglende leveranser fra leverandør. Seksjonslederen forklarte at tiltak var igangsatt under oppfølgingsfasen av kontrakten for å få leverandøren til å levere og for å redusere risiko knyttet til levetiden på automatene som skulle vært erstattet.

Det ble utarbeidet en behovsmelding for anskaffelsen som var underskrevet av etatsdirektøren, men ingen kontraktstrategi. Ifølge seksjonsleder for IKT, som var prosjekteier, anså han ikke anskaffelsen for å være så stor eller kompleks at det var behov for en kontraktstrategi. Behovsmeldingen beskrev hvem som var behovseier, og inneholdt en beskrivelse av behovet, om det eksisterte samkjøpsavtale, og estimert pris og driftskostnader ved anskaffelsen. Kompetansebehov i anskaffelsen og kommunens mål for samfunnsansvar og miljø mv., risikovurderinger og vurderinger av markedet og brukerbehov var som nevnt ikke omtalt.

Seksjonslederen redegjorde for at Deichman hadde foretatt ett avrop på rammeavtalen som ble kansellert fordi automaten ikke innfridde på kvalitet, at det ikke ville bli gjort ytterligere avrop på avtalen, og at opsjon for forlengelse ikke ville bli benyttet. Ifølge seksjonslederen ville etaten lyse ut ny rammeavtale når anskaffelsen *Biblioteksystem 2022* var ferdigstilt, for å hensynta eventuelle avhengigheter mellom disse avtalene.

#### **4.2.4 Anskaffelse av transporttjenester**

Anskaffelsen gjaldt transporttjenester og var delt opp i to kontrakter. Den ene gjaldt fjernlån og innlån av bibliotekmateriell for å muliggjøre lån og tilbakelevering i hele landet. Den andre delen gjaldt transport innenfor Deichmans biblioteknettverk, både bibliotekmateriell mellom filialer/steder og henting av post og annen type transport. Anskaffelsen etterfulgte tidligere anskaffelse av de samme tjenestene og dekket et vedvarende behov som ifølge de intervjuede ikke kunne dekkes gjennom kommunens samkjøpsavtaler. Etaten hadde i tråd med vurderingen i kontraktstrategien delt opp anskaffelsen for å øke konkurransen for transport innad i Oslo fordi etaten mente det var flere potensielle leverandører innenfor det markedet. Andre kostnadsreducerende eller konkurranseøkende tiltak var ikke omtalt i anskaffelsesdokumentene. Det var blitt utarbeidet både behovsmelding og kontraktstrategi for anskaffelsen.

Organiseringen fremgikk av kontraktstrategien, og den synliggjorde intern og ekstern kompetanse som skulle tilføres anskaffelsen, herunder roller som kvalitetsikrere, og at

prosjektleder var en ekstern anskaffelsesrådgiver. Anskaffelsen hadde blitt godkjent i henhold til etatens fullmaktsmatrise.

Kommunens mål omtalt i kapittel 2.1 var omtalt i kontraktstrategien. Det fremgikk av kontraktstrategien at kommunens mål knyttet til forebygging av arbeidslivskriminalitet og ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter ville bli ivaretatt gjennom kontrakten, mens bruk av lærlinger var vurdert som ikke relevant uten nærmere begrunnelse.<sup>3</sup> Anskaffelsen benyttet Oslo kommunes standardkontrakt for håndverkertjenester som utgangspunkt for kontraktsdokumentet og inkluderte kommunens standardvilkår for kontrakter. Det fremgikk av kontraktstrategien at krav til miljø var vurdert, og bruk av nullutslippskjøretøy var stilt som minimumskrav i kravspesifikasjonen i henhold til kommunens standard klima- og miljøkrav i anskaffelser.

Ifølge seksjonsleder for økonomi var markedet dominert av én aktør, noe som også fremgikk av markedsanalysen i kontraktstrategien. Seksjonslederen forklarte at anskaffelsen var en videreføring av en eksisterende tjeneste som var utviklet i samarbeid mellom etaten og leverandøren over tid, og etaten hadde av den grunn ikke sett behov for markedsdialog under planleggingen av anskaffelsen. Markedsaktører var ikke blitt konsultert i forbindelse med innretningen på de to delkontraktene. Brukerne av anskaffelsen var etatens egne ansatte som var involvert i planleggingen, blant annet gjennom utarbeidelse av kravspesifikasjon.

Kontraktstrategiens punkt om risikoanalyse inneholdt en setning om at det var lite risiko knyttet til levering av tjenestene. Det var ikke utarbeidet risikomatriks for anskaffelsen, og risikoreducerende tiltak fremgikk ikke.

Det fremgikk av kontraktstrategien at den skulle benyttes som beslutningsgrunnlag for anskaffelsen. Strategien sammenfattet etatens vurderinger i planleggingsfasen av anskaffelsen som nevnt ovenfor, med blant annet behovs- og markedsanalyse, valg av kontraktstype og risikovurderingen omtalt over. Strategien ga føringer for hvordan anskaffelsen skulle gjennomføres ved at konkurransedokumentene var utformet i tråd med den. Etatsdirektøren hadde underskrevet en behovsmelding for anskaffelsen, men ikke kontraktstrategien.

### **4.3 Kommunerevisjonens vurderinger**

#### Formålstjenlighet og kostnadseffektivitet

Deichman hadde for alle de undersøkte anskaffelsene vurdert formålstjenligheten.

Etaten hadde vurdert kostnadseffektivitet i *Biblioteksystem 2022*. Det var en svakhet at det i anskaffelsene *Transporttjenester* og *Rammeavtale for søke- og utlånsautomater* ikke var skriftlige vurderinger knyttet til kostnadseffektivitet. Kommunerevisjonen merker seg at det i *Transporttjenester* var iverksatt tiltak for å øke konkurransesituasjonen, som kunne bidra til kostnadsreduksjon. Hvis etaten ikke eksplisitt vurderer forhold knyttet til kostnadseffektivitet, kan det føre til at tiltak som er egnet til å redusere kostnader, ikke blir vurdert.

---

<sup>3</sup> Det er etablert utdanninger som leder til fagbrev som hhv. yrkessjåfør og logistikkoperatør.

### Organisering i planleggingen av anskaffelsen

Anskaffelsene *Transporttjenester* og *Biblioteksystem 2022* var organisert på måter som tydeliggjorde roller, ansvar og kompetansebehov. For *Rammeavtale for søke- og utlånsautomater* var dette i liten grad tydeliggjort ut over at budsjettansvarlig og behovseier fremgikk av behovsmeldingen. For eksempel var behovet for kvalitetssikring/sidemannskontroll og kompetanse innen IT og informasjonssikkerhet ikke omtalt. Manglende tydeliggjøring av organiseringen kan blant annet føre til at anskaffelsen ikke kvalitetssikres tilstrekkelig, og at nødvendig kompetanse ikke blir tilført på en planmessig måte. Kommunerevisjonen merker seg også at det hadde vært svakheter ved etatens interne organisering og kvalitetssikring som hadde ført til mangler ved kjøpet av interim avdelingsdirektør. Kommunerevisjonen merker seg videre at etaten ikke hadde skriftlige rutiner mv. for etatens arbeid med anskaffelser, herunder for kvalitetssikring.

### Kommunens mål for anskaffelser

Etaten hadde i de undersøkte anskaffelsene til en viss grad vurdert hvilke av kommunens mål som var relevante, og hvordan de skulle ivaretas. Det var en svakhet at kommunens krav til bruk av læringer i Oslomodellen ikke var tilstrekkelig vurdert i *Biblioteksystem 2022* og i *Transporttjenester*. Kommunerevisjonen registrerer at etaten la til grunn at kravet ikke gjaldt for tjenesteanskaffelser utlyst i hele EØS, i strid med kommunens veiledning. Ifølge Utviklings- og kompetanseetatens veileder for anskaffelser er det behov for læreplasser i alle utdanninger som leder til fagbrev, og veilederen anviser hvordan kravet kan oppfylles for anskaffelser som lyses ut internasjonalt. Videre var det en svakhet at kommunens utvidede krav for et seriøst arbeidsliv i Oslomodellen ikke var vurdert i anskaffelsene *Biblioteksystem 2022* og *Rammeavtale for søke- og utlånsautomater*. Vi setter også spørsmålstegn ved etatens vurdering av at det ikke var behov for tiltak for å ivareta kommunens miljømål for *Rammeavtale for søke- og utlånsautomater*. Manglende eller mangelfulle vurderinger av kommunens mål kan gi risiko for at anskaffelsene ikke ivaretar kommunens mål som forutsatt.

### Markedsdialog/-analyse og brukerbehov

Etaten hadde vurdert om det var behov for markedsdialog i de undersøkte anskaffelsene, og på bakgrunn av vurderingene gjennomført markedsdialog i én av dem. Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved vurderingene og viser til at *Rammeavtale for søke- og utlånsautomater* var en relativt kompleks anskaffelse (se nedenfor) mens det i *Transporttjenester* var ønske om å øke konkurransen ved å dele opp anskaffelsen. Mangelfull markedsdialog og -analyse kan gi risiko for at kommunen ikke oppnår potensialet i anskaffelsene.

Etaten hadde sikret seg kjennskap til brukernes behov i alle anskaffelsene.

### Risikoanalyse ved planlegging av anskaffelsen

Etaten hadde utarbeidet risikoanalyse for én av anskaffelsene, og Kommunerevisjonen merker seg at det var gjort en meget begrenset risikovurdering i en til. Kommunerevisjonen merker seg at det ikke var utarbeidet risikoanalyse for anskaffelsen *Rammeavtale for søke- og utlånsautomater*. Anskaffelsen besto av ulike komponenter innenfor et begrenset leverandørmarked og hadde en avhengighet til anskaffelsen *Biblioteksystem 2022* som ble planlagt på samme tid. Manglende risikoanalyser kan føre til at risiko ikke følges tilstrekkelig opp.

#### Kontraktstrategi og beslutningsgrunnlag

Det var utarbeidet kontraktstrategier for to av de tre undersøkte anskaffelsene, og i alle tre var det utarbeidet behovsmeldinger. Virksomhetsleder hadde underskrevet alle behovsmeldingene, men Kommunerevisjonen merker seg at behovsmeldingen for *Biblioteksystem 2022* først ble underskrevet etter at anskaffelsen var kunngjort og planleggingsfasen var avsluttet.

De to kontraktstrategiene sammenfattet i all hovedsak etatens vurderinger og valg i planleggingsfasen og ga føringer for gjennomføringen av anskaffelsene. Kommunerevisjonen mener likevel etaten hadde et forbedringspotensial knyttet til å beskrive brukernes behov i kontraktstrategiene mv. Dette gjaldt særlig lånernes behov. Kommunerevisjonen setter videre spørsmålstegn ved etatens vurdering av at det ikke var behov for å utarbeide kontraktstrategi for anskaffelsen *Rammeavtale for søke- og utlånsautomater*. Anskaffelsen fremstår som kompleks i og med at den besto av ulike komponenter som maskinvare, programvare og møblement, og verdien på fire millioner kroner var over terskelverdi for utlysning av anskaffelser i EØS-området. Dette kan gi risiko for at planleggingen ikke blir god nok.

## 5. Planlegging av anskaffelser i Gravferdsetaten

### 5.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er presentert i kapittel 2.1 ovenfor.

### 5.2 Faktabeskrivelse

Gravferdsetaten hadde elleve aktuelle anskaffelser i perioden fra 1. august 2020 til midten av januar 2022, herunder en anskaffelse som ble kunngjort to ganger. Fire av anskaffelsene er valgt ut som case i undersøkelsen:

- *Sommerblomster 22*. Anskaffelse av sommerblomster for planting på graver og i etatens fellesbed for sommeren 2022. Anskaffelsens verdi var 1,8 millioner kroner. Planleggingen av anskaffelsen ble gjennomført i 3. kvartal 2021.
- *Fem elektriske gravemaskiner*. Anskaffelse av fem elektriske gravemaskiner. Anskaffelsens verdi var 3,9 millioner kroner. Planleggingen av anskaffelsen ble gjennomført i 2. og 3. kvartal 2021.
- *To elektriske lastebiler med krokpåbygg*. Anskaffelse av to elektriske lastebiler med krokpåbygg. Anskaffelsens verdi var omtrent 9 millioner kroner. Planleggingen av anskaffelsen ble gjennomført fra 2. til 4. kvartal 2021.
- *Containerleie og avfallstømming*. Anskaffelse av tjenester for sikker håndtering av alt avfall fra gravplassene og krematoriet i Oslo. Kontraktens varighet var på inntil fire år inkludert opsjoner, og totalverdien var 3,3 millioner kroner. Planleggingen av anskaffelsen ble gjennomført i store deler av 2021.

#### 5.2.1 Rutiner og organisering

Gravferdsetaten hadde fra 2020 utarbeidet flere styringsdokumenter som gjaldt anskaffelser, herunder fullmaktsmatrise og ulike rutiner. Etatens to sertifiserte innkjøpere hadde hovedansvaret for etatens anskaffelser. Innkjøperne forklarte at det ble utarbeidet kontraktstrategi for alle anskaffelser over 500 000 kroner, og behovsmeldinger ved anskaffelser under 500 000 kroner. Det var etablert praksis at etatsdirektøren godkjente kontraktstrategiene, vanligvis per e-post. Videre forklarte innkjøperne at det var etablert rutiner knyttet til planleggingen av anskaffelser som ikke var nedskrevet, som for eksempel sidemannskontroll.

Ifølge innkjøperne ble behov for anskaffelser meldt inn fra fagpersoner i etaten, og godkjenningen og planleggingen av anskaffelsene gikk i linjen, i tråd med etatens Rundskriv 1. Innkjøperne benyttet intern kompetanse under planleggingen av anskaffelsene. Ved behov ble det innhentet råd og innspill eksternt, i hovedsak fra Utviklings- og kompetanseetaten, men også fra andre. Etaten benyttet Utviklings- og kompetanseetatens anskaffelsesveileder med tilhørende maler. Etaten hadde også utarbeidet en mal for innkjøp der det fremgikk at det i alle anskaffelser skulle gjøres en miljøvurdering, blant annet på emballasje.

Innkjøperne beskrev at kontraktstrategier ble utarbeidet mot slutten av planleggingsfasen som en oppsummering av planleggingen. Det ble utarbeidet risikomatriser for anskaffelsene med utgangspunkt i Utviklings- og kompetanseetatens mal for kontraktstrategi, men ifølge innkjøperne ble ikke analysene benyttet aktivt underveis i anskaffelsesprosessen.

### **5.2.2 Anskaffelse av sommerblomster 22**

Anskaffelsen hadde blitt gjennomført hvert år de siste årene. Kommunen hadde ikke samkjøpsavtaler som dekket etatens behov for sommerblomster. Innkjøperne anså at markedet for sommerblomster var begrenset, gitt etatens behov; i de siste tre konkurransene før Kommunerevisjonens undersøkelse hadde bare én leverandør levert tilbud. Det fremgikk av kontraktstrategien at etaten hadde gode erfaringer med denne leverandøren både med hensyn til pris, volum, leveranser og kvalitet. Ifølge innkjøperne vurderte Gravferdsetaten å gjøre endringer i fremtidige anskaffelser for å øke konkurransen, som å lyse den ut med lengre varighet, nedskalere utvalget av blomster og/eller dele opp kontrakten i flere deler. Av kontraktstrategien fremgikk det at forlengelse av kontraktens varighet var avhengig av et prosjekt om vurdering av blomstersortimentet. Andre kostnadsreducerende- eller konkurranseøkende tiltak var ikke omtalt i kontraktstrategien.

Anskaffelsen fulgte i hovedsak etatens prosedyrer og rutiner med tanke på roller og ansvar for anskaffelsen. I tillegg var roller og kompetanse omtalt i kontraktstrategien. Ifølge den ene av innkjøperne hadde etatens fagansvarlige for blomsterinnkjøp bistått under planleggingen, men innkjøperne hadde ikke gjort sidemannskontroll i planleggingen slik de vanligvis gjorde.

Kommunens mål omtalt i 2.1 var i hovedsak omtalt i kontraktstrategien. I varetakelse av grunnleggende menneskerettigheter, transport og sirkulær økonomi var de av kommunens mål som i strategien var omtalt som relevante for anskaffelsen. Anskaffelsen innebar bruk av plastpotter og -brett til plantene. I dialogen med leverandøren som hadde den foregående kontrakten, fikk etaten informasjon om at det var mulig å levere brett laget av resirkulert plast. Det var imidlertid ikke vurdert i kontraktstrategien eller stilt krav eller forventninger i konkurransedokumentene om brett av resirkulert plast. Innkjøperne forklarte at de på generelt grunnlag hadde utfordret markedet på mer miljøvennlige løsninger som panteordning på blomsterbrett mv., men opplevde at det var vanskelig å få gjennomslag når markedet besto av én leverandør, slik situasjonen var i anskaffelsene av sommerblomster.

Det var ikke utført generell markedsdialog i tilknytning til planleggingen av anskaffelsen, men det hadde vært dialog med leverandøren som hadde den foregående avtalen. Kontraktstrategien inneholdt en analyse av markedssituasjonen samt informasjon om at en mer omfattende markedsanalyse ville bli vurdert i forbindelse med den neste anskaffelsen av sommerblomster. Brukerne av anskaffelsen var i hovedsak ansatte i etaten samt festerne av gravplasser som kjøper stell av graver, inkludert sommerblomster. Interne ressurser var involvert i planleggingen av anskaffelsen, men festerne hadde ikke blitt involvert.

Kontraktstrategien inkluderte en risikoanalyse og -matrise, samt risikoreducerende tiltak, se nærmere omtale i del 5.2.6. Innkjøperne erkjente at mangel på tilbud burde vært nevnt som en risiko fordi de visste at markedet var begrenset.

Det var utarbeidet en kontraktstrategi som fulgte Utviklings- og kompetanseetatens mal, og som var godkjent av etatsdirektøren. Strategien sammenfattet flere av etatens vurderinger i planleggingsfasen som nevnt over, men ikke valg av kontraktstype. Det fremgikk av kontraktstrategien at den skulle benyttes som beslutningsgrunnlag for

anskaffelsen, og konkurransedokumentene var utformet i tråd med det som fremgikk av strategien.

### **5.2.3 Anskaffelse av fem elektriske gravemaskiner**

Gravferdsetaten hadde mottatt midler fra kommunen gjennom støtteordningen for innovative anskaffelser av fossilfrie tyngre kjøretøy, maskiner og bygg- og anleggsarbeid i kommunens virksomheter, samt klimasatsmidler. Bakgrunnen for dette var at etaten gjennom anskaffelse av elektriske maskiner skulle redusere klimagassutslipp fra sin maskinpark. Det var gjennomført en behovsvurdering i kontraktstrategien der det fremgikk at det var et behov for anskaffelsen fordi eksisterende maskiner var gamle og med økende vedlikeholdsbehov, i tillegg til at nyanskaffelse ville ivareta helse, miljø og sikkerhet (HMS) på en bedre måte. Det var ikke gjort en konkret vurdering av anskaffelsens livssyklus-kostnader i kontraktstrategien, men serviceavtale og tilleggsutstyr ble tatt inn som opsjoner i kontraktsdokumentene, og det fremgikk av strategien at konkurransen skulle vektlegge best verdi for pengene ut fra prinsippet om total eierskapskostnad (*total cost of ownership*). Kostnader til etablering av ladeinfrastruktur var imidlertid ikke omtalt i den sammenhengen. Andre kostnadsreduserende- eller konkurranseøkende tiltak var ikke nevnt i kontraktstrategien.

Roller og ansvar for anskaffelsen fulgte etatens rutiner og etablerte praksis som beskrevet over. Roller og tilført kompetanse fremgikk av kontraktstrategien. Interne ressurser med kompetanse på blant annet gravemaskiner og drift av gravplassene var benyttet i planleggingen gjennom et tverrfaglig anskaffelsesteam (TAT).

Alle kommunens mål omtalt i kapittel 2.1 var vurdert og omtalt i kontraktstrategien, og i all hovedsak var konklusjonene begrunnet. Målene knyttet til ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter og miljøhensyn ble ansett som relevante for anskaffelsen. Det fulgte av kontraktstrategien at førstnevnte skulle ivaretas gjennom bruken av Oslo kommunes kontraktsformular for varekjøp og standard kontraktsvilkår for varekjøp, og sistnevnte skulle ivaretas gjennom kravspesifikasjon og kontraktsformular.

Av kontraktstrategien fremgikk det at det var gjennomført en forenklet markedsanalyse i form av kontakt med bransjen. Analysen viste at markedet var lite og etterspørselen etter små gravemaskiner var begrenset. Innkjøperne beskrev at markedsdialogen viste at det bare var én leverandør som på det tidspunktet kunne levere små elektriske gravemaskiner som passet til etatens behov. Brukerne av gravemaskinene var etatens egne ansatte. De hadde deltatt i planleggingen gjennom tverrfaglig anskaffelsesteam i tillegg til at kravspesifikasjon var sendt på høring til relevante ansatte.

Kontraktstrategien fulgte punktene i Utviklings- og kompetanseetatens mal og var godkjent av etatsdirektøren på e-post. Strategien sammenfattet etatens vurderinger og/eller konklusjoner knyttet til planleggingen av anskaffelsen blant annet knyttet til behovs- og markedsanalyser, risikovurderinger og valg av kontraktstype og ga føringer for hvordan anskaffelsen skulle gjennomføres. Konkurransedokumentene var utformet i tråd med det som fremgikk av kontraktstrategien.

#### **5.2.4 Anskaffelse av to elektriske lastebiler med krokpåbygg**

I likhet med anskaffelsen av fem elektriske gravemaskiner var bakgrunnen for anskaffelsen å redusere utslipp fra etatens maskinpark. For dette formålet hadde etaten fått tildelte midler fra kommunen gjennom støtteordningen for anskaffelser av fossilfrie tyngre kjøretøy og maskiner. Midlene fordret salg av eksisterende lastebiler. Det fremgikk av kontraktstrategien at hovedmålet var overgang til nullutslipp, og at det ikke var direkte lønnsomhet knyttet til investeringen. Videre fremgikk det at konkurransen skulle legge vekt på at behovet ble oppfylt på måten som ga best verdi ut fra de totale kostnadene ved eierskapet (*total cost of ownership*), inkludert opsjon for serviceavtale. Kostnader til etablering av ladeinfrastruktur var imidlertid ikke omtalt i den sammenhengen. Andre kostnadsreduserende- eller konkurranseøkende tiltak var ikke nevnt i kontraktstrategien.

Roller og ansvar for anskaffelsen var tydeliggjort ved at etatens rutiner og etablerte praksis ble fulgt. I tillegg fremgikk roller og tilført kompetanse av kontraktstrategien. Interne ressurser med kompetanse fra blant annet lastebiler og drift av gravplasser var involvert i planleggingen av anskaffelsen gjennom et tverrfaglig anskaffelsesteam.

Alle kommunens mål omtalt i 2.1 var vurdert og omtalt i kontraktstrategien. Det var bare kommunens mål knyttet til miljøhensyn som etaten vurderte som relevante for anskaffelsen, og det fremgikk av kontraktstrategien at disse målene skulle ivaretas gjennom kravspesifikasjon og kontraktskrav.

Innkjøperne forklarte at kravspesifikasjonen var blitt utformet av ansatte i etaten med kompetanse på feltet, og den var blitt sendt på intern høring på e-post. Det var også utført markedsdialog med relevante aktører under planleggingen av anskaffelsen i form av spørsmål og svar på e-post. Kontraktstrategien inneholdt informasjon om markedsdialogen og en markedsanalyse, herunder at det hadde vært kontakt med bransjen for å kartlegge hvilke tilbud som finnes i markedet.

Etter førstegangs utlysning kom det inn to tilbud som begge måtte avvises fordi de ikke oppfylte kravspesifikasjonen for anskaffelsen. Konkurransen ble avlyst, og det ble deretter gjennomført en ny konkurranse. Innkjøperne erkjente at de kunne ha undersøkt bedre med markedet om det var mulig å levere på kravspesifikasjonene før konkurransen ble lyst ut første gang.

Kontraktstrategien fulgte punktene i Utviklings- og kompetanseetatens mal og var godkjent av etatsdirektøren på e-post. Strategien sammenfattet etatens vurderinger og/eller konklusjoner knyttet til planleggingen av anskaffelsen blant annet knyttet til behovs- og markedsanalyser, risikovurderinger og valg av kontraktstype (kommunens kontraktsformular for varekjøp og standardvilkår) og ga føringer for hvordan anskaffelsen skulle gjennomføres. Konkurransedokumentene var utformet i tråd med det som fremgikk av kontraktstrategien.

#### **5.2.5 Anskaffelse av containerleie og avfallstømming**

Anskaffelsen gjaldt et vedvarende behov for containerleie og avfallstømming fra gravplassene i Oslo kommune, inkludert for avfall som krevde særskilt håndtering (krematorieavfall m.m.). Innkjøperne hadde vært i kontakt med Renovasjons- og gjenvinningsetaten som hadde bidratt med innspill til kravspesifikasjonen. Renovasjons- og gjenvinningsetaten hadde ikke kunnet dekke Gravferdsetatens behov, og kommunen

hadde heller ingen relevante samkjøpsavtaler. I kontraktstrategien var det i punktet om *Kravspesifikasjon* tatt inn at det ville stilles krav om større containere for å redusere kostnader ved henting av avfall. Andre vurderinger knyttet til kostnadseffektivitet fremgikk ikke av kontraktstrategien eller øvrige dokumenter.

Roller og ansvar for anskaffelsen var tydeliggjort ved at etatens rutiner og etablerte praksis ble fulgt. I tillegg fremgikk roller og tilført kompetanse av kontraktstrategien. Interne ressurser med kompetanse fra blant annet innkjøp, drift av gravplasser og miljø var involvert i planleggingen av anskaffelsen, samt en ekstern fagressurs fra Renovasjons- og gjenvinningsetaten.

Kommunens mål var omtalt i kontraktstrategien. Det fremgikk konklusjoner knyttet til målenes relevans for anskaffelsen, og i all hovedsak var konklusjonene begrunnet. Kommunens mål om forebygging av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, bruk av lærlinger og miljøhensyn i tilknytning til transport, retur og gjenbruk, inkludert av plast, ble ansett som relevante i kontraktstrategien. Videre fremgikk det i all hovedsak hvordan målene skulle ivaretas gjennom anskaffelsen.

I kontraktsformularet var det en klausul om lærlinger. Ordlyden i klausulen inneholdt ikke kontraktstrategiens og kommunens krav om at ti prosent av arbeidet skulle utføres av lærlinger. Ifølge innkjøperne hadde de benyttet ordlyden i Utviklings- og kompetanseetatens mal for kontraktsformular uten å gjøre egne tilpasninger.

Innkjøperne hadde gjennomført markedsdialog gjennom e-postkorrespondanse med seks aktuelle leverandører for å avklare blant annet miljøhensyn, herunder mulighetene for å levere tjenestene med nullutslippskjøretøy. Dialogen viste at det ikke var nok tilbydere som kunne tilby tjenestene i tråd med kommunens standard klima- og miljøkrav til transport. Det fremgikk av kontraktstrategien at det ville bli satt minimumskrav til transport, og at miljø skulle være tildelingskriterium i tråd med kommunens føringer.

Kontraktstrategien inneholdt en markedsanalyse og informasjon om markedsdialogen. Innkjøperne forklarte at brukerne av tjenestene var etatens egne ansatte, og disse hadde blitt involvert i planleggingen av anskaffelsen og i utarbeidelsen av kravspesifikasjonen, som omtalt i kontraktstrategien og i tråd med etatens rutiner og praksis.

Det var utarbeidet en kontraktstrategi som fulgte malen til Utviklings- og kompetanseetaten og var godkjent av etatsdirektøren på e-post. Strategien sammenfattet etatens vurderinger og/eller konklusjoner knyttet til planleggingen av anskaffelsen, med unntak av kostnadseffektivitet (som omtalt over). Den ga også føringer for hvordan anskaffelsen skulle gjennomføres. Konkurransedokumentene var utformet i tråd med det som fremgikk av kontraktstrategien, med unntak av kravet om lærlinger.

## **5.2.6 Felles for alle de fire anskaffelsene**

Risikoreduserende tiltak var identifisert i samtlige av de undersøkte anskaffelsene og ført opp i risikomatrissene, men det fremgikk ikke hvem som hadde ansvaret for de ulike tiltakene. Alle matrisene inkluderte tiltak for å redusere risiko for manglende ivaretagelse av personvern og informasjonssikkerhet, selv om temaet ellers i kontraktstrategiene var vurdert som ikke-relevant for anskaffelsene

### 5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

#### Formålstjenlighet og kostnadseffektivitet

Gravferdsetaten hadde vurdert formålstjenligheten og aspekter ved kostnadseffektivitet i de undersøkte anskaffelsene. Kommunerevisjonen setter imidlertid spørsmålstegn ved at kostnader knyttet til etablering av ladeinfrastruktur ikke var inkludert i vurderingene i anskaffelsene av elektriske lastebiler og gravemaskiner.

#### Organisering i planleggingen av anskaffelsen

Gravferdsetaten hadde i all hovedsak sørget for en organisering som tydeliggjorde roller, ansvar og kompetansebehov i de undersøkte anskaffelsene. Kommunerevisjonen registrerer at rutiner for sidemannskontroll i etatens anskaffelser bare delvis var gjennomført i anskaffelsen *Sommerblomster 22*.

#### Kommunens mål for anskaffelser

I kontraktstrategiene for de undersøkte anskaffelsene fremgikk det i all hovedsak vurderinger og/eller konklusjoner knyttet til relevansen av kommunens mål og hvordan de relevante målene skulle ivaretas i anskaffelsene. I *Sommerblomster 22* var informasjon fra leverandøren om mulighet for resirkulerbar plast ikke vurdert i kontraktstrategien og heller ikke i konkurransedokumentene. Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved om etaten under planleggingen hadde ivaretatt dette i tilstrekkelig grad.

#### Markedsdialog/-analyse og brukerbehov

Det var gjennomført markedsdialog og -analyse i samtlige av de undersøkte anskaffelsene. Det var en betydelig svakhet at det for *Sommerblomster 22* bare var ført dialog med den leverandøren som hadde den forrige kontrakten, og som hadde vært eneleverandør av sommerblomster til etaten i flere år. I anskaffelsen *Elektriske lastebiler* setter Kommunerevisjonen spørsmålstegn ved innretningen på markedsdialogen, i og med at anskaffelsen måtte lyses ut på nytt fordi markedet ikke kunne levere på ønsket spesifikasjon. En hensiktsmessig innretning på markedsdialogen kan bidra til en smidigere og mer effektiv anskaffelsesprosess.

Brukerne i de undersøkte anskaffelsene var i hovedsak etatens ansatte, og etaten hadde sikret seg kjennskap til deres behov gjennom å involvere dem i planleggingsfasen av anskaffelsene. Kommunerevisjonen merker seg at festere av gravplasser ikke ble involvert i etatens anskaffelser av sommerblomster.

#### Risikoanalyse ved planleggingen av anskaffelsen

Gravferdsetaten hadde gjennomført risikoanalyser i samtlige av de undersøkte anskaffelsene. Kommunerevisjonen merker seg at mangel på tilbud i *Sommerblomster 22* ikke var omtalt i analysen, selv om det var kjent for Gravferdsetaten at leverandørmarkedet var svært begrenset. Etaten hadde utformet risikoreduserende tiltak som fremgikk av risikoanalysene, men ansvaret for tiltakene var ikke fordelt. Dette kan føre til at risikoene ikke blir fulgt opp i nødvendig grad.

#### Kontraktstrategi og beslutningsgrunnlag

Etaten hadde utarbeidet kontraktstrategier i samtlige av de undersøkte anskaffelsene som i all hovedsak sammenfattet etatens konklusjoner knyttet til planleggingen. Kontraktstrategiene ble benyttet som beslutningsgrunnlag for anskaffelsene og ga

føringer for hvordan anskaffelsene skulle gjennomføres. Konkurransedokumentene var i hovedsak utformet i tråd med det som fremgikk av strategiene. I *Containerleie og avfallstømming* var det imidlertid en svakhet at kontraktklausulen angående bruk av lærlinger ikke var i tråd med vurderingene i kontraktstrategien og heller ikke oppfylte kommunens fastsatte mål på området.

## 6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt kommunens praksis knyttet til planlegging av anskaffelser. Problemstillingen for forvaltningsrevisjonen har vært om utvalgte virksomheter i kommunen har etablert god praksis for planlegging av anskaffelser gjennom blant annet behovsvurderinger, utarbeidelse av kontraktstrategier og forberedelser av konkurranser. Undersøkelsen har vært rettet mot Boligbygg Oslo KF, Bydel Sagene, Deichman bibliotek og Gravferdsetaten. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført som en undersøkelse av totalt fjorten anskaffelser i de fire virksomhetene.

### 6.1 Konklusjon

De undersøkte virksomhetenes praksis for planlegging av de undersøkte anskaffelsene varierte.

Undersøkelsen viser at Boligbygg Oslo KF, Bydel Sagene, Deichman bibliotek og Gravferdsetaten hadde vurdert formålstjenligheten i de undersøkte anskaffelsene. For Bydel Sagenes anskaffelse *Kjøp av varmmat* var det imidlertid en svakhet at behovet for anskaffelsen ble godkjent gjennom en behovsmelding først etter at tilbudet fra leverandøren var mottatt.

Virksomhetene hadde samlet sett gjort vurderinger av forhold eller tiltak som kunne bidra til kostnadseffektivitet i de fleste anskaffelsene. Vurderingene var imidlertid i liten grad tydeliggjort skriftlig i planleggingen, noe som kan føre til at mulige tiltak for å redusere kostnader ikke blir iverksatt. En av Bydel Sagenes anskaffelser var ikke planlagt på en måte som sikret konkurranse. Kommunerevisjonen setter også spørsmålstegn ved om det i tilstrekkelig grad var tilrettelagt for konkurranse i en annen av bydelens anskaffelser. Manglende tilrettelegging for konkurranse i gjennomføringen av anskaffelser kan være i strid med lov om offentlige anskaffelser og kan også gi risiko for at anskaffelser blir dyrere enn nødvendig.

Boligbygg Oslo KF og Gravferdsetaten hadde i all hovedsak sørget for en organisering som tydeliggjorde roller, ansvar og kompetansebehov i anskaffelsene. Deichman bibliotek hadde for to av tre anskaffelser sørget for dette, men i liten grad i den tredje anskaffelsen. Kommunerevisjonen avdekket mangler i en annen anskaffelse i forbindelse med revisjonen av årsoppgjøret for 2021. Manglene kunne ha vært avdekket ved hensiktsmessig organisering og tilstrekkelig kvalitetssikring. Bydel Sagene hadde for to av de tre anskaffelsene ikke i tilstrekkelig grad sørget for en organisering som tydeliggjorde roller, ansvar og kompetansebehov i anskaffelsene. Mangelfull tydeliggjøring av roller, ansvar og kompetansebehov gir risiko for at anskaffelsesprosessene gjennomføres med feil eller mangler, eller ikke blir fulgt opp i tilstrekkelig grad.

Boligbygg Oslo KF og Gravferdsetaten hadde i all hovedsak vurdert hvilke av kommunens mål som skulle ivaretas gjennom anskaffelsene, og hvordan. Deichman bibliotek hadde til en viss grad gjort dette. Det var en svakhet at kommunens krav til bruk av læringer ikke var tilstrekkelig vurdert i de to tjenesteanskaffelsene, og videre at kommunens utvidede krav for et seriøst arbeidsliv ikke var vurdert tatt inn i kontraktene som gjaldt IKT. Bydel Sagene hadde i all hovedsak vurdert relevansen og ivaretagelsen av kommunens mål i én anskaffelse. Det var en svakhet at det for de to andre anskaffelsene ikke fremgikk

vurderinger av dette. Det var videre en mangel at kommunens krav til miljøvennlig transport ikke var tatt inn i kontraktene i anskaffelsene av varmmat. Manglende ivaretagelse av kommunens mål kan gi risiko for at kommunen ikke får brukt anskaffelsene som et virkemiddel for å nå disse målene.

Boligbygg Oslo KF hadde i hovedsak vurdert og gjennomført tiltak for å ivareta nødvendig markedsdialog/-analyse. Gravferdsetaten hadde gjennomført markedsdialog/-analyse i de undersøkte anskaffelsene, men det var betydelige svakheter i den ene, og Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved markedsdialogens innretning i en annen. Deichman bibliotek hadde gjennomført markedsdialog i én av anskaffelsene, og Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved vurderingene av at det ikke var behov for markedsdialog i de to øvrige. Det var svakheter ved Bydel Sagenes markedsdialog i alle anskaffelsene. Mangelfull markedsdialog og -analyse kan gi risiko for at kommunen ikke oppnår potensialet i anskaffelsene.

Boligbygg Oslo KF, Deichman bibliotek og Gravferdsetaten hadde i all hovedsak sikret seg kjennskap til brukernes behov i anskaffelsene. Bydel Sagene hadde sikret seg kjennskap til brukernes behov i to av de tre undersøkte anskaffelsene, men dette manglet i den siste. Manglende tiltak og prosesser for å ivareta nødvendig brukerdialg kan føre til at anskaffelsene ikke blir tilstrekkelig tilpasset det brukerne har behov for.

Boligbygg Oslo KF og Gravferdsetaten hadde ved planleggingen av alle anskaffelsene gjennomført risikoanalyser som var oppsummert i kontraktstrategiene. Det var imidlertid for begge virksomhetene enkelte svakheter ved noen av analysene. Bydel Sagene og Deichman bibliotek hadde utarbeidet risikoanalyse for én anskaffelse hver. Manglende risikoanalyser kan føre til at risikoer ikke følges tilstrekkelig opp.

Boligbygg Oslo KF og Gravferdsetaten hadde utarbeidet kontraktstrategier i samtlige av de undersøkte anskaffelsene. Deichman bibliotek hadde utarbeidet kontraktstrategier i to av tre, mens Bydel Sagene hadde gjort det i én av tre. Kontraktstrategiene sammenfattet i all hovedsak virksomhetenes vurderinger i planleggingsfasen av anskaffelsene, men i flere av strategiene var det enkelte temaer som ikke var vurdert. Kontraktstrategiene ga i hovedsak føringer for gjennomføringen som kunne bidra til anskaffelser i tråd med kommunens krav og mål. Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved at det ikke var utarbeidet kontraktstrategier for en av anskaffelsene gjennomført av Bydel Sagene og Deichman bibliotek. Dette kan ha gitt risiko for at planleggingen ikke ble god nok.

Kommunerevisjonen merker seg at kravet om å utarbeide kontraktstrategier oppfattes og praktiseres ulikt mellom virksomhetene.

## **6.2 Anbefalinger**

Kommunerevisjonen har følgende anbefalinger til de reviderte virksomhetene knyttet til planleggingen av anskaffelser. Kommunerevisjonen anbefaler at

Bydel Sagene

- iverksetter tiltak for å sikre tilfredsstillende planlegging av anskaffelser. Dette gjelder særlig med hensyn til organisering og kvalitetssikring, men også knyttet til

vurdering av kostnadseffektivitet, kommunens mål, markedsdialog, brukerbehov, risikoanalyser og utarbeidelse av kontraktstrategier

Deichman bibliotek

- vurderer tiltak knyttet til vurderinger av kostnadseffektivitet, organisering og kvalitetssikring, vurderinger av kommunens mål, markedsdialog, risikoanalyser og rutiner for utarbeidelse av kontraktstrategi

Boligbygg Oslo KF og Gravferdsetaten

- vurderer tiltak for bedre å synliggjøre vurderinger av kostnadseffektivitet

Gravferdsetaten

- vurderer behovet for bredere markedsdialog og -analyse

## **7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse**

Kommunerevisjonen har bedt om og mottatt uttalelser fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, byråden for kultur, idrett og frivillighet, byråden for næring og eierskap, Boligbygg Oslo KF, Bydel Sagene, Deichman bibliotek og Gravferdsetaten. I tillegg ble rapporten tilsendt bydelsutvalget i Bydel Sagene og styret i Boligbygg Oslo KF til orientering. I dette kapitlet presenteres og vurderes vesentlige momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i sin helhet i vedleggene 3–9.

### **7.1 Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester**

#### **7.1.1 Byråden for helse, eldre og innbyggertjenesters uttalelse**

Byråden vurderer rapporten som nyttig og har ingen innvendinger til prosjektets revisjonskriterier, metode og konklusjoner eller anbefalinger. Byråden vil be byrådsavdelingen følge opp rapporten og at den vurderer hensiktsmessige tiltak for å følge opp anbefalingene i rapporten overfor bydelene. Byråden viser til at det særlig er aktuelt å iverksette tiltak i bydelene for å styrke planleggingen av anskaffelser innen varekjøp, transport og konsulent tjenester som ikke er innenfor bydelenes kjernevirksomhet. Byråden skriver at det innenfor «myke tjenester» er etablert et kompetansemiljø i Velferdsetaten som bistår bydelene ved slike anskaffelser. Tiltak for å følge opp rapporten skal iverksettes innen første halvår 2023.

#### **7.1.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Kommunerevisjonen har ingen kommentarer til byrådets uttalelse.

### **7.2 Byråden for kultur, idrett og frivillighet**

#### **7.2.1 Byråden for kultur, idrett og frivillighets uttalelse**

Byråden for kultur, idrett og frivillighet anser rapporten som nyttig fordi den peker på enkelte punkter der de relevante etatene kan styrke arbeidet med anskaffelser, og byråden forutsetter at etatene følger det opp. Byråden vil følge opp revisjonen i styringsdialogen med etatene i 2023. Ut over dette ser ikke byråden behov for å iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger.

#### **7.2.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Kommunerevisjonen har ingen kommentarer til byrådets uttalelse.

### **7.3 Byråden for næring og eierskap**

#### **7.3.1 Byråden for næring og eierskaps uttalelse**

Byråden for næring og eierskap mener rapportens konklusjoner og anbefalinger har god sammenheng med det etablerte faktagrunnlaget og gir gode forbedringsforslag til hvordan Boligbygg Oslo KF ytterligere kan styrke arbeidet med planlegging av anskaffelser. Byråden vil ikke iverksette tiltak, ut over at det i styringsdialogen rutinemessig fokuseres på at foretaket arbeider systematisk med å følge opp anbefalinger og forbedringsforslag fra forvaltningsrevisjoner. Gjennomføring av eventuelle tiltak etter revisjonen hører under Boligbygg Oslo KF, og byrådsavdelingen er informert om at foretaket allerede har gjort nødvendige tilpasninger.

### **7.3.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Kommunerevisjonen har ingen kommentarer til byrådets uttalelse.

## **7.4 Boligbygg Oslo KF**

### **7.4.1 Boligbygg Oslo KFs uttalelse**

Foretaket har ikke innvendinger til undersøkelsens revisjonskriterier og opplever rapporten som nyttig.

Når det gjelder prosjektets metode mener foretaket at rapporten burde kommentert nærmere på god og anerkjent praksis for planlegging av anskaffelser basert på informasjon og maler fra Utviklings- og kompetanseetaten, til tross for at denne virksomheten ikke var revidert. Boligbygg mener videre det ikke er urimelig å forvente at utarbeidet malgrunnlag er oppdatert og i henhold til de krav som stilles til kommunens virksomheter på anskaffelsesområdet. Foretaket pekte i den forbindelse på at manglende angitt ansvarlig for risikoreduserende tiltak kunne vært avhjulpet med ekstra kolonne for ansvarlig i risikomatrisen i Utviklings- og kompetanseetatens mal for kontraktstrategi.

Boligbygg opplever rapporten som nyttig, men påpeker at det er lite presist å bruke funnene som grunnlag for konklusjon om generell praksis for planlegging av anskaffelser i foretaket, ettersom forvaltningsrevisjonen baserer seg på et svært lite utvalg av foretakets anskaffelser i perioden.

Boligbygg oppgir at den på bakgrunn av revisjonen har innarbeidet bedre hjelpetekst i foretakets mal for kontraktstrategi knyttet til vurderinger av kostnadseffektivitet, personvern og informasjonssikkerhet (inkludert risikoanalyse knyttet til forhold som krever oppfølging i avtaleperioden), samt beskrivelse av brukerbehov. Foretaket oppgir at endringene vil gjelde for nye anskaffelser. Boligbygg mener det ville være hensiktsmessig at enkelte av endringene foretaket har gjennomført også innarbeides i Utviklings- og kompetanseetatens mal for kontraktstrategi. På bakgrunn av endringene Boligbygg har gjennomført anser foretaket at det ikke er nødvendig å iverksette ytterligere tiltak.

### **7.4.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Kommunerevisjonen merker seg Boligbyggs tilbakemelding om at rapporten i større grad burde kommentert på informasjon og malverktøy utarbeidet av Utviklings- og kompetanseetaten. Som foretaket også påpeker, er ikke Utviklings- og kompetanseetaten omfattet av undersøkelsen. Kommunerevisjonen vil sende over rapporten til Utviklings- og kompetanseetaten og i den sammenheng tilby en presentasjon av rapporten.

Kommunerevisjonen er enig i at det for foretakets del er lite presist å trekke konklusjoner om generell praksis på bakgrunn av de undersøkte anskaffelsene. Vurderingene og konklusjonen i rapporten er knyttet til de konkrete anskaffelsene. Kommunerevisjonen har lagt til en ytterligere presisering av dette i konklusjonen for å unngå eventuelle misforståelser på dette punktet.

Foretaket redegjør for at det allerede har gjennomført tiltak som ivaretar Kommunerevisjonens anbefalinger.

## 7.5 Bydel Sagene

### 7.5.1 Bydel Sagenes uttalelse

Bydelen Sagene skriver at rapporten oppfattes som nyttig og blant annet bidrar til å sette fokus og ressurser på å forbedre praksisen på området. Bydelen har ingen innvendinger til revisjonskriteriene som lå til grunn for vurderinger og konklusjoner. Bydelen har heller ingen generelle innvendinger til prosjektets metode.

Bydelen bemerker at den opplevde at Kommunerevisjonen på et tidlig tidspunkt uttrykte skepsis til bydelens formål med anskaffelsen *Spesialist i sosialt arbeid*. For samme anskaffelse siterer bydelen to av Kommunerevisjonens vurderinger i rapporten: «Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn også ved organiseringen av anskaffelsen *Spesialist i sosialt arbeid*. Her var kravspesifikasjonen såpass detaljert at anskaffelsen synes tilrettelagt for konsulenten som alt var engasjert av bydelen.» Deretter: «Den etterfølgende prosessen for sistnevnte anskaffelse (*Spesialist i sosialt arbeid*, bydelens anmerkning) indikerte at bydelen alt hadde bestemt seg for en foretrukken leverandør da anskaffelsen ble planlagt.»

Bydelen viser til at slik den leser rapporten impliserer Kommunerevisjonen i den første uttalelsen at bydelen har skreddersydd kravspesifikasjonen til en spesiell leverandør. I den andre uttalelsen oppfatter bydelen at revisjonen konkluderer med at bydelen hadde forhåndsbestemt seg for leverandør. Bydelen viser til at dette er til dels alvorlige påstander som ikke var forelagt bydelen på et tidligere tidspunkt i prosessen, bydelen viser også til at det er uklart hva som menes med «den etterfølgende prosessen». Bydelen skriver videre at graden av detaljeringsnivå i kravspesifikasjonen viser god kunnskap om tjenstlig behov og tilgjengelig ekstern kompetanse. Samtidig ser bydelen at det kreves høy bevissthet i gjennomføringen av anskaffelser hvor potensielle leverandører er kjent for oppdragsgiver på forhånd, og bydelen merker seg dette som et viktig læringspunkt.

Bydelen vil på bakgrunn av rapporten gjennomføre flere tiltak i første halvår 2023:

- Utarbeide lokale rutiner med utgangspunkt i Utviklings- og kompetanseetatens veileder for gjennomføring av anskaffelser
- Gjennomgå dagens organisering av arbeidet med anskaffelser, med fokus på roller, kompetanse, ansvarsområder og fullmakter
- Iverksette kompetansehevende tiltak i alle virksomhetens tjenester

### 7.5.2 Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen har flere anførsler til Kommunerevisjonens vurderinger knyttet til *Spesialist i sosialt arbeid*. Det er korrekt at Kommunerevisjonen hadde flere kritiske spørsmål til anskaffelsen, de kritiske spørsmålene ble stilt for å følge opp bydelens svar på åpne spørsmål og informasjon Kommunerevisjonen mottok fra bydelen. Det er viktig for Kommunerevisjonen å presisere at de kritiske spørsmålene i den sammenheng primært var rettet mot markedskartleggingen i planleggingen og relasjonene mellom anskafferne og valgt konsulent og ikke formålet med anskaffelsen.

Kommunerevisjonen bemerker at det ved en feil er brukt begrepet *kravspesifikasjon* ved et par tilfeller i kapittel 3.2.3 og 3.3. Det skulle stått *kvalifikasjonskrav*. Dette er blitt korrigert.

Ut over kvalifikasjonskravene som nevnes i faktafremstillingen 3.2.3, var det videre også blant annet stilt kvalifikasjonskrav som lød «Personen må ha erfaringer fra og kunnskaper om strategier i arbeidsrettet sosialt arbeid, og ha inngående kunnskaper om problemstillingene og utfordringene de ansatte står i og evne til å samle grupper om felles målsetninger innen NAVs virkeområde og ha god evne til gjennomføring». Kravene, særlig de som stilles konsulentens erfaring og kunnskap, fremstår etter Kommunerevisjonens syn som detaljerte blant annet gitt anskaffelsens størrelse og at det var én konsulent som skulle innfri de samlede kravene. Sett i lys av at bydelen alt kjente konsulenten som vant oppdraget, valgte Kommunerevisjonen formuleringene som bydelen henviser til. Kommunerevisjonen noterer seg for øvrig bydelens læringspunkt på området. Når vi sikter til den etterfølgende prosessen, vises det til kvalifikasjonskravene som bydelen utarbeidet og dernest at det andre tilbudet i konkurransen ble avvist da kravene ikke ble innfridd..

Bydelen har for øvrig på ordinær måte fått faktafremstilling til verifisering, og bydelens kontaktpersoner skal ha blitt gjort kjent med hvorfor det ble stilt en del spørsmål ved denne anskaffelsen.

Bydelen har for øvrig kontaktet Kommunerevisjonen om behov for mindre korreksjoner i faktafremstillingen i kapittel 3.2.4 knyttet til anskaffelsen *Kjøp av varmmat*. Dette er korrigert i rapporten.

Etter Kommunerevisjonens vurdering har bydelen meldt relevante tiltak.

## **7.6 Deichman bibliotek**

### **7.6.1 Deichman biblioteks uttalelse**

Deichman bibliotek oppfatter rapporten som nyttig. Etaten har ingen kommentarer knyttet til undersøkelsens metode, kilder eller kriterier. Fra etatens side oppleves det imidlertid som en utfordring at revisjonen ikke også var rettet mot Utviklings- og kompetanseetatens anskaffelsesveileder og -rutiner, i og med at etaten støtter seg på dette i sine anskaffelsesprosesser.

Etaten deler ikke uten videre Kommunerevisjonens syn på at etaten mangler skriftlige rutiner knyttet til organisering og planlegging av anskaffelser, og viser til at den anser Utviklings- og kompetanseetatens anskaffelsesveileder og maler som sine skriftlige rutiner. Videre uttaler etaten at Oslomodellen legges til grunn i alle anskaffelser etaten gjennomfører, og viser til at anskaffelsene som er vurdert i rapporten ikke nødvendigvis utløste modellens krav til bruk av læringer. Etaten er uenig med Kommunerevisjonen om at markedsdialogen/-analysen ikke hadde vært tilstrekkelig i to av anskaffelsene, og viser til at dette var gjentakende anskaffelser der etaten hadde god kjennskap til konkurransesituasjonen. Imidlertid tar etaten med seg at dialogen/analysen kunne vært bedre dokumentert.

Deichman bibliotek uttrykker at rapporten vil danne grunnlag for etatens videre arbeid med organisering og kvalitetssikring, vurdering av kommunens mål, kostnadseffektivitet, markedsdialog og risikoanalyser i kommende anskaffelser. Etaten skriver at tiltak for bedre planlegging av anskaffelser er iverksatt, og at det er lagt planer for å sende medarbeidere på kurs i regi av Utviklings- og kompetanseetaten og for å styrke graden

av sertifisering. I oppfølgingen av instruks for virksomhetsstyring vil etaten legge mer arbeid i planleggingen av kommende anskaffelser, herunder for bistand fra anskaffelsesteamet i Utviklings- og kompetanseetaten.

### **7.6.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Kommunerevisjonen har lagt til en presisering i kapittel 4.3 om at det ikke var utarbeidet skriftlige rutiner for *etatens* arbeid med anskaffelser.

Kommunerevisjonen finner ikke grunnlag for å endre rapportens vurderinger og konklusjoner på grunnlag av merknadene fra Deichman bibliotek. Angående kommentaren om at Oslomodellens krav om bruk av lærlinger ikke nødvendigvis var utløst i de undersøkte anskaffelsene, så fremgår det av faktabeskrivelsen i rapporten at dette var et forhold som etaten ikke hadde *vurdert* under planleggingen. Etatens kommentarer og informasjon om markedsdialog i to av anskaffelsene fremgår også av faktabeskrivelsene og vurderingene i rapporten. Kommunerevisjonen har i rapporten satt spørsmålstegn ved etatens vurderinger av at det ikke var behov for markedsdialog. Den ene anskaffelsen fremsto som en kompleks anskaffelse, mens i den andre anskaffelsen skulle etaten dele kontrakten i to for å øke konkurransen. Det ble ikke gjennomført markedsdialog i den sammenhengen.

Kommunerevisjonen noterer seg etatens kommentar om revisjon av veiledningsmateriellet utarbeidet av Utviklings- og kompetanseetaten. Det vises her for øvrig til vår tilbakemelding på Boligbygg Oslo KFs uttalelse i kapittel 7.4.2.

Deichman bibliotek varsler at den vil arbeide videre med de områdene som er nevnt i Kommunerevisjonens anbefaling, og at det allerede er iverksatt tiltak. Tiltakene er ikke spesifisert i alle tilfeller. Kommunerevisjonen oppfatter at etaten vil gjennomføre egne tiltak knyttet til alle anbefalingene i rapporten.

## **7.7 Gravferdsetaten**

### **7.7.1 Gravferdsetatens uttalelse**

Gravferdsetaten oppfatter rapporten som verdifull og at den gir etaten mulighet for forbedringer. Etaten har ingen innvendinger til prosjektets metode, kilder, data eller revisjonskriterier. Etaten bemerker at flere av revisjonskriteriene er utledet fra Utviklings- og kompetanseetatens veileder for anskaffelser. Etaten oppfordrer Kommunerevisjonen til å vurdere å revidere veilederen i fremtidige forvaltningsrevisjoner. I tillegg oppfordrer etaten til at det utformes standard kontraktsvilkår og kontraktsformular for tjenestekjøp som tillegg til de eksisterende malene for håndverkertjenester.

Gravferdsetaten er i all hovedsak enig i Kommunerevisjonens vurderinger og støtter anbefalingene. Angående markedsdialog understreker etaten at markedet for noen av anskaffelsene er svært begrenset. Etaten er ikke helt enig i Kommunerevisjonens vurdering av mangelfull vurdering av kostnadseffektivitet i anskaffelsen av *Containerleie og avfallstømming*. Det vises til at det fremgår av kontraktstrategien at det ble stilt krav om større containere for å redusere hentekostnadene.

Etaten melder at den vil vurdere å formalisere en ny rutine knyttet til planlegging av anskaffelser, og at rutinen vil fungere som en sjekkliste. Estimert ferdigstilling er innen

31. desember 2022. Etaten vil videre omgående vurdere behovet for bredere markedsdialog ved større anskaffelser. For anskaffelse av sommerblomster vurderer etaten å sende ut en *Request for Information* (RFI) i god tid i forkant av anskaffelsen. Alternativt vil etaten sende hele eller deler av konkurransedokumentene på høring gjennom en veiledende kunngjøring på Doffin.

#### **7.7.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Kommunerevisjonen har i kapittel 5.2.5 korrigert opplysningene om kostnadseffektivitet i anskaffelsen *Containerleie og avfallstømming*, med tilhørende endringer i vurdering og konklusjon i kapitlene 5.3, 6.1 og i sammendraget. Kommunerevisjonen tar med seg innspillet om revisjon av Utviklings- og kompetanseetaten i våre risiko- og vesentlighetsvurderinger, for øvrig vil rapporten som nevnt sendes etaten med et tilbud om en presentasjon av den.

Gravferdsetaten varsler relevante tiltak til begge anbefalingene fra Kommunerevisjonen.

## Referanser

### **Referanser fra Oslo kommune**

Byrådssak 1070/15 av 2. juli 2015, *Instruks for virksomhetsstyring*

Byrådssak 1104/17 av 24. oktober 2017, *Oslo kommunes anskaffelsesstrategi*

Byrådssak 1057/17 av 23. mai 2017, *Standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes kjøp av varer, tjenester og bygg og anlegg – Oslomodellen*

Byrådssak 1091/19 av 9. oktober 2019, *Standard klima- og miljøkrav til Oslo kommunes bygge- og anleggsplasser*

Byrådssak 1123/19 av 5. desember 2019, *Standard klima- og miljøkrav til transport for Oslo kommunes vare- og tjenesteanskaffelser*

*Anskaffelsesveileder* med maler, utarbeidet av Utviklings- og kompetanseetaten, tilgjengelig som et dynamisk digitalt dokument på Oslo kommunes intranett, herunder veileder til lærlingklausul:

<https://uke.intranett.oslo.kommune.no/kundeside/veiledere/anskaffelsesveileder/samfunnsansvar/seriost-arbeidsliv/veiledning-til-bruk-av-larlingeklausul-article348495-86929.html><sup>4</sup>

### **Eksterne referanser**

Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser

Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser

---

<sup>4</sup> Iht. informasjon fra Utviklings- og kompetanseetaten vil anskaffelsesveilederen opphøre fra og med 31. desember 2022. Informasjonen i veilederen vil etter dette utelukkende være tilgjengelig som egne sider på kommunens intranett under temaet «Anskaffelser».



## Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de kravene og forventningene som Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative kilder i tråd med Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Hovedproblemstillingen i forvaltningsrevisjonen er:

- Har utvalgte virksomheter i kommunen etablert god praksis for planlegging av anskaffelser gjennom blant annet behovsvurderinger, utarbeidelse av kontraktsstrategier og forberedelse av konkurransene?

I det følgende presenteres revisjonskriteriene som Kommunerevisjonen har lagt til grunn for sine vurderinger, og grunnlaget for kriteriene.

### 1.1 Revisjonskriterier

1. Virksomheten bør i planleggingen av anskaffelsen ha vurdert om anskaffelsen er formålstjenlig og kostnadseffektiv, herunder om den er påkrevd, eller om behovet kan dekkes på andre måter. (Grunnlag: Anskaffelsesstrategiens hovedmål; Utviklings- og kompetanseetatens anskaffelsesveileder – Behovsvurdering)
2. Virksomheten bør i planleggingen av anskaffelsen sørge for en organisering som tydeliggjør roller, ansvar og kompetansebehov i anskaffelsen. (Grunnlag: Instruks for virksomhetsstyring 5.5.4, 5.5.5)
3. Virksomheten bør ved planleggingen av anskaffelsen vurdere hvordan kommunens mål knyttet til miljø og klima, innovasjon, universell utforming, informasjonssikkerhet, sosiale forhold og tiltak for å forhindre arbeidslivskriminalitet kan ivaretas. Hvilke tiltak som er relevante for å ivareta målene, avhenger av anskaffelsenes egenart. (Grunnlag: Anskaffelsesstrategien delmål 1–4; Instruks for virksomhetsstyring 5.5.1; Utviklings- og kompetanseetatens anskaffelsesveileder – *Samfunnsansvar*, herunder blant annet Oslomodellen, jf. byrådssak 1057/17)
4. Virksomheten bør ved planleggingen av anskaffelsen vurdere, og eventuelt gjennomføre, tiltak og prosesser for å ivareta nødvendig markedsdialog/-analyse og sikre seg kjennskap til brukernes behov. (Grunnlag: Anskaffelsesstrategien delmål 1–4)
5. Virksomheten bør ved planlegging av anskaffelsene gjennomføre en risikoanalyse av anskaffelsen. (Grunnlag: Instruks for virksomhetsstyring 5.5.6; Anskaffelsesstrategien punkt 2.1.2; Utviklings- og kompetanseetatens anskaffelsesveileder – *Overordnede føringer – Risikostyring*)
6. Behovs- og markedsanalyser, risikovurderinger, valg av kontraktstype med videre bør sammenfattes i en kontraktsstrategi som danner et beslutningsgrunnlag, og også føringer, for gjennomføringen av anskaffelsen (Grunnlag: Instruks for virksomhetsstyring 5.5.3; Anskaffelsesstrategien punkt 2.1.2; Utviklings- og kompetanseetatens anskaffelsesveileder – *Kontrakt*)

Forventninger til skriftlighet i enkeltanskaffelser er avhengig av anskaffelsens viktighet, størrelse og kompleksitet. For mindre anskaffelser er forventningene til skriftlighet i planleggingen mer begrenset, og det er for slike anskaffelser lite aktuelt å vurdere skriftlig praksis opp mot kriterium 2 og 5. Når det gjelder kriterium 6, kan kontraktsstrategien for mindre anskaffelser dokumenteres gjennom en behovsmelding tilpasset anskaffelsens egenart eller på annen måte. Slike behovsmeldinger omfatter gjerne færre temaer enn det som inngår i kommunens mal for kontraktsstrategi.

## 1.2 Grunnlag for revisjonskriteriene

Kommunerevisjonen har lagt til grunn følgende kilder i utarbeidelsen av revisjonskriteriene:

- lov og forskrifter om offentlige anskaffelser
- Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune, byrådssak 1070/15
- Standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg (Oslomodellen), byrådssak 1057/17
- Oslo kommunes anskaffelsesstrategi, byrådssak 1104/17
- Standard klima- og miljøkrav til Oslo kommunes bygge- og anleggsplasser, byrådssak 1091/19
- Standard klima- og miljøkrav til transport for Oslo kommunes vare- og tjenesteanskaffelser, byrådssak 1123/19
- god og anerkjent praksis for planlegging av anskaffelser (Utviklings- og kompetanseetatens anskaffelsesveileder)

### 1.2.1 Lov og forskrifter om offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, se § 1 i loven. Loven nedfeller fem grunnleggende prinsipper som oppdragsgiver må overholde i alle anskaffelser, se § 4: Konkurransen, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Kommunale myndigheter skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant (§ 5 første ledd). Oppdragsgiver kan stille egnede krav og kriterier til ulike deler av anskaffelsesprosessen slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen (§ 5 andre ledd).

### 1.2.2 Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune, byrådssak 1070/15

*5.5 Virksomhetsstyringen skal sikre at anskaffelser brukes strategisk for å nå kommunens mål*

- 5.5.1 Enhver anskaffelse skal bidra til å oppnå virksomhetens og kommunens mål.
- 5.5.3 Virksomhetsleder skal underskrive behovsmelding og kontraktsstrategi for større anskaffelser.
- 5.5.4 Virksomhetsleder skal sørge for tilstrekkelig bestiller-, anskaffelsesfaglig- og juridisk kompetanse til at virksomheten kan gjennomføre juridisk korrekte, formålstjenlige og kostnadseffektive anskaffelser for å dekke virksomhetens behov.
- 5.5.5 Virksomhetsleder skal sørge for en organisering av arbeidet som synliggjør roller og ansvar i anskaffelsesprosessene. Nødvendige fullmakter skal gjenspeile disse, og må legge til rette for en forsvarlig og effektiv ivaretagelse av kommunens interesser på alle stadier i en anskaffelsesprosess.

- 5.5.6 Virksomhetsleder skal sørge for at virksomheten har oppdaterte, risikotilpassede rutiner for internkontroll på anskaffelsesområdet.

### **1.2.3 Oslo kommunes anskaffelsesstrategi, byrådssak 1104/17**

Strategiens hovedmål er at Oslo kommune skal gjennomføre formålstjenlige og kostnadseffektive anskaffelsesprosesser som gir gode og samfunnsansvarlige løsninger både på kortere og lengre sikt.

Ifølge strategien skal virksomheten for hver enkelt anskaffelse vurdere hvordan behovet best kan dekkes (jf. punkt 2.1.1). En kontraktstrategi for den enkelte anskaffelse skal utarbeides tidlig i planleggingsfasen – og tilpasses anskaffelsens viktighet, omfang og kompleksitet (jf. punkt 2.1.2). Videre skal kontraktstrategien omfatte vurderinger knyttet til valg av anskaffelsesprosedyre, kontraktstype og kontraktsbetingelser. Kontraktstrategien skal i tillegg omfatte risikovurderinger og synliggjøre kritiske suksessfaktorer, slik at virksomhetsleder får et forsvarlig beslutningsgrunnlag og anskaffelsesprosessen kan gjennomføres på best mulig måte. Strategien må også sikre at hensynet til klima, miljø, universell utforming, informasjonssikkerhet, innovasjon og sosiale forhold tillegges tilstrekkelig vekt.

I strategiens punkt 4 er det vist til at Utviklings- og kompetanseetaten skal utarbeide en veiledning som skal gi konkrete eksempler på hvordan den nye anskaffelsesstrategien kan operasjonaliseres i kommunens virksomheter.

Strategien har følgende delmål:

- Delmål 1: Oslo kommunens anskaffelser skal effektivt bidra til å gi innbyggere og næringsliv løsninger og tjenester i tråd med dagens og fremtidens behov.
- Delmål 2: Oslo kommunes anskaffelser skal gjøre Oslo grønnere.
- Delmål 3: Oslo kommunes anskaffelser skal gjøre Oslo til en varmere by med plass til alle.
- Delmål 4: Oslo kommunes anskaffelser skal gjøre Oslo til en mer skapende by

Følgende strategiske føringer er benyttet som grunnlag for revisjonskriteriene:

*Strategiske føringer til delmål 1 som er særlig relevante for denne revisjonen:*

- Kommunen skal skaffe seg kunnskap om sluttbrukernes reelle behov sett fra brukernes ståsted, enten disse er innbyggere, ansatte, næringsliv eller andre som anskaffelsene er til for. Avklarte behov skal danne grunnlag for hva som etterspørres i en konkurranse.
- Kommunen skal sørge for at det finnes gode prosesser som sikrer at bestilleren forstår hva brukerne selv mener at de trenger - og hvilke forventninger brukerne har til kommunen.
- Ved alle større anskaffelser skal det gjøres en etterprøvbar risikovurdering av hva slags kompetanse anskaffelsesprosessen må tilføres for å gi et godt resultat både på kortere og lengre sikt.
- Det skal tilbys ulike typer kompetansehevingstiltak, myntet på ulike roller og fagområder i kommunens anskaffelsesarbeid.
- Kommunen skal iverksette tiltak for å øke bestillerkompetansen på strategisk viktige anskaffelsesområder, som IKT, bygg og anlegg, transport, helse og omsorgstjenester og avfallsinnhenting

*Strategiske føringer til delmål 2 som er særlig relevante for denne revisjonen:*

- Kommunen skal i all planlegging av anskaffelser ta utgangspunkt i målet om å bli en utslippsfri by.
- Kommunen skal gå i bresjen for stadig mer resirkulering, gjenbruk og deling. Det skal legges til rette for størst mulig ombruk og materialgjenvinning.
- Kommunen skal beregne leveransens kostnad ut fra et livssyklusperspektiv. Klima- og miljøavtrykk og ressursbruk i hele levetiden – fra produksjon, forbruk og til avfallsfasen – skal i størst mulig grad inngå i beregningen, og legge føringer for hvilke løsninger som blir valgt.

*Strategiske føringer til delmål 3 som er særlig relevante for denne revisjonen:*

- Kommunens tjenestetilbud skal tilpasses ressurser og behov hos de som trenger tjenester og bistand i hverdagen for å ha en verdig og meningsfull livssituasjon.

*Strategiske føringer til delmål 4 som er særlig relevante for denne revisjonen:*

- Kommunen skal i en tidlig fase av anskaffelsesprosesser legge til rette for mottak av innovative ideer og utvikling av gode løsninger som kan dekke både dagens og fremtidens behov og sikre dialog med innovative aktører og kunnskapsmiljøer. Dette kan være innbyggere, leverandørmarkedet, relevante forsknings- og kunnskapsmiljøer, innovative miljøer innen næringslivet, sosiale entreprenører, kreativ sektor, frivillighetssektoren eller andre.

#### **1.2.4 Oslo kommunes mål og krav for anskaffelser mv.**

Oslo kommune har fastsatt flere mål og krav med betydning for kommunens anskaffelser:

- *Standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg (Oslomodellen)*, byrådssak 1057/17  
Byrådssaken gir en samlet oversikt over hvilke standardkontrakter og standard kontraktsvilkår som kan benyttes i kommunens anskaffelser, og angir standard kontraktsvilkår i kommunens vare-, tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter for å sikre et seriøst og anstendig arbeidsliv.
- *Standard klima- og miljøkrav til Oslo kommunes bygge- og anleggsplasser*, byrådssak 1091/19 og *Standard klima- og miljøkrav til transport for Oslo kommunes vare- og tjenesteanskaffelser*, byrådssak 1123/19

Byrådssakene inneholder kontraktskrav mv for å nå kommunens klimamål gjennom blant annet utslippsreduksjon fra bygge- og anleggsprosjekter og transport, og for å bidra til forutsigbarhet for leverandørene og til innovasjon og markedsutvikling. Byrådssak 1057/17 (Oslomodellen) angir kontraktsvilkår som skal anvendes i alle kontrakter som inngås av kommunen, samt vilkår som er i tråd med kravene som andre offentlige aktører stiller. I tillegg er det bestemmelser som går utover kravene satt av andre offentlige aktører, og som Oslo kommune mener er viktige bidrag i arbeidet for å sikre et seriøst arbeidsliv. De sistnevnte bestemmelsene er i denne revisjonen omtalt som «kommunens utvidede krav for et seriøst arbeidsliv» og «sosiale krav» og er ment å forebygge arbeidslivskriminalitet og ivareta sosiale forhold, herunder grunnleggende menneskerettigheter, i anskaffelser. Kravet om lærlinger inngår også som en del av Oslomodellen.

### 1.2.5 Anskaffelsesveileder fra Utviklings- og kompetanseetaten

Utviklings- og kompetanseetaten har, som pålagt gjennom Oslo kommunes anskaffelsesstrategi (se ovenfor), utarbeidet en veileder for kommunens anskaffelser for å bidra til at virksomhetenes anskaffelser kan gjennomføres i tråd med lov, forskrift og kommunens vedtak og bestemmelser. Etaten har i den sammenheng utarbeidet maler, blant annet for behovsmeldinger og kontraktsstrategi. Veilederen med maler er tilgjengelig digitalt for ansatte i kommunen. Utviklings- og kompetanseetatens mal for kontraktstrategi inneholder punkter for utfyllelse av beskrivelser av blant annet føringer for anskaffelsen, organisatoriske rammer og behovs- og markedsanalyser.

Veilederen fremhever hvordan virksomhetene gjennom anskaffelser kan jobbe for et seriøst arbeidsliv, ivareta etiske og sosiale krav og stille klima- og miljøkrav. I kommunens anskaffelsesveileder er det bant annet vist til Oslomodellens krav om lærlinger og at det er behov for læreplaner i alle utdanninger som leder til fagbrev. Veilederen anviser hvordan kravet kan oppfylles for anskaffelser som lyses ut internasjonalt. Veilederen viser videre til at det i de aller fleste tilfeller kan være hensiktsmessig å foreta en markedsundersøkelse før man gjennomfører en anskaffelse. Svarene fra markedsundersøkelsen vil inngå som bakgrunnsinformasjon for de vurderinger som skal foretas videre i anskaffelsesprosessen.

### 1.2.6 Behovsmelding og kontraktstrategi

Utviklings- og kompetanseetaten har utarbeidet maler for behovsmeldinger til benyttelse ved anskaffelser hhv. over og under 500 000 kroner. Sistnevnte er også benevnt «Forenklet kontraktsstrategi». De to malene er forholdsvis like og inneholder punkter om angivelse av behovseier, beskrivelse av behovet, angivelse av ev. eksisterende samkjøpsavtaler/lokale rammeavtaler, estimert pris og estimerte driftskostnader og godkjenning. Malen til benyttelse ved anskaffelser over 500 000 kroner har et punkt om angivelse av behovet for å utarbeide kontraktstrategi, mens malen for under 500 000 kroner i stedet har et punkt om anbefaling av at anskaffelsen/innkjøpet gjennomføres. Begge malene begynner med en veiledningstekst i fire punkter som i stor grad samsvarer, bortsett fra det fjerde punktet der det i malen for anskaffelser under 500 000 kroner er tatt inn noe veiledning om forhold som må være vurdert i tillegg til behovsmeldingen. Denne veiledningen fremgår ikke av malen over 500 000 kroner.

For større anskaffelser skal virksomheten utarbeide en kontraktstrategi, og Utviklings- og kompetanseetaten har utarbeidet en mal for denne.<sup>5</sup> Det er ikke nærmere angitt når kravet om å utarbeide kontraktstrategi slår inn, eller hvilke elementer som kan eller skal inngå i virksomhetenes vurdering. Kontraktstrategien skal tilpasses anskaffelsens viktighet, omfang og kompleksitet (jf. kommunens anskaffelsesstrategi 2.1.2). I Utviklings- og kompetanseetatens anskaffelsesveileder er dette oppsummert som at kontraktstrategien «skal være proporsjonal med anskaffelsens art og omfang». For anskaffelser der kontraktsverdien overstiger 500 000 kr, er det slik at blant annet flere av seriøsitetsskravene i Oslomodellen skal vurderes inntatt i kontraktene. Anskaffelsesveilederen oppgir at virksomhetene kan benytte en forenklet kontraktstrategi ved mindre anskaffelser.

<sup>5</sup> <https://uke.intranett.oslo.kommune.no/kundeportal/veiledere/anskaffelsesveileder/planlegging/kontraktsstrategi/>

## Vedlegg 2 Metode

### 1.1 Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enhet opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

### 1.2 Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Kommunerevisjonens undersøkelse har vært rettet mot Boligbygg Oslo KF, Bydel Sagene, Deichman og Gravferdsetaten med overordnede byrådsavdelinger. Vi sendte oppstartsbrev til virksomhetene 21. januar 2022. Vi sendte også oppstartsbrev til styret i Boligbygg Oslo KF, Sagene bydelsutvalg, byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, byråden for næring og eierskap og byråden for kultur, idrett og frivillighet 24. januar 2022. Kommunerevisjonen gjennomførte oppstartsmøter med byrådsavdelingene og virksomhetene 3., 4. og 17. februar 2022. Videre sendte vi utkast til revisjonskriterier til de reviderte virksomhetene 8. februar. Revisjonskriteriene ble noe justert etter tilbakemelding fra de reviderte virksomhetene før endelig versjon av revisjonskriteriene ble sendt ut 21. februar 2022.

Hoveddelen av datainnsamlingen foregikk i perioden februar–mai 2022.

Faktabeskrivelsen ble sendt til virksomhetene for verifisering i siste del av juni 2022. Vi presenterte de foreløpige resultatene fra undersøkelsen for byrådsavdelingene og virksomhetene den 20. september 2022. Det ble avholdt en egen presentasjon for Deichman 27. september 2022.

Rapporten ble sendt til uttalelse til reviderte virksomheter og respektive byråder 7. oktober 2022.

### 1.3 Valg av virksomheter og anskaffelsescase

Forvaltningsrevisjonen ble gjennomført som en caseundersøkelse av totalt 14 anskaffelser fra fire ulike virksomheter:

- Boligbygg Oslo KF
  - *Rammeavtale for tjenester for skadedyrbekjempelse*, estimert totalverdi 48 millioner kroner.
  - *Rammeavtale for IKT-driftstjenester*, estimert totalverdi 30 millioner kroner
  - *Helsprinkleranlegg Kvartal IV*, estimert totalverdi 25 millioner kroner
  - *Grønlandsleiret 10 – Heisutskiftning 2021*, estimert totalverdi 2,1 millioner kroner
- Bydel Sagene
  - *Bygg- og anleggstjenester i nærmiljøanlegg i Iladalen park 2021*, estimert totalverdi 3,4 millioner kroner

- *Spesialist i sosialt arbeid i NAV*, estimert totalverdi 1 millioner kroner
- *Kjøp av varmmat til seniorsenter og Omsorg+ i Treschowsgate 2*, estimert totalverdi 2,0 millioner kroner
- Deichman bibliotek
  - *Fjernsystem og formidlingsløsninger (Biblioteksystem 2022)*, totalverdi 85 millioner kroner
  - *Rammeavtale for søke- og utlånsautomater*, totalverdi 4 millioner kroner
  - *Transporttjenester*, totalverdi 12 millioner kroner
- Gravferdsetaten
  - *Sommerblomster 2022*, totalverdi 1,8 millioner kroner.
  - *Fem elektriske gravemaskiner*, totalverdi 3,9 millioner kroner.
  - *To elektriske lastebiler med krokpåbygg*, totalverdi 8,95 millioner kroner
  - *Containerleie og avfallstømming*, totalverdi 3,3 millioner kroner

Virksomhetene og anskaffelsene ble valgt ut på bakgrunn av flere forhold. Kommunerevisjonen ønsket å se på praksis for planlegging av anskaffelser i ulike typer av virksomheter i Oslo kommune som hadde kunngjort mer enn to anskaffelser i Doffin i perioden 1. august 2020 til og med 15. januar 2022, da vi ønsket at de valgte virksomhetene hadde en viss praksis for anskaffelser. Samtidig ønsket vi ikke å revidere virksomhetene i kommunen som gjennomfører flest anskaffelser. Perioden ble valgt for å kunne beskrive en anskaffelsespraksis som var relativt ny. Oversikten over aktuelle anskaffelser ble i første omgang etablert gjennom søk i Doffin og i Agresso.

De konkrete anskaffelsene ble valgt ut fra et ønske om variasjon i estimert totalverdi og type av anskaffelse innenfor den avsatte undersøkelsesperioden, selv om halvparten av anskaffelsene hadde en verdi på mellom 1 million kroner og 5 millioner kroner. Etter at virksomhetene var valgt og oppstartsbrev var sendt ut, fikk vi på forespørsel informasjon fra virksomhetene om anskaffelser over 500 000 kroner som hadde blitt igangsatt i den aktuelle perioden uten å være kunngjort i Doffin. En av disse anskaffelsene ble valgt ut som case i undersøkelsen, og i tillegg er en annen omtalt i rapporten for å belyse virksomhetenes praksis for planlegging av anskaffelser.

Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært fra 1. august 2020 til 15. januar 2022.

### **1.3.1 Metode for datainnhenting**

#### **a) Dokumentasjon**

Kommunerevisjonen innhentet en rekke dokumenter fra de reviderte virksomhetene i tillegg til dokumentasjon som var offentlig tilgjengelig. Det dreide seg blant annet om følgende dokumenter:

- kontraktstrategier og behovsmeldinger
- dokumentasjon på markedsanalyse/-dialog
- dokumentasjon på brukerdiallog
- konkurransegrunnlag, kvalifikasjonsgrunnlag, tilbudsinnbydelse
- kravspesifikasjon
- kontraktsvilkår og kontraktsformular
- relevant e-postkorrespondanse
- virksomhetenes rutiner mv. for anskaffelser
- fullmaktsmatriser

Dokumentene ble analysert med hensikt om å få informasjon om virksomhetenes overordnede rutiner for planlegging av anskaffelser samt for å få informasjon om forløpet i hver anskaffelse med hovedvekt på planleggingsfasen. For hver enkelt anskaffelse benyttet vi dokumentene til å få informasjon om forhold som for eksempel formålet med anskaffelsen, oppfølgingen av Oslo kommunes vedtatte mål for anskaffelser, organisatoriske rammer, markedsdialog, brukerinvolvering mv. Dokumentasjonen ble i hovedsak analysert manuelt gjennom egne kodeskjemaer/koblingsskjemaer.

## **b) Intervjuer og skriftlige redegjørelser**

For å få informasjon vi ikke kunne hente ut fra dokumenter, var det nødvendig å gjennomføre intervjuer. Eksempler på slik informasjon var vurderinger av, og informasjon om, ulike forhold som ikke var skriftlig nedfelt, eller der det skriftlige ga mangelfull informasjon. Eksempelvis ble intervjuene brukt for å få informasjon om hvordan de ulike dokumentene, herunder kontraktsstrategien, ble brukt i planleggingsfasen, samt når og hvordan relevante fagpersoner ble involvert i planleggingen.

Intervjuene ble gjennomført som fysiske møter og var semistrukturerte, som innebar at Kommunerevisjonen hadde utformet hovedspørsmålene på forhånd, men stilte oppfølgingsspørsmål som ikke var utarbeidet i forkant av intervjuene. Informantene var personer som hadde ansvar for anskaffelsene, eller som hadde jobbet direkte med de enkelte anskaffelsene i de utvalgte virksomhetene. Fordi de utvalgte anskaffelsene og saksdokumentene var noe ulike, stilte vi til dels ulike spørsmål til informantene i de fire virksomhetene. Informantene fikk anledning til å redegjøre fritt om forhold de anså som relevante innenfor temaene som ble dekket i intervjuene. Referatene fra intervjuene ble verifisert av de aktuelle informantene.

Oversikt over informanter:

- én teamleder for anskaffelser i Boligbygg Oslo KF
- én kontroller, én økonomidirektør og én park- og nærmiljøkonsulent i Bydel Sagene
- to seksjonsledere, for hhv. økonomi og IKT, i Deichman
- to sertifiserte innkjøpere i Gravferdsetaten

Vi stilte også flere skriftlige spørsmål via e-post i etterkant av intervjuene for ytterligere avklaringer. Dette dreide seg særlig om detaljerte forhold ved enkeltanskaffelser som de intervjuede informantene ikke hadde forutsetning til å svare utdypende på.

### **1.1 Behandling av personopplysninger**

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som

er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er bl.a. styrt av at Kommunerevisjonen har 10 års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#)<sup>6</sup>.

## **1.2 Gyldighet og pålitelighet**

For å sikre at datagrunnlaget har tilfredsstillende kvalitet, har vi vurdert dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har hensikt om å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

For å forsikre oss om at vi gjenga utsagn i intervjuer på korrekt måte, sørget vi for at alle intervjuer ble verifisert av dem som ble intervjuet. Samlet utkast til faktabeskrivelse ble videre verifisert av reviderte virksomheter. Det varierte hvor inngående kunnskap informantene hadde om detaljerte forhold ved enkeltanskaffelser. I den grad dokumentasjon og intervju ikke var dekkende, sendte vi skriftlige oppfølgingsspørsmål i etterkant av intervjuene for å få utfyllende informasjon.

For å styrke påliteligheten til dataene bygger undersøkelsen på data fra ulike kilder og er gjennomført med ulike metoder. Datagrunnlaget er triangulert så langt det er mulig, ved gjennomgang av dokumentasjon og intervjuer. Det er imidlertid tilfeller av at intervjuutsagn og skriftlige redegjørelser ikke er understøttet av skriftlig dokumentasjon, da kravene til skriftlighet i planleggingsfasen av anskaffelser er svært begrenset. I slike tilfeller har vi vært forbeholdne i våre vurderinger.

Undersøkelsen tar i stor grad utgangspunkt i valgte caser for å beskrive virksomhetenes praksis. En fare ved dette er hvis de valgte casene i mindre grad er representative for virksomhetens praksis. For denne forvaltningsrevisjonen vil dette særlig være relevant for Boligbygg, da vi kun har undersøkt 4 av 49 aktuelle anskaffelser i foretaket i perioden. For de andre virksomhetene har utvalget vårt omfattet et flertall av aktuelle anskaffelser i perioden. Gjennom innhenting av virksomhetenes egne rutiner har vi likevel kunnet danne oss et bilde av hvordan virksomhetene har lagt opp prosessen knyttet til planlegging av anskaffelser, men avhengig av omfanget av virksomhetsinterne rutiner. Boligbygg hadde utarbeidet en god del egne rutiner og også maler, noe som har gitt mulighet til å sammenstille disse med praksis for de valgte casene.

Kvalitetssikring er foretatt av andre personer enn dem som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstilling, både gjennom intern kvalitetssikring og ved at de reviderte virksomhetene har hatt mulighet til å kommentere og foreslå endringer i kriteriene.

---

<sup>6</sup> <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

Vi har kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriene de skulle måles opp mot, og for undersøkelsens vurderinger og konklusjoner. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de muligheter og begrensninger som ligger i datamaterialet. Som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

## Vedlegg 3 Uttalelse til rapporten fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester



Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

**Unntatt offentlighet**  
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:  
21/1244 - 167

Vår ref. (saksnr.):  
22/453 - 17

Saksbeh.:  
Per Torgersen, 906 50 077

Dato:  
31.10.2022

### Uttalelse fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester - Rapport til uttalelse - planlegging av anskaffelser

Jeg viser til mottatt rapport til uttalelse datert 7. oktober, med utsatt svarfrist til mandag 7. november.

Rapporten er et resultat av en forvaltningsrevisjon om planlegging av anskaffelser gjennomført i utvalgte virksomheter i HEI, KIF og NOE sektorer. Innenfor min sektor er bydel Sagene utvalgt virksomhet.

Nedenfor følger mine uttalelser til Kommunerevisjonens spørsmål.

1. Har informasjonen om prosjektet vært tilstrekkelig klar?  
Svar: Ja
2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner?  
Svar: Nei
3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner?  
Svar: Nei
4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?  
Svar: Rapportens konklusjoner vurderes å være underbygget. Anbefalingene som gis til virksomhetene vurderes å være målrettet og tilstrekkelig dekkende.
5. Vil byråden vurdere tiltak, eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens vurderinger, konklusjoner og/eller anbefalinger?  
Svar: Ja, jeg vil be min byrådsavdeling følge opp rapporten og vurdere hensiktsmessige tiltak for å følge opp anbefalingene i rapporten overfor bydelene. Tiltak i bydelene for å styrke planleggingen av anskaffelser vurderes særlig relevant innen f.eks. varekjøp, transport og konsulenttjenester som ikke er innenfor bydelenes kjernevirksomhet. For anskaffelser av «myke tjenester» for innbyggerne, er det etablert et kompetansemiljø i Velferdsetaten som bistår bydelene i planlegging, gjennomføring og oppfølging av anskaffelsene.
6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av eventuelle tiltak?

 Oslo kommune  
Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

Besøksadresse:  
Olav V gate 4  
Postadresse:  
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80  
postmottak@byr.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 876819872  
oslo.kommune.no

Svar: Jeg vil be min fagavdeling vurdere hensiktsmessige tiltak og at eventuelle tiltak fra byrådsavdelingen gjennomføres så raskt som mulig og senest innen første halvår 2023.

7. Oppfattes rapporten som nyttig?

Svar: Ja, rapporten oppleves som nyttig, den peker på hvor viktig det er at anskaffelser planlegges og organiseres godt med tverrfaglige ressurser for å sikre en god praksis for planlegging og gjennomføring av anskaffelser.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygging og språkbruk?

Svar: Rapportens oppbygging følger en ryddig mal og det er ingen innsigelser til språkbruken.

Med vennlig hilsen

Robert Steen

byråd

## Vedlegg 4 Uttalelse til rapporten fra byråden for kultur, idrett og frivillighet

Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet



Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

**Unntatt offentlighet**  
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:  
21/1244 - 169

Vår ref. (saksnr.):  
22/453 - 18

Saksbeh.:  
Bodil Andrine Rake Lystrup, 915 31 03.11.2022  
523

Dato:

### Rapport - planlegging av anskaffelser - uttalelse fra byråd for kultur, idrett og frivillighet

Det vises til brev fra Kommunerevisjonen av 07.10.2022 vedlagt rapporten Planlegging av anskaffelser. Kommunerevisjonen ber om byrådets tilbakemelding på rapporten. Fristen er 3. november.

I brevet fra Kommunerevisjonen er en liste med spørsmål som det ønskes svar på i byrådets uttalelse. Videre framgår det at byråden naturligvis gjerne også må fremme andre synspunkter enn de som fanges opp av disse spørsmålene. Svarene knyttets til de enkelte spørsmålene slik de framgår i Kommunerevisjonens brev:

1. Har informasjonen om prosjektet vært tilstrekkelig klar?  
Ja.
2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?  
Nei.
3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?  
Nei.
4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?  
Gravferdsetaten og Deichman bibliotek er de to etatene i sektoren som er omfattet av revisjonen. Rapporten peker på enkelte punkter der etatenes arbeid med anskaffelser kan styrkes. Dette er nyttig, og det forutsettes at etatene følger dette opp.
5. Vil byråden vurdere tiltak, eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens vurderinger, konklusjoner og/eller anbefalinger? I tilfelle hvilke?

 Oslo kommune  
Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet

Besøksadresse:  
Rådhuset  
Postadresse:  
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80  
postmottak@byr.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 916479468  
oslo.kommune.no

Denne revisjonen vil følges opp i styringsdialogen med etatene i 2023. Ut over dette ser jeg ikke behov for å iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens vurderinger, konklusjoner og/eller anbefalinger.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av eventuelle tiltak?  
Se svar på spørsmål 5.
7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi gjerne begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.  
Rapporten oppfattes som nyttig da den peker på områder der etatene kan styrke arbeidet med planlegging av anskaffelser.
8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?  
Oppbygning av rapporten fremstår som oversiktlig og har en språkbruk som gjør rapporten lett tilgjengelig.

Med vennlig hilsen

Omar Samy Gamal  
byråd

Mottakere:  
Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO

## Vedlegg 5 Uttalelse til rapporten fra byråden for næring og eierskap

### Byrådsavdeling for næring og eierskap



Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):  
22/453 - 16

Saksbeh.:  
Anders Østre, 922 91 958

Dato:  
01.11.2022

### Uttalelse fra byråd for næring og eierskap - Rapport om planlegging av anskaffelser

Det vises til brev 07.10.2022 med utkast til rapport om planlegging av anskaffelser.

I det nedenstående svares det fortløpende på kommunerevisjonens spørsmål.

1. *Har informasjonen om prosjektet vært tilstrekkelig klar?*

Ja.

2. *Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Nei.

3. *Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Nei.

4. *Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?*

Rapportens konklusjoner og anbefalinger har god sammenheng med det etablerte faktagrunnlaget og gir gode forbedringsforslag til hvordan BBY ytterligere kan styrke arbeidet med planlegging av anskaffelser.

5. *Vil byråden vurdere tiltak, eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens vurderinger, konklusjoner og/eller anbefalinger? I tilfelle hvilke?*

Nei, ikke utover at det i styringsdialogen rutinemessig fokuseres på at foretaket arbeider systematisk med å følge opp anbefalinger og forbedringsforslag fra forvaltningsrevisjoner.

6. *Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av eventuelle tiltak?*

Gjennomføring av eventuelle tiltak etter denne revisjonen hører under BBY, og byrådsavdelingen er informerte om at foretaket allerede har gjort nødvendig tilpasninger.

*7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi gjerne begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.*

Rapporten oppfattes som nyttig ved at den i stor utstrekning bekrefter at BBY har god systematikk og i all hovedsak følger regelverket ved planlegging av anskaffelser. I tillegg er det foreslått enkelte forbedringsforslag samt at visse vurderinger foretaket gjør i sine forberedelser, i større grad bør nedfelles skriftlig.

*8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*

Rapporten er oversiktlig og konsekvent strukturert med hensyn til faktum, vurderinger og anbefalinger.

Med vennlig hilsen

Victoria Marie Evensen

byråd

## Vedlegg 6 Uttalelse til rapporten fra Boligbygg Oslo KF

Boligbygg Oslo KF



Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

Attn: Morten Andreas Engebretsen

Deres ref.:  
21/1244 - 164

Vår ref. (saksnr.):  
22/216- 11

Saksbeh.:  
EKD

Dato:  
27.10.2022

### Rapport til uttalelse - Planlegging av anskaffelser

Boligbygg viser til tidligere korrespondanse og mottatt rapport til uttalelse i deres brev av 7. oktober.

Foretakets styre hadde rapporten til behandling i sitt møte den 25. oktober. I forkant av møtet fikk de forelagt et kort notat med beskrivelse av grunnlaget for forvaltningsrevisjonen, revisjonskriteriene, en oppsummering av kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger og forslag til overordnede tilbakemeldinger til rapporten, se vedlagte saksnotat og presentasjon i styremøtet.

Styret kommenterte at det nok ikke er hensiktsmessig å sende rapporter fra forvaltningsrevisjoner i sin helhet til uttalelse til styret. For øvrig stilte de seg bak foretakets innspill til skriftlige kommentarer til rapporten.

I den nærmere tilbakemeldingen fra Boligbygg tas det utgangspunktet i spørsmålene fra oversendelsesbrevet:

#### 1. Har informasjonen om prosjektet vært tilstrekkelig klar?

Boligbygg opplever at kommunerevisjonen har gitt god informasjon i samtlige faser av prosjektet, dvs. ved oppstart, i forbindelse med faktainnsamling og før ferdigstillelse av rapport til uttalelse.

#### 2. Har foretaket kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Kommunerevisjonen har påpekt at det stilles få skal-krav i planleggingsfasen av en anskaffelse og i den forbindelse ble ordlyden i flere av revisjonskriteriene revidert til bør. Boligbygg stilles seg bak denne vurderingen.

Når det gjelder god og anerkjent praksis for planlegging av anskaffelser basert på informasjon og maler fra UKE, mener Boligbygg at dette burde vært kommentert nærmere i rapporten til tross for at denne virksomheten ikke er en del av forvaltningsrevisjonen.

Oslo kommune er en stor kommune, med svært mange mindre anskaffelsesmiljøer. Boligbygg mener at det ikke er en urimelig forventning at utarbeidet malgrunnlag stort sett er oppdatert og i henhold til de krav som stilles til virksomhetene på anskaffelsesområdet. F.eks. kunne

revisjonens funn knyttet til manglende angitt ansvarlig for risikoreduserende tiltak vært avhjulpet med ekstra kolonne for ansvarlig i risikomatrisen i UKEs mal for kontraktstrategi.

**3. Har foretaket kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?**

Boligbygg har ingen ytterligere kommentarer på dette punktet.

**4. Hva er foretakets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?**

Boligbyggs samlede vurdering er at foretaket i stor grad arbeider systematisk og godt med planleggingen av anskaffelsene. Kommunerevisjonen har ikke funnet mangler, men enkelte svakheter og forbedringspunkter for denne fasen av anskaffelsesprosessen.

Boligbygg har etablert gode rutiner med tilpassende maler som sørger for tydelige roller og ansvar i hele anskaffelsesprosessen. I tråd med disse skal det bl.a. gjennomføres kontroll av at vurderinger i kontraktstrategi legges til grunn i utarbeidelsen av konkurransedokumenter (konkurransegrunnlag og kontrakt). Vår vurdering er at ytterligere kontrolltiltak medfører økte prosesskostnader, og i alle tilfelle ikke vil kunne oppveie for all risiko knyttet til menneskelig feil.

Boligbygg er stiller seg bak kommunerevisjonens vurderinger knyttet til skriftliggjøring av vurderinger knyttet til kostnadseffektivitet, brukerbehov og risikoanalyse i kontraktstrategien.

**5. Vil foretaket vurdere tiltak, eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens vurderinger, konklusjoner og/eller anbefalinger? I tilfelle hvilke?**

Seksjonsleder for anskaffelser har på bakgrunn av funn underveis i revisjonen og i etterkant av oversendt rapport innarbeidet bedre hjelpetekster i foretakets mal for kontraktstrategi knyttet til vurderinger om kostnadseffektivitet og personvern/informasjonsikkerhet (inkludert risikoanalyse knyttet til forhold som krever oppfølging i avtaleperioden) samt beskrivelse av brukerbehov. Endringene er drøftet og forankret i anskaffelsesseksjonen og vil medtas i nye anskaffelser, se vedlagte reviderte mal for kontraktstrategi.

I henhold til foretakets kommentarer på spørsmål 2, ville det være hensiktsmessig at enkelte slike endringer også ble innarbeidet i UKEs mal.

Når det gjelder kommunerevisjonens merknad knyttet til elektronisk godkjenning av kontraktstrategi skyldes dette at vi i overgangen fra fysisk signatur til elektronisk godkjenning ikke sikret tilstrekkelig opplæring. Dette ble utbedret i forkant av oppstart av revisjonen og krever ikke ytterligere tiltak.

På grunnlag av Boligbyggs vurdering på forrige punkt knyttet til samsvar mellom føringer i kontraktstrategi og konkurransegrunnlag med vedlegg anser vi det ikke nødvendig å iverksette ytterligere tiltak.

**6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av eventuelle tiltak?**

Ikke aktuelt. Tiltak som nevnt over er allerede gjennomført.

**7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi gjerne begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.**

Boligbygg opplever rapporten som nyttig.



Boligbygg Oslo KF  
Oslo kommune

Besøksadresse:  
Wergelandsveien 1-3  
Postadresse:  
Postboks 493 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: +47 23 46 05 00  
postmottak@bby.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 974 760 747  
oslo.kommune.no

Det er imidlertid lite presist å bruke funnene som grunnlag for konklusjon av generell praksis knyttet til planlegging av anskaffelser i foretaket, ettersom revisjonen baserer seg på et svært lite utvalg av anskaffelsene som ble gjennomført i perioden. På dette punktet skiller Boligbygg seg fra de andre reviderte virksomhetene.

#### **8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?**

Boligbygg opplever rapportens oppbygning og språkbruk som god. Det er en styrke at det er brukt lik systematikk for gjennomgang av de samtlige reviderte virksomheter.

Med vennlig hilsen  
Boligbygg Oslo KF

Eva-Kristin Danielsen  
seksjonsleder anskaffelser

*Elektronisk godkjent og ekspedert uten signatur*

Kopi til:  
Agnes Eikeland Skodvin  
Cecilie Stadaas  
Marit Jakobsen Leganger

Vedlegg  
Styresak 25.10.22.KRV\_planlegging\_anskaffelser  
Sak 99, KRV planlegging av anskaffelser  
Kontraktstrategi\_rev.okt.22

## Vedlegg 7 Uttalelse til rapporten fra Bydel Sagene

Bydel Sagene



kommunerevisjonen Oslo kommune  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

**Unntatt offentlighet**  
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:  
21/1244-166

Vår ref. (saksnr.):  
22/90450 - 3

Saksbeh.:  
Anette Nordstaa

Dato:  
27.10.2022

### Rapport til uttalelse - Planlegging av anskaffelser

Bydel Sagene viser til rapporten *Planlegging av anskaffelser* som er oversendt Bydel Sagene til uttalelse. Fristen for oversendelse av bydelens skriftlige kommentarer til rapporten er 27.oktober 2022.

Kommunerevisjonen ber bydelen besvare følgende spørsmål tilknyttet rapporten og gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen:

1. *Har informasjonen om prosjektet vært tilstrekkelig klar?*  
Bydelen har fått tydelig og tilstrekkelig informasjon om prosjektet.
2. *Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*  
Bydelen har ingen generelle kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data. Bydelen vil imidlertid bemerke at når det gjelder Kommunerevisjonens undersøkelser av anskaffelsen «Spesialist i sosial arbeid» er vår opplevelse at revisjonen på et tidlig tidspunkt uttrykte mistro eller skepsis til bydelens formål med anskaffelsen. Dette kan ha hatt betydning for rapportens konklusjoner, se bydelens kommentarer under pkt. 8.
3. *Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?*  
Bydelen har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner.
4. *Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?*  
Bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger er at de er konstruktive og relevante, og bydelen vil ta utgangspunkt i disse for å forbedre arbeidsprosessene og rutinene knyttet til planlegging og gjennomføring av anskaffelser.

 Oslo kommune  
Bydel Sagene  
Avdeling for økonomi og  
virksomhetsstyring

Besøksadresse:  
Vitaminveien 4, 0485 OSLO,  
Postadresse:  
Postboks 4283 Nydalen, 0401 OSLO

Telefon:  
postmottak@bsa.oslo.kommune.no  
Org. nr.: 974778726  
oslo.kommune.no

5. Vil bydelen vurdere tiltak, eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens vurderinger, konklusjoner og/eller anbefalinger? I tilfelle hvilke?  
Bydelen vil iverksette flere tiltak på bakgrunn av Kommunerevisjonens rapport:
- Utarbeide lokale rutiner med utgangspunkt i UKEs veileder for gjennomføring av anskaffelser
  - Gjennomgå dagens organisering av arbeidet med anskaffelser, med fokus på roller, kompetanse, ansvarsområder og fullmakter
  - Iverksette kompetansehevende tiltak i alle virksomhetens tjenester
6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av eventuelle tiltak?  
Tiltakene vil bli iverksatt umiddelbart, og planlagt gjennomført første halvår 2023.
7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi gjerne begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.  
Rapporten oppfattes som nyttig og bidrar til at bydelen setter fokus og ressurser på å forbedre bydelens praksis på dette området.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?  
Bydelen har ingen generelle kommentarer til rapportens oppbygning og språkbruk. Den er oversiktlig bygd opp, med et greit og lettfattelig språk.  
Bydelen har imidlertid kommentarer til noen uttalelser i rapporten:

Kommunerevisjonen uttrykker på side 26 i rapporten følgende knyttet til anskaffelsen *Spesialist i sosialt arbeid*:

«Kommunerevisjonen setter spørsmålsteget også ved organiseringen av anskaffelsen *Spesialist i sosialt arbeid*. Her var kravspesifikasjonen såpass detaljert at anskaffelsen synes tilrettelagt for konsulenten som alt var engasjert av bydelen.» Senere på samme side i rapporten står det; «Den etterfølgende prosessen for sistnevnte anskaffelse (*Spesialist i sosialt arbeid*, vår anmerkning) indikerte at bydelen alt hadde bestemt seg for en foretrukket leverandør da anskaffelsen ble planlagt.»

Slik bydelen leser rapporten impliserer Kommunerevisjonen i den første uttalelsen at bydelen har skreddersydd kravspesifikasjonen til en spesiell leverandør. I den andre uttalelsen oppfatter bydelen at revisjonen konkluderer med at bydelen hadde forhåndsbestemt seg for leverandør. Bydelens synspunkt er at revisjonen fremsetter til dels alvorlige påstander i rapporten, uten at bydelen er forelagt disse på et tidligere tidspunkt i prosessen. Det kommer heller ikke frem hva Kommunerevisjonen mener med «den etterfølgende prosessen» som er grunnlaget for at det indikeres at bydelen har forhåndsbestemt seg for leverandør. Vi ber på bakgrunn av dette at de to uttalelsene, slik de nå er fremstilt, tas ut av rapporten.

Når det gjelder kravspesifikasjonen i denne saken er bydelens vurdering at spesifikasjoner og grad av detaljeringsnivå viser god kunnskap om tjenstlige behov og tilgjengelig ekstern, relevant kompetanse. Samtidig ser vi at det kreves høy bevissthet i gjennomføringen av anskaffelser hvor potensielle leverandører er kjent for oppdragsgiver fra tidligere. Dette blir et viktig læringspunkt for bydelen i arbeidet med nye rutiner, og avklaring av roller og ansvar i fremtidige anskaffelser.

Bydelen har også en kommentar til følgende uttalelse i rapporten (side 25, første avsnitt):  
*«Meldingen var datert 1. desember 2021. Controller mente datoen kunne være feil, og at den ble signert noe før det, uten at tidligere oppsatt dato for godkjenning ble justert.»*  
Dokumentet ble utarbeidet 24.11.2021, med allerede påført dato 01.12.2022. Dette ble ikke korrigert ved signering.

Med vennlig hilsen

Morten Sanden  
bydelsdirektør

Anette Nordstaa  
saksbehandler

Kopi til:  
Erling Bårdsen

Mottakere:  
kommunerevisjonen Oslo kommune      Fredrik Selmers vei 3      0663      OSLO

## Vedlegg 8 Uttalelse til rapporten fra Deichman bibliotek

Deichman bibliotek



Oslo Kommune Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

Deres ref.:  
21/1244

Vår ref. (saksnr.):  
22/632 - 3

Saksbeh.:  
Tove Kløvvik

Dato:  
27.10.2022

### Rapport til uttalelse - Planlegging av anskaffelser - svarfrist 27.10.2022

Vi viser spørsmålene i oversendelsesbrevet fra Kommunerevisjonen knyttet til rapporten «Planlegging av anskaffelser». Våre svar er som følger:

1. Etaten ble informert om forvaltningsrevisjonen i brev av 21.01.22. I tillegg ble det avholdt to oppstartsmøter – et felles med Bydel Sagene og de to byrådsavdelingene 04.02.22, samt et møte med seksjonsleder for økonomi 17.02.22.  
  
Etaten fikk oversendt presentasjonen som ble avholdt i møtet og oppfatter at informasjonen om prosjektet har vært tilstrekkelig.
2. Etaten har ingen spesielle kommentarer knyttet til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.
3. Etaten fikk mulighet til å kommentere på revisjonskriteriene i forkant og har ingen øvrige kommentarer pr i dag.
4. Vår samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger er:  
Rapporten peker på punkter der etatens arbeid med anskaffelser kan styrkes. Dette er nyttig. Etaten har en slank administrasjon og baserer seg på bruk av UKE sine fellestjenester på områder som regnskap, lønn og anskaffelser. Det er på denne bakgrunn ikke vurdert som hensiktsmessig med egen innkjøpssjef/jurist i administrasjonen. Applikasjonsprosjektet, som avsluttes i år, har hatt mange større anskaffelser med behov for spesialisert kompetanse innen IT-anskaffelser. Dette har blitt løst med bistand fra en ekstern anskaffelsesrådgiver.

Ansvar for anskaffelser er lagt til seksjon for økonomi. Seksjonslederen er sertifisert innkjøper og det finnes også andre medarbeidere som har ulik grad av sertifisering. Etaten baserer seg på UKEs anskaffelsesveileder og utarbeidede maler i sitt arbeid

**DE** Deichman bibliotek  
Oslo kommune

Besøksadresse:  
Anne-Cath. Vestlys plass 1, Oslo  
Postadresse:  
Pb 8924 St. Olavs plass, 0130 Oslo

Telefon: +47 23 43 29 00  
postmottak@deb.oslo.kommune.no  
Org. nr.: NO 919 770 775 MVA  
www.deichman.no

med anskaffelser. Vi anser dette som skriftlige rutiner og er ikke på denne bakgrunn uten videre enige med kommunerevisjonens kommentar på at vi ikke har skriftlig rutiner knyttet til organisering og planlegging av anskaffelser. Etatens fullmaktsmatrise viser også at anskaffelser er godt ivarettatt og i fokus.

Det henvises i rapporten til at Oslomodellen ikke er tilstrekkelig vurdert. Vi legger Oslomodellen til grunn i alle våre anskaffelser, vi vurderer alltid sosiale, etiske og miljømessige krav. Etter vår mening vil imidlertid de kjøp av varer og tjenester som er vurdert i rapporten ikke nødvendigvis utløse bruk av lærlinger.

To av anskaffelsene, *Rammeavtale for søke- og utlånsautomater* og *Transporttjeneste* er anskaffelser etaten har gjennomført flere ganger. Brukerbehovene er godt kjent, markedet er godt kjent og konkurransesituasjonen er godt kjent. Basert på vår inngående kjennskap til landskapet rundt disse anskaffelsene er vi uenige i at vår vurdering av markedsdialog/- analyse og brukerbehov ikke er tilstrekkelig. Om den kunne ha vært bedre dokumentert er imidlertid noe vi tar med oss videre.

5. Rapporten oppfattes som nyttig og vil danne grunnlag for etatens videre arbeid med organisering og kvalitetssikring, vurdering av kommunens mål, kostnadseffektivitet, markedsdialog og risikoanalyser av kommende anskaffelser. Rutiner for utarbeidelse av kontraktsstrategi anser vi ivarettatt i UKEs anskaffelsesveileder. Det oppleves imidlertid, sett fra etatens ståsted, som en utfordring at dette tilsynet ikke også omfatter UKEs anskaffelsesveileder og de rutiner vi støtter oss på der.
6. Fokus på tiltak for bedre planlegging av anskaffelser er allerede iverksatt. Det er også lagt planer for å sende flere medarbeidere på kurs i regi av UKE og styrke graden av sertifisering. I oppfølging av virksomhetsinstruks vil det legges mer arbeid i planlegging av kommende anskaffelser – også for å bedre planlegging av bistand fra UKEs anskaffelsesteam.
7. Rapportens oppbygging sammenfaller med de forventningene etaten har hatt etter dialogen med revisjonen. Språkbruken er tydelig.

Med vennlig hilsen

Knut Skansen

Direktør

Tove Kløvvik

økonomisjef

*Godkjent elektronisk*

Kopi til:

Knut Skansen

Mottakere:

Oslo Kommune Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO

## Vedlegg 9 Uttalelse til rapporten fra Gravferdsetaten

Gravferdsetaten



Oslo Kommune Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

Deres ref.:  
21/1244

Vår ref. (saksnr.):  
21/2556 - 9

Saksbeh.:  
Kjetil Thunem Torsteinsen,  
47015440

Dato:  
25.10.2022

### Svar rapport til uttalelse - Planlegging av anskaffelser

Gravferdsetaten viser til rapport til uttalelse fra Kommunerevisjonen datert 07.10.2022. I dette brevet vil etaten gi skriftlige kommentarer til rapporten basert på deres forespørsel (spørsmål 1-8).

#### 1. Har informasjonen om prosjektet vært tilstrekkelig klar?

Ja, vi synes informasjonen har vært tilstrekkelig klar. Gravferdsetaten ble innkalt til informasjonsmøte i forkant av datainnsamlingen og informasjonsflyten underveis har vært tilfredsstillende.

#### 2. Kommentar til prosjektets metode, anvende kilder eller data:

Etaten har ikke kommentar til prosjektets metode, anvendte kilder eller data.

#### 3. Kommentar revisjonskriterier (side 47-vedlegg 1):

En rekke av revisjonskriteriene har UKEs Anskaffelsesveileder som grunnlag. Kommunerevisjonen bør ved neste revisjon vurdere å revidere innholdet anskaffelsesveilederen i tillegg til den vanlige revisjonen av etatene for å få best mulig praksis i framtiden. Videre bør det utformes standard kontraktsvilkår og tilhørende kontraktsformular for tjenester (ikke kun for håndverkertjenester).

#### 4. Samlede vurdering

##### *Formålstjenlighet og kostnadseffektivitet*

Gravferdsetaten er enig i Kommunerevisjonens vurderinger knyttet til anskaffelser av elektriske lastebiler.

Gravferdsetaten er ikke helt enig med Kommunerevisjonen om manglende vurdering av kostnadseffektivitet i anskaffelsen *Containerleie og avfallstømming*. I kontraktstrategien skrev vi følgende:

*Har hørt med markedet hva som er det vanligste utstyret til spesifikke typer avfall. Har deretter stilt opp krav til utstyr som er de vanligste løsningene i markedet samt sørget for å få større containere/beholdere slik at det reduserer kostnader knyttet til henting av avfall (side 22 & 23 i kontraktstrategi).*

#### **Organisering og planlegging av anskaffelsen**

Gravferdsetaten er enig i Kommunerevisjonens vurderinger.

#### **Kommunens mål for anskaffelser**

Gravferdsetaten er enig i Kommunerevisjonens vurderinger.

#### **Markedsdialog/-analyse – og brukerbehov**

Gravferdsetaten er i all hovedsak enig med Kommunerevisjonens vurderinger. Vi vil imidlertid understreke at det er et begrenset leverandørmarked i begge de nevnte anskaffelsene. Når det gjelder sommerblomster er det særdeles få leverandører som har kapasitet til å levere store kvanta med blomster. I anskaffelsen av elektriske lastebiler er det også begrenset med leverandører som pt. leverer elektriske lastebiler av ønsket størrelse.

#### **Risikoanalyse ved planlegging av anskaffelsen**

Gravferdsetaten er enig i Kommunerevisjonens vurderinger.

#### **Kontraktstrategi og beslutningsgrunnlag**

Gravferdsetaten hadde tatt med et punkt om lærling i pkt. 12 i kontraktsformularet. Vi erkjenner at følgende setning skulle vært tatt med i formularet:

*Ved utførelsen av kontraktsarbeidet skal minimum 10 % av arbeidede timer innenfor fagområder med behov for læreplasser utføres av lærlinger.*

#### **Anbefaling**

Gravferdsetaten støtter Kommunerevisjonens anbefaling.

## **5. Gravferdsetaten tiltak**

Gravferdsetaten vil vurdere følgende tiltak på bakgrunn av Kommunerevisjonens anbefalinger:

Formalisere en ny rutine knyttet til planlegging av anskaffelser. Denne rutinen vil fungere som en sjekkliste for alle de sentrale momentene nevnt i spørsmål 4 (Formålstjenlighet og kostnadseffektivitet etc.). Det vil blant annet være viktig med sidemannskontroll, konkret rutine for markedsdialog, hvem som har ansvar for risikoreduserende tiltak. Vi har allerede en skriftlig rutine kalt «Mal for innkjøp oppdatert 2020» som kan oppdateres i tråd med tiltakene. Den nye rutinen må deretter gjøres kjent blant ansatte som jobber med anskaffelser i etaten.

Når det gjelder markedsdialog knyttet til sommerblomster så vil vi vurdere en RFI (Request for information- RFI) i god tid i forkant av anskaffelsen alternativt å sende hele eller deler av konkurransedokumentene på høring gjennom en veiledende kunngjøring på Doffin.

## **6. Tidsperspektiv tiltak**

Rutine planlegging av anskaffelser:

Gravferdsetaten kan ferdigstille ny rutine innen 31.12.2022 og deretter sende denne til Kommunerevisjonen.

Markedsdialog:

Vi tar anbefalingen til etterretning og vil omgående vurdere behovet for bredere markedsdialog ved større anskaffelser (f.eks. veiledende kunngjøringer).

## **7. Oppfattes rapporten som nyttig?**

Rapporten er verdifull for Gravferdsetaten fordi vår anskaffelsespraksis blir sett med nye øyne. Dette gir oss mulighet til å forbedre oss innenfor alle de sentrale vurderingsmomentene som ligger til grunn for denne revisjonen (Kommunerevisjonen- Rapport til uttalelse. Planlegging av anskaffelser. Revisjonskriterier side 47-48).

## **8. Rapportens oppbygning og språkbruk:**

Gravferdsetaten mener at rapporten er oversiktlig og strukturert, noe som gjør det enkelt å raskt trekke ut essensen av rapporten.

Rapporten er god skrevet og lett forståelig, noe som gjør den enkel å lese.

Med vennlig hilsen

Elisabeth Kværner  
avdelingssjef

Magne Mikal Hustavenes  
direktør

Magne Hustavenes  
direktør

Elisabeth Kværner  
avdelingsleder økonomi

Mottakere:

Oslo Kommune Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO



Oslo

Oslo Kommune

Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663 Oslo

Rapport 13/2022

Tel. +21 80 21 80

[www.krv.oslo.kommune.no](http://www.krv.oslo.kommune.no)