



Oslo

Kommunerevisjonen

Rapport 18/2025

Rammeavtaler i Utdanningsetaten

2025

Integritet og verdiskaping

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen *Anskaffelser i Utdanningsetaten*. Undersøkelsen omfatter også en beskrivelse av samarbeidet mellom Utdanningsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 21. januar 2025 (sak 6) og tilhører området effektiv kommune, jf. bystyrets vedtak om *Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024–2028* av 19. juni 2024 (sak 173).

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 i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av revisjonsrådgiver Adrian Munsterhjelm (prosjektleder) og seniorrådgiver Siri Strandenæs Lode (prosjektmedarbeider).

Vi vil takke Utdanningsetaten, Utviklings- og kompetanseetaten, Byrådsavdeling for finans og Byrådsavdeling for utdanning for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

5. desember 2025

Morten A. Engebretsen
kst. avdelingsdirektør

Adrian Munsterhjelm
revisjonsrådgiver

Innhold

Hovedbudskap.....	5
Sammendrag	5
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensninger	10
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.6 Rapportens oppbygning.....	11
2 Ramme- og samkjøpsavtaler i Oslo kommune	12
2.1 Organisering av arbeidet med anskaffelser	12
2.2 Utvalgte rammeavtaler	12
2.3 Utvalgte samkjøpsavtaler	13
2.4 Samarbeid mellom Utviklings- og kompetansetaten og Utdanningsetaten	14
3 Planlegging og inngåelse av rammeavtaler	16
3.1 Organisering	16
3.2 Behovsvurdering	22
3.3 Markedsundersøkelser	27
3.4 Risikovurderinger	29
3.5 Konkurransen	31
3.6 Dokumentasjon av anskaffelsesprosessen	33
4 Etterlevelse av rammeavtaler og samkjøpsavtaler	36
4.1 Ordninger for å sikre rett bruk av avtaler	36
4.2 Kontroll med avrop opp mot avtalenes bestemmelser	43
5 Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	48
5.1 Konklusjoner	48
5.2 Anbefalinger	49
6 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse.....	50
6.1 Byråden for utdanning	50
6.2 Utdanningsetaten.....	50
Tabelloversikt og referanser	53
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	55
Vedlegg 2 Metode	65

Vedlegg 3 Samarbeid mellom Utdanningsetaten og Utviklings- og kompetansetaten om samkjøpsavtaler	70
Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for utdanning.....	80
Vedlegg 4 Uttalelse fra Utdanningsetaten	82

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har gjennomført en forvaltningsrevisjon av Utdanningsetatens planlegging, inngåelse og etterlevelse av rammeavtaler.

Utdanningsetaten hadde ved anskaffelse av fem utvalgte rammeavtaler kartlagt behov, gjennomført konkurranser i tråd med regelverket og dokumentert sentrale forhold i anskaffelsesprotokoller. Likevel var ikke etatens planlegging, inngåelse og etterlevelse av rammeavtaler fullt ut tilfredsstillende. Det var stor variasjon i praksisen i de undersøkte anskaffelsene av rammeavtaler, og etaten hadde ikke på alle områder en tydelig skriftlig veiledning. Det var særlig svakheter når det gjaldt rolle- og ansvarsfordeling, markedsundersøkelser og kontroll med avrop for flere av rammeavtalene. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om etaten i tilstrekkelig grad hadde undersøkt og vurdert tiltak for å sikre konkurranse i en av anskaffelsene.

De avdekkede svakhetene øker risikoen for brudd på anskaffelsesregelverket, økonomiske tap og svekket omdømme for kommunen. Sett i lys av at Utdanningsetaten årlig foretar anskaffelser for flere milliarder kroner, stiller Kommunerevisjonen spørsmål om arbeidet med anskaffelser er gitt tilstrekkelig prioritet og oppmerksomhet av Utdanningsetaten.

Sammenheng

Utdanningsetaten står for en ikke ubetydelig andel av Oslo kommunes innkjøp. I 2024 kjøpte etaten varer og tjenester for omtrent 2,4 milliarder kroner. Utdanningsetatens administrasjon har ansvar for flere rammeavtaler som skolene skal benytte i sine innkjøp. I tillegg skal Utdanningsetaten benytte relevante rammeavtaler som er inngått for hele Oslo kommune. I Oslo kommune kalles disse avtalene *samkjøpsavtaler* og administreres av Utviklings- og kompetanseetaten. En betydelig andel av Utdanningsetatens samlede innkjøp gjøres gjennom ramme- og samkjøpsavtalene.

Over tid har Kommunerevisjonen gjennom ulike undersøkelser funnet svakheter i arbeidet med anskaffelser i Oslo kommune, inkludert i Utdanningsetaten. Det er viktig at anskaffelser av rammeavtaler planlegges på en god måte, og at avtalene etterleves. Dårlig planlagte anskaffelser gir risiko for blant annet at kommunen kjøper varer og tjenester som ikke treffer behovet. Manglende oppfølging av ramme- og samkjøpsavtaler kan føre til økonomiske konsekvenser og svekke kommunens omdømme.

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om Utdanningsetaten gjennomfører anskaffelser i tråd med regelverket og kommunens føringer, og eventuelt bidra til forbedringer på området. Forvaltningsrevisjonen har hatt følgende problemstillinger:

- Er Utdanningsetatens planlegging og inngåelse av rammeavtaler tilfredsstillende?
- I hvilken grad sikrer Utdanningsetaten at innkjøp og avrop er i tråd med rammeavtaler og samkjøpsavtaler?

Utdanningsetatens rammeavtaler for databriller, elevtransport, flyttetjenester, organisasjonsutvikling og skolebøker er valgt ut for nærmere undersøkelser for å besvare

problemstillingene. Avtalene ble valgt etter en vurdering av blant annet deres størrelse og når de var inngått. Med utgangspunkt i disse har vi undersøkt Utdanningsetatens praksis med organisering, behovsvurderinger, markedsundersøkelser, risikovurderinger, konkurranse og dokumentasjon. I tillegg har vi undersøkt etatens ordninger for å sikre etterlevelse av ramme- og samkjøpsavtaler og etatens kontroll av avrop. Vi har sett nærmere på etatens oppfølging av seks samkjøpsavtaler som Utdanningsetaten er en stor bruker av. De utvalgte ramme- og samkjøpsavtalene ble inngått i perioden 2021–2024.

Revisjonskriteriene er blant annet utledet fra kommuneloven, anskaffelsesloven med forskrift og kommunale strategier og instruksjer.

Forvaltningsrevisjonen bygger i hovedsak på intervjuer og dokumentgjennomgang. Vi har innhentet informasjon fra Utdanningsetaten sentralt og fra to skoler. Rapporten omfatter også en beskrivelse av samarbeidet mellom Utdanningsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten i planleggingen og oppfølgingen av samkjøpsavtaler, det vil si rammeavtaler som gjelder for Oslo kommune, som Utviklings- og kompetanseetaten administrerer. Beskrivelsen omfatter både samarbeidet generelt og i enkelte avtaler som Utdanningsetaten er en stor bruker av. I den forbindelse har vi innhentet informasjon også fra Utviklings- og kompetanseetaten.

Sentrale vurderinger

Planlegging og inngåelse av rammeavtaler

Utdanningsetaten hadde utarbeidet veiledningsmateriell som beskrev roller og ansvar ved anskaffelser. Enkelte sentrale forhold, blant annet knyttet til roller og ansvar i kontraktsoppfølging, var imidlertid ikke tydeliggjort. I alle de undersøkte anskaffelsene var det ut fra dokumentasjonen uklart hvem som hadde ansvaret for sentrale oppgaver, for eksempel kvalitetssikring, evaluering av tilbud og oppfølging av avtalen. Uklare rollebeskrivelser gir risiko for manglende eierskap og svak oppfølging. Kommunerevisjonen merker seg at etatens anskaffelsesteam i praksis har hatt en større rolle i gjennomføringen av anskaffelser enn det som var tiltenkt, uten at teamet har fått tilført faste ressurser.

Etatsdirektøren hadde signert kontrakt og kontraktsstrategi for alle anskaffelsene. Det var en svakhet at det utover dette ikke var lagt opp til arbeidsdeling og sidemannskontroll i anskaffelsen av rammeavtalen om skolebøker, særlig sett i lys av at avtalen har en beløpsramme på 450 millioner kroner. Dette gir risiko for utilsiktede feil og i ytterste konsekvens økonomiske tap og misligheter.

Utdanningsetaten hadde dokumentert behovsvurderinger i alle de undersøkte anskaffelsene. Dette inkluderte vurderinger av kostnadseffektivitet, formålstjenlighet og brukernes behov.

Det var stor variasjon når det gjaldt omfanget på markedsundersøkelser og i hvilken grad undersøkelsene var dokumentert. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om etaten hadde gjort nok for å komme i kontakt med mer enn én aktuell leverandør i anskaffelsen av rammeavtalen om databriller. Det var en svakhet at markedsundersøkelsen her ikke var dokumentert. Når det gjaldt avtalen om skolebøker, stiller Kommunerevisjonen spørsmål om etaten burde kontaktet andre leverandører som er mindre – dette for å få informasjon om mulige tiltak for å motta flere tilbud.

Det var en svakhet at etaten ikke hadde dokumentert vurderinger av risiko og tiltak i anskaffelsene av rammeavtalene om organisasjonsutvikling og skolebøker. Manglende risikovurderinger øker risikoen for at det oppstår forhold ved gjennomføringen og oppfølgingen av anskaffelsene som etaten ikke er forberedt på.

I alle de utvalgte anskaffelsene var det gjennomført konkurranse ved utlysning på Doffin og TED, og det var gitt tilstrekkelig frist for å levere tilbud. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om Utdanningsetaten i tilstrekkelig grad hadde vurdert tiltak for å sikre konkurranse i anskaffelsen av rammeavtalen om skolebøker. Utilstrekkelig konkurranse gir risiko for at kommunen oppnår dårligere avtalevilkår.

De fleste vesentlige punktene i anskaffelsesprotokollen var fylt ut i alle anskaffelsene. Dette gjaldt blant annet hvilke leverandører som leverte tilbud, og etatens begrunnelse for valg av leverandører. Etaten hadde imidlertid ikke dokumentert habilitetsvurderinger i alle tilfeller. Det var en mangel at det ikke var utarbeidet anskaffelsesprotokoll for en av minikonkurransene på rammeavtalen for organisasjonsutvikling. Dokumentasjon av vurderinger som gjøres underveis, er viktig blant annet for å sikre etterprøvbarehet.

Etterlevelse av rammeavtaler og samkjøpsavtaler

Utdanningsetaten hadde etablert ordninger som la til rette for riktig bruk av ramme- og samkjøpsavtaler i etatens administrasjon og i skolene. Dette var gjort gjennom blant annet informasjon i etatens anskaffelsesveileder om generell fremgangsmåte for å benytte avtalene, informasjon på intranettet om den enkelte rammeavtale og samkjøpsavtale. Videre arrangerte etatens anskaffelsesteam jevnlig kurs om anskaffelser og kunne gi bistand eller veiledning ved behov.

Utdanningsetaten hadde ikke formalisert hvem som hadde ansvaret for å kontrollere bruken av rammeavtaler. Det syntes å være ulike oppfatninger blant ansatte om hvem som hadde dette ansvaret. Etaten hadde heller ikke tilstrekkelig systemstøtte for kontroller av avrop, noe som blant annet gjør kontrollene mer ressurskrevende. Det gir samlet sett risiko for at kontroller av volum, varighet og tildeling ikke gjennomføres i nødvendig omfang, og at eventuelle kontroller ikke fanger opp feil.

Kommunerevisjonens kontroller av bruken av rammeavtaler viser at etaten i et visst omfang hadde gjort kjøp fra leverandører utenfor rammeavtalene. Dette gjaldt særlig databriller, der utgiftene til andre leverandører i avtalens første måneder var vesentlig høyere enn utgiftene til avtaleleverandøren.

Etatens opplysninger tyder på at det kun var gjort enkelte kontroller med avrop opp mot de utvalgte avtalenes bestemmelser om volum, varighet og tildeling, og at disse ikke var dokumentert. Utilstrekkelig kontroll gir risiko for at brudd på anskaffelsesregelverket ikke fanges opp. Dette kan svekke kommunens omdømme og føre til økonomiske tap.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Utdanningsetaten

- å vurdere tiltak for å sikre tydelig ansvarsfordeling ved planlegging, gjennomføring og oppfølging av anskaffelser
- å vurdere tiltak for å sikre at markedssituasjonen er tilstrekkelig belyst i etatens anskaffelser

- å vurdere tiltak som kan bidra til økt konkurranse i etatens anskaffelser
- å sørge for at det i større grad gjennomføres risikovurderinger av forhold av betydning for gjennomføring og oppfølging av anskaffelser
- å sørge for tilstrekkelig dokumentasjon av vurderinger og beslutninger i anskaffelser
- å gjennomføre mer systematisk kontroll av avrop opp mot rammeavtalers bestemmelser om volum, varighet og tildeling

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for utdanning å følge opp Utdanningsetatens forbedringsarbeid i styringsdialogen.

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for utdanning og Utdanningsetaten. I uttalelsene ble er det varslet relevante tiltak. Vesentlige momenter i uttalelsene er presentert og oppsummert i kapittel 6. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 3 og 4.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Utdanningsetaten, inkludert skolene, kjøpte varer og tjenester for omtrent 2,4 milliarder kroner i 2024. Utdanningsetaten har inngått flere rammeavtaler som skolene skal benytte i sine innkjøp. I tillegg skal etaten benytte relevante rammeavtaler som gjelder for hele Oslo kommune. I Oslo kommune kalles disse avtalene *samkjøpsavtaler* og administreres av Utviklings- og kompetanseetaten. En betydelig andel av Utdanningsetatens samlede innkjøp gjøres gjennom ramme- og samkjøpsavtalene.

Bruk av rammeavtaler kan være tids- og kostnadsbesparende. Ved å samle mange innkjøp under én avtale kan man forhandle frem lavere priser, og man slipper å gjennomføre full anskaffelseskonkurranse for hvert enkeltkjøp. Samtidig er det lite sannsynlig at forvaltere av sentraliserte avtaler alltid har fullstendig innsikt i forholdene på lokalt nivå, noe som kan gjøre det utfordrende å tilpasse løsninger og tjenester til de konkrete behovene. Avrop på slike avtaler kan gjøres på ulike steder i organisasjonen, noe som kan gjøre oversikt og oppfølging krevende. Manglende oppfølging av rammeavtaler kan ha økonomiske konsekvenser og svekke kommunens omdømme.

Kommunerevisjonens arbeid med regnskaps- og forvaltningsrevisjon har avdekket svakheter og mangler på anskaffelsesområdet. Som del av regnskapsrevisjonen har Kommunerevisjonen gjennom flere år undersøkt Utdanningsetatens praksis med gjennomføring av utvalgte anskaffelser. Enkelte av funnene bygger på Utdanningsetatens egne stikkprøvekontroller. Undersøkelsene har blant annet vist svakheter når det gjelder føring av anskaffelsesprotokoll, dokumentasjon av vurderinger og beslutninger om valg av leverandør, bruk av kontrakt, dokumentasjon av fakturagrunnlag i Agresso, bruk av leverandører utenfor samkjøpsavtale og kommunikasjon med Utviklings- og kompetanseetaten om utfordringer med samkjøpsavtalene.

I forvaltningsrevisjonsrapport 8/2021 *Bruk av rammeavtaler* ble det avdekket at de to undersøkte virksomhetene ikke hadde god nok oversikt over påløpte kostnader for avtalene. I flere tilfeller syntes kostnadene å ha oversteget den estimerte verdien betydelig, som kan være i strid med regelverket. Utdanningsetaten var ikke omfattet. Rapport 13/2022 *Planlegging av anskaffelser* viste stor variasjon i anskaffelsespraksisen blant de fire undersøkte virksomhetene. Det var svakheter blant annet når det gjaldt risikovurderinger og vurderinger av behov og marked. I en virksomhet var det mangler i tilretteleggingen for konkurranse. Utdanningsetaten var ikke omfattet. Rapport 7/2023 *Kommunens bruk av innkjøpsmakt – samkjøpsavtaler* avdekket blant annet svakheter ved kontroll og oppfølging av samkjøpsavtaler, herunder i Utdanningsetaten.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om Utdanningsetaten gjennomfører anskaffelser i form av rammeavtaler i tråd med regelverket og kommunens føringer, og eventuelt bidra til forbedringer på området. Problemstillingene i undersøkelsen har vært følgende:

- Er Utdanningsetatens planlegging og inngåelse av rammeavtaler tilfredsstillende?

- I hvilken grad sikrer Utdanningsetaten at innkjøp og avrop er i tråd med rammeavtaler og samkjøpsavtaler?

For å svare på problemstillingene har vi undersøkt utvalgte sider av anskaffelsesprosessene, herunder behovsvurderinger, markedsundersøkelser, risikovurderinger, dokumentasjon, gjennomføring av konkurranse, retningslinjer og støtte i forbindelse med avrop og kontroll av avrop.

I tillegg omfatter rapporten en beskrivelse av samarbeidet mellom Utdanningsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten ved planlegging og oppfølging av samkjøpsavtaler som Utdanningsetaten er en stor bruker av. Et sammendrag av beskrivelsen ligger i kapittel 2, mens hoveddelen ligger i vedlegg 3.

1.3 Avgrensninger

Vi har ikke undersøkt hvorvidt kontraktskravene Utdanningsetaten har stilt i anskaffelsene, er hensiktsmessige eller korrekte. Vi har heller ikke undersøkt Utdanningsetatens kontroll av om leverandørene etterlever kontraktskrav.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene i hovedsak utledet fra følgende kilder:

- kommuneloven
- lov om offentlige anskaffelser
- forskrift om offentlige anskaffelser
- Byrådssak 1036/22 Ny instruks for virksomhetsstyring
- Byrådssak 1037/22 Ny instruks for internkontroll
- Byrådssak 1104/17 Oslo kommunes anskaffelsesstrategi
- Rundskriv 28/2023 Bruk av samkjøpsavtaler i Oslo kommune

Vedlegg 1 inneholder revisjonskriteriene og utledningen av dem.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Utdanningsetaten er revidert virksomhet. Forvaltningsrevisjonen bygger hovedsakelig på intervjuer og dokumentgjennomgang. Vi har undersøkt etatens arbeid med rammeavtaler generelt. Ved inngangen til 2025 hadde etaten elleve rammeavtaler som gjaldt for hele etaten, og vi har sett nærmere på fem utvalgte avtaler. Vi har innhentet informasjon fra to utvalgte skoler og fra etaten sentralt. I tillegg har vi gjort enkelte analyser av avtalelojalitet i kommunens økonomisystem (Agresso). Rapporten omfatter også en beskrivelse av samarbeidet mellom Utdanningsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten i planlegging og oppfølging av samkjøpsavtaler som Utdanningsetaten er en stor bruker av. I den forbindelse har vi innhentet informasjon fra Utviklings- og kompetanseetaten gjennom intervjuer og dokumentinnhenting.

Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i perioden mai–september 2025. Ramme- og samkjøpsavtalene som omfattes av undersøkelsen, ble inngått i perioden 2021–2024.

Rapporten omfatter også beskrivelser og vurderinger av rutiner og praksis helt frem til sommeren 2025.

Vedlegg 2 inneholder en mer utfyllende beskrivelse av metoden som er brukt i undersøkelsen.

1.6 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 inneholder overordnet informasjon om ansvarsfordelingen i Oslo kommunes arbeid med anskaffelser og om de utvalgte ramme- og samkjøpsavtalene i undersøkelsen. I tillegg oppsummerer kapittelet samarbeidet mellom Utdanningsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten. Kapittel 3 handler om Utdanningsetatens planlegging og inngåelse av rammeavtaler. Kapittel 4 handler om etterlevelse av rammeavtaler og samkjøpsavtaler.

Kapittel 5 inneholder Kommunerevisjonens samlede konklusjon og anbefalinger. I kapittel 6 er vesentlige momenter fra uttalelsene til rapporten oppsummert og vurdert. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 3 og 4.

2 Ramme- og samkjøpsavtaler i Oslo kommune

2.1 Organisering av arbeidet med anskaffelser

Oslo kommunes arbeid med anskaffelser er i hovedsak desentralisert. Utviklings- og kompetanseetaten har overordnet ansvar på anskaffelsesområdet. Blant annet har etaten utarbeidet anskaffelsesrutiner og -maler og tilbyr anskaffelsesfaglig bistand til kommunens virksomheter. Den nyopprettede Økonomi- og forvaltningsetaten overtar ansvaret fra 1. januar 2026. Den enkelte virksomhet har ansvaret for planlegging og gjennomføring av sine egne anskaffelser. Det er et stort antall innkjøpere i kommunen. Utdanningsetaten anslår å ha rundt 700 ansatte som jobber med innkjøp og kontraktsoppfølging. Disse jobber i varierende grad med dette og er fordelt på etatsadministrasjonen og skolene.

Utviklings- og kompetanseetaten har inngått og forvalter over 90 rammeavtaler som i hovedsak gjelder for hele kommunen. Disse rammeavtalene kalles *samkjøpsavtaler*. I tillegg har flere virksomheter, herunder Utdanningsetaten, inngått egne rammeavtaler for å dekke virksomhetsspesifikke behov. Det er disse avtalene som omtales som *rammeavtaler* i denne forvaltningsrevisjonen.

2.2 Utvalgte rammeavtaler

I forvaltningsrevisjonen har vi valgt ut fem av Utdanningsetatens rammeavtaler som vi har sett nærmere på: databriller, elevtransport, flyttetjenester, organisasjonsutvikling og skolebøker. Utgangspunktet for utvelgelsen var at avtalene var inngått relativt nylig og gjaldt ved inngangen til 2025, at avtalene hadde relativt stor verdi, og at avrop for det meste ble gjort ute i organisasjonen, altså ikke av en sentral anskaffelsesenheter.

Rammeavtalen om databriller er inngått med én leverandør. Den gjelder fra 10. oktober 2024 med varighet på maksimalt fire år. Avtalen har en ramme på 10 millioner kroner. Omsetningen på avtalen frem til utgangen av august 2025 var omtrent 340 000 kroner.

Rammeavtalen om elevtransport er inngått med én leverandør. Den gjelder fra 1. august 2024 med en varighet på maksimalt seks år. Avtalen har en ramme på 726 millioner kroner. Omsetningen på avtalen frem til utgangen av august 2025 var omtrent 156 millioner kroner.

Rammeavtalen om flyttetjenester var inngått med én leverandør og gjaldt fra 1. april 2022. Avtalen hadde en varighet på maksimalt fire år. Avtalen hadde en ramme på 80 millioner kroner. Utviklings- og kompetanseetaten har inngått en samkjøpsavtale om flyttetjenester for alle kommunens virksomheter fra 10. februar 2025. På bakgrunn av dette forlenget ikke Utdanningsetaten sin rammeavtale. Forbruket på rammeavtalen i perioden april 2022 til februar 2025 var omtrent 23 millioner kroner.

Rammeavtalen om organisasjonsutvikling er inngått med tre leverandører. Den gjelder fra 22. september 2022 med en varighet på maksimalt fire år. Oppdrag inntil 150 000 kroner skal fordeles slik at alle leverandørene får tilnærmet lik mengde oppdrag. For oppdrag over 150 000 kroner skal det gjennomføres minikonkurranse (en konkurranse der kun leverandørene på rammeavtalen kan delta). Avtalen har en ramme på 8 millioner kroner. I perioden september 2022 til og med august 2025 var forbruket på avtalen omtrent 1,8 millioner kroner.

Rammeavtalen om skolebøker er inngått med én leverandør. Den gjelder fra 10. mai 2024 med en varighet på maksimalt fire år. Avtalen har en ramme på 450 millioner kroner. Frem til utgangen av august 2025 var det brukt omtrent 82 millioner kroner på avtalen.

2.3 Utvalgte samkjøpsavtaler

For å beskrive samarbeidet mellom Utdanningsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten har vi omtalt samarbeidet i forbindelse med planleggingen og oppfølgingen av seks samkjøpsavtaler som Utdanningsetaten er en stor bruker av: catering, låsesmedtjenester, møbler og inventar til skole, renholdsplanlegging, renholdstjenester og vikartjenester for pedagogisk personell.

Samkjøpsavtalen om catering er inngått med to arbeidsinkluderingsbedrifter. Den gjelder fra 5. desember 2023 med en varighet på maksimalt fire år. Avtalen har en ramme på 8 millioner kroner og er ikke-eksklusiv for både kommunen og leverandørene. Det vil si at virksomhetene i kommunen ikke er forpliktet til å benytte avtalen, og at leverandørene ikke er forpliktet til å levere til kommunen. Ifølge Utviklings- og kompetanseetaten var den totale omsetningen på avtalen i 2024 til leverandør A og B på henholdsvis 6,5 millioner og 800 000 kroner. Utdanningsetaten sto for henholdsvis 75 og 29 prosent av denne omsetningen.

Samkjøpsavtalen om låsesmedtjenester er inngått med tre leverandører. Den gjelder fra 20. januar 2023 med en maksimal varighet på fire år. Avtalen har en ramme på 370 millioner kroner. For oppdrag under 200 000 kroner kan virksomhetene bestille direkte fra en av leverandørene. Mellom 200 000 og 500 000 kroner skal virksomhetene gjennomføre en minikonkurranse, mens de for oppdrag over 500 000 kroner kan velge mellom å gjennomføre en minikonkurranse eller en egen anskaffelse. Ifølge tertialstatistikk fra leverandørene var det omsatt for 41 millioner kroner på avtalen i 2024. Utdanningsetaten sto for omtrent 10 prosent.

Samkjøpsavtalen om møbler og inventar til kontor, skole og institusjon er inngått i samarbeid med flere kommuner og kommunale selskaper med tre leverandører. Den gjelder fra 26. januar 2024 med en maksimal varighet på fire år. Avtalen har en ramme på 820 millioner kroner. Det skal gjennomføres minikonkurranse for bestillinger over 500 000 kroner. Bestillinger under 500 000 kroner kan gjøres direkte fra en leverandør eller via minikonkurranse. Ifølge Utviklings- og kompetanseetaten var kommunens omsetning på avtalen i perioden januar 2024 til april 2025 rett over 90 millioner kroner, hvor Utdanningsetaten sto for omtrent 30 prosent.

Samkjøpsavtalen om renholdsplanlegging er inngått med to leverandører. Den gjelder fra 1. november 2024 med en maksimal varighet på fire år. Avtalen har en ramme på 24 millioner kroner. Kommunens virksomheter er delt inn i to grupper, som skal benytte hver sin leverandør. Omsetningen på avtalen i 2024 var ifølge Utviklings- og kompetanseetaten på 3,8 millioner kroner, hvorav Utdanningsetaten sto for 2,5 millioner kroner.

Samkjøpsavtalen om renholdstjenester var inngått med seks leverandører. Den gjaldt fra 8. september 2021 med en varighet på fire år og en ramme på 1,84 milliarder kroner. Avtalen ble avsluttet med to av leverandørene i 2024 etter brudd på seriøsitetsbestemmelser. Avtalen hadde en ramme på 1,84 milliarder kroner. For oppdrag over 150 000 kroner skulle det gjennomføres minikonkurranse, mens man kunne velge fritt blant leverandørene for oppdrag

under 150 000 kroner. Omtrent halvparten av Utdanningsetatens skoler hadde avropskontrakter gjennom samkjøpsavtalen. Resten har renhold i egen regi. Ifølge Utviklings- og kompetanseetaten var den totale omsetningen på avtalen i 2024 nesten 300,2 millioner kroner, hvorav Utdanningsetaten sto for omtrent 40 prosent. Ny samkjøpsavtalen gjelder fra 8. september 2025. Planleggingen av denne pågikk første halvår 2025, og vi har omtalt denne planleggingen.

Samkjøpsavtalen om vikartjenester – pedagogisk personell er inngått med fire leverandører. Den gjelder fra 22. januar 2022 med en maksimal varighet på fire år. Bestillinger skal gjøres etter fossefallsmetoden. Det vil si at den best rangerte leverandøren skal kontaktes først. Dersom den leverandøren ikke har kapasitet, skal den nest best rangerte leverandøren kontaktes, og så videre. Avtalen har en ramme på omtrent 1,1 milliard kroner. Utviklings- og kompetanseetaten oppga i oktober 2025 at den totale omsetningen på avtalen var på omtrent 1 milliard kroner, hvor Utdanningsetatens omsetning var i underkant av 30 millioner kroner. Bydelene står for det meste av forbruket på avtalen gjennom kjøp av vikarer til barnehager.

2.4 Samarbeid mellom Utviklings- og kompetanseetaten og Utdanningsetaten

Her oppsummerer vi Utviklings- og kompetanseetatens involvering av virksomheter i planleggingen og oppfølgingen av samkjøpsavtaler, herunder samarbeidet med Utdanningsetaten i samkjøpsavtaler som Utdanningsetaten er en stor bruker av. For mer utfyllende informasjon, se vedlegg 3.

2.4.1 Samarbeid i planlegging av samkjøpsavtaler

For å sikre at brukernes behov blir ivare tatt i den enkelte samkjøpsavtale, etablerer Utviklings- og kompetanseetaten som hovedregel en brukergruppe for anskaffelsen av den enkelte avtale. Etaten ønsker at deltakerne i brukergruppene blant annet representerer de største brukerne på det aktuelle samkjøpsområdet. Deltakerne har ofte en annen innsikt i behovene på området enn det Utviklings- og kompetanseetaten har – for eksempel om utfordringer og fordeler med ulike typer varer og tjenester. Generelt sett deltar vanligvis brukergruppene i utformingen av kravspesifikasjon og eventuell markedsundersøkelse samt ved evaluering av tilbud, særlig av kvalitetskriterier. Utviklings- og kompetanseetaten erfarer at det er en utfordring å rekruttere ansatte til brukergrupper og å få deltakere til å prioritere dette arbeidet.

Innen de samkjøpsavtalene som er omfattet av denne undersøkelsen, deltok Utdanningsetaten i brukergrupper for avtalene om møbler og inventar til kontor, skole og institusjon, renholdsplanlegging, renholdstjenester og vikartjenester for pedagogisk personell. Utdanningsetaten bidro blant annet med å dele erfaringer fra tidligere avtaler, gi innspill til konkurransegrunnlag og med evaluering av tilbud.

2.4.2 Samarbeid i oppfølging av samkjøpsavtaler

I oppfølgingen av samkjøpsavtaler samarbeider Utviklings- og kompetanseetaten med Utdanningsetaten og de andre virksomhetene på flere måter. Utviklings- og kompetanseetatens oppfølgingsaktiviteter planlegges ifølge etaten blant annet på bakgrunn av risikovurderinger per avtaleområde. Ifølge etaten gjennomføres det normalt oppstartsmøter om inngåtte samkjøpsavtaler med bestillere i virksomhetene, der det blant annet gis

informasjon om hvordan bestillinger skal gjøres, og ansvarsfordelingen for oppfølging. Slik informasjon skal også fremkomme på kommunens intranett. Vi så eksempler på at Utdanningsetaten, inkludert skolene, ved behov tok direkte kontakt med avtaleforvalterne for samkjøpsavtalene. I 2024 ble de to etatene enige om å gjennomføre jevnlige statusmøter for å diskutere felles utfordringer og planer om samkjøpsavtaler.

Utviklings- og kompetanseetaten bruker innkjøpsanalyseverktøyet *KMD innkjøpsanalyse* til kontroller av avtalelojalitet. Kontrollene viser en del kjøp fra feil leverandører. Dette gjaldt for eksempel Utdanningsetatens bruk av samkjøpsavtalen om møbler og inventar til skole, der Utviklings- og kompetanseetaten hadde fulgt opp dette skriftlig med Utdanningsetaten.

I noen tilfeller hadde det vært dialog mellom Utviklings- og kompetanseetaten og Utdanningsetaten om oppfølging av samkjøpsavtaler. For eksempel var det avdekket avvik knyttet til lønns- og arbeidsvilkår i avtalene om renholdstjenester og vikartjenester for pedagogisk personell, der Utviklings- og kompetanseetaten hadde informert Utdanningsetaten om funnene. I andre tilfeller hadde skoler kontaktet Utviklings- og kompetanseetaten om blant annet feilfakturerings fra leverandører.

3 Planlegging og inngåelse av rammeavtaler

I dette kapittelet beskriver og vurderer vi ulike sider ved Utdanningsetatens planlegging og inngåelse av rammeavtaler. Dette gjelder organisering, behovsvurderinger, risikovurderinger, markedsundersøkelser, konkurransegjennomføring og dokumentasjon av vesentlige forhold. Hvert delkapittel er strukturert slik at generell praksis og veiledningsmaterieell beskrives først. Deretter beskrives planleggingen og gjennomføringen av de utvalgte rammeavtalene.

3.1 Organisering

3.1.1 Revisjonskriterium

- Utdanningsetaten bør sørge for en organisering som tydeliggjør roller, ansvar og kompetansebehov for å sikre tilfredsstillende anskaffelser av rammeavtaler.

3.1.2 Faktabeskrivelse

Generelt

Organisering av Utdanningsetatens arbeid med anskaffelser

Ansaret og ressursene knyttet til etatens sentrale arbeid med anskaffelser var fra januar 2025 lagt til seksjon for økonomi og regnskap i avdeling for administrative tjenester. Seksjonen har et anskaffelsesteam som består av to anskaffelsesfaglige rådgivere, i til sammen 1,7 årsverk. Vi fikk opplyst at anskaffelsesteamet var tenkt å ha en rådgivende rolle, og at ansaret for anskaffelse og oppfølging av rammeavtaler i utgangspunktet skulle være desentralisert og ligge til avdelingen eller skolen med behov på det aktuelle området. De to ansatte i teamet har i hovedsak de samme arbeidsoppgavene. I en periode på syv måneder i 2024 var teamet bemannet med ytterligere én person for å ta igjen et etterslep.

Seksjonslederen for økonomi og regnskap oppga at ansatte på skolene og i etatsadministrasjonen skal ta kontakt med anskaffelsesteamet når anskaffelser overstiger 500 000 kroner, eller hvis de har behov for anskaffelsesfaglig støtte. Seksjonslederen selv var i liten grad involvert i arbeidet med etatens rammeavtaler. Ifølge seksjonslederen var det avdelingene i Utdanningsetatens administrasjon som gjennomfører flest store anskaffelser, og anskaffelsesteamet bistår derfor oftere dem enn skolene. Teamet gjennomfører også minikonkurranser på vegne av skolene. Disse skal gjøres ved bruk av konkurransegjennomføringsverktøyet KGV. Skolene har ikke tilgang til KGV, ifølge en av de anskaffelsesfaglige rådgiverne.

Både seksjonslederen for økonomi og regnskap og en ansatt i anskaffelsesteamet trakk frem ressursituasjonen i teamet. Ifølge seksjonslederen hadde teamet kun ressurser til å gjøre det mest nødvendige. Den ansatte i teamet oppga at det i praksis er anskaffelsesteamet som gjennomfører mange av anskaffelsene for skolene og avdelingene i etatsadministrasjonen på grunn av begrenset kapasitet og anskaffelsesfaglig kompetanse på skolene og i avdelingene. Den ansatte fortalte at teamet årlig gjennomfører 30–35 anskaffelser. For å få det til måtte arbeidsprosessene gjennomføres så enkelt som mulig. Vedkommende mente at det burde vært satt av mer ressurser til arbeidet med anskaffelser.

Frem til januar 2025 var teamet organisert i juridisk avdeling. Avdelingsdirektøren i juridisk avdeling fortalte at hovedmotivasjonen for å flytte teamet over til seksjon for økonomi og

regnskap var å oppnå synergieffekter mellom anskaffelsesteamet og ansatte som jobber med økonomi og regnskap. Etatsdirektøren besluttet omorganiseringen på grunnlag av en anbefaling som avdelingsdirektøren for juridisk avdeling hadde lagt frem for toppledergruppen i etaten. Avdelingsdirektøren mente det var hensiktsmessig at kontroll og oppfølging av både regnskap og av kjøp og avtalelojalitet skjedde som en del av en felles økonomioppfølging av skolene og avdelingene i etaten. Selv om det er mange juridiske problemstillinger i anskaffelser, erfarte avdelingsdirektøren at det var lite synergi mellom anskaffelsesteamet og resten av juridisk avdeling, siden de ansatte i anskaffelsesteamet i praksis hadde mer spisskompetanse på anskaffelsesregelverket enn de øvrige ansatte i avdelingen.

Avdelingsdirektøren i juridisk avdeling oppga fordeler og ulemper ved den desentraliserte organiseringen av arbeidet med anskaffelser. Organiseringen kan føre til økt kompetanse om anskaffelser i større deler av etaten enn ved en sentralisert organisering. Videre kan organiseringen føre til at den enkelte avdeling får større eierskap til anskaffelsen og følger den tettere opp. På en annen side er det mange avdelinger som gjennomfører få anskaffelser. De ansatte her må dermed bruke mye tid, blant annet på å sette seg inn i krav og sanksjonsmuligheter.

En ansatt i anskaffelsesteamet pekte på at en desentralisert organisering legger til rette for at de som gjennomfører anskaffelser, har nødvendig nærhet og kjennskap til det som skal anskaffes. Samtidig krever en slik organisering større kompetanse på skolene og i avdelingene, noe som ifølge den ansatte var vanskelig å få til i praksis ettersom innkjøperne må gjennomføre anskaffelser jevnlig for å bli gode på det. Det hadde ifølge den ansatte vært mye utskiftning av personell i etaten. I tillegg har ansatte med innkjøpperroller mange andre arbeidsoppgaver og lite kapasitet til arbeidet med anskaffelser.

Den ansatte opplevde at ulempene ved en desentralisert organisering på anskaffelsesområdet hadde blitt større i takt med at regelverket for offentlige anskaffelser har blitt mer og mer komplisert. Terskelen for å kunne gjennomføre anskaffelser på egen hånd var nå høyere enn tidligere, og rådgiveren opplevde stor variasjon i kompetansen ute i organisasjonen.

Etatens anskaffelsesveileder (2025)

Utdanningsetatens gjeldende anskaffelsesveileder var tilgjengelig på etatens intranett, Tavla. Den ble utarbeidet i mai 2025. Veilederen beskriver roller og ansvar i anskaffelser innenfor ulike terskelverdier. I de fleste tilfeller er det kravene og føringene som gjelder for anskaffelser over 2,3 millioner kroner, som vil være mest aktuelle for etatens anskaffelser av rammeavtaler. I veilederen var organiseringen av anskaffelser av ulik størrelse beskrevet i tabellform og i løpende tekst. Ansvar og roller var beskrevet noe ulikt på de forskjellige plassene i veilederen. Begrepene som var brukt for de ulike rollene, var i hovedsak ikke definert.

Tabell 1 Utdanningsetatens føringer om roller og ansvar i anskaffelser av ulike størrelser

Verdi	Ansvarlig	Hva som skal gjøres
Uansett verdi	Behovshaver	Sjekke først om behovet er dekket av en ramme-/samkjøpsavtale.
Under 100 000	Skole eller avdeling i UDA	Anskaffelser under kr 100 000 ekskl. mva. er ikke omfattet av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kun Utdanningsetatens regler gjelder.
100 000 – 500 000	Skole eller avdeling i UDA	Krever [minimum] en forenklet fremgangsmåte. Vanligvis gjennom å sende tilbudsinnbydelse til tre leverandører på e-post. Utføres av skolen eller avdelingen i UDA.
500 000 – 1 300 000	Skole eller avdeling med bistand fra Anskaffelser.	Ved innkjøp over kr 500 000 ekskl. mva. skal dere ta kontakt med Anskaffelser for bistand.
1 300 000 – 2 300 000	Skole eller avdeling med bistand fra anskaffelser. Her vil Anskaffelser være mer involvert.	Dette krever en utlysning, og prosedyrene er mer omfattende. Det må kunngjøres slik at leverandører i hele Norge får mulighet til å delta.
Over 2 300 000	Skole eller avdeling med bistand fra Anskaffelser. Her vil Anskaffelser være mest involvert.	Krever kunngjøring for leverandører i hele EØS-området. Enda strengere prosedyrekrav.

Kilde: Utdanningsetatens anskaffelsesveileder (2025).

I tabell 1 fremgår det at den enkelte skole eller avdeling har ansvar for gjennomføringen av anskaffelser over 2,3 millioner kroner, mens etatens anskaffelsesteam skal involveres i prosessene. Tabellen viser også at det er «behovshaver» som har ansvar for å sjekke om et behov allerede er dekket av en ramme- eller samkjøpsavtale.

Videre i veilederen fremgår det at det er «bestiller» som har ansvar for å undersøke om det finnes gjeldende avtaler som skal benyttes før en anskaffelse gjennomføres, mens «koststedsansvarlig» har det overordnede ansvaret for at enheten er lojal mot inngåtte avtaler. I veilederen var begrepet «koststedsansvarlig» definert noe ulikt på forskjellige steder.

Veilederen inneholder også egne kapitler for anskaffelser innenfor ulike terskelverdier der roller og ansvar utdypes noe. Alle anskaffelser over 500 000 kroner skal gjennomføres av «sertifisert innkjøper». Ifølge Utdanningsetaten skal sertifiserte innkjøpere kontakte anskaffelsesteamet i anskaffelser over 1,3 millioner kroner.

Dersom ingen på skolen eller i avdelingen er sertifisert, skal anskaffelsesteamet bistå i anskaffelser over 500 000. I slike tilfeller skal en fra den aktuelle skolen eller avdelingen i etatens administrasjon utnevnes til «kontaktperson», som skal være «overordnet ansvarlig» for anskaffelsen og koordinere med anskaffelsesteamet. Det er ikke presisert hva det innebærer å være overordnet ansvarlig. Ifølge veilederen har anskaffelsesteamet i slike anskaffelser ansvar for rådgivning, bistand og kvalitetssikring og arkivering av dokumenter og utlysning av konkurranse.

For alle anskaffelser over 1 300 000 kroner skal kontraktsstrategi og anskaffelsesprotokoll signeres av etatsdirektøren. For disse anskaffelsene fremgår det også at det skal gjennomføres kontraktsoppfølging og lages en plan for dette. Det er ikke tydeliggjort hvem som har ansvar for dette, hvilke krav eller forventninger som settes til oppfølgingen, eller hvordan den skal dokumenteres.

Avslutningsvis i veilederen er det beskrevet råd til kontaktpersoner/ansvarlige og føringer for ledere. Kontaktpersoner/ansvarlige rådes til å se på seg selv som en prosjektleder som anskaffelsesteamet skal bistå og delta i prosjektet til. Det rådes til å bruke god tid på planlegging og forarbeid, med lenke til Utviklings- og kompetanseetatens veiledere for planleggingsfasen. Videre er det råd om å bruke god tid på kontraktsstrategien og sørge for at anskaffelsesteamet får all informasjon som er relevant for anskaffelsen.

Føringene for ledere gjelder blant annet at hovedansvaret for å gjennomføre anskaffelser bør ligge til én person for å bygge kompetanse og erfaring, mens noen andre bistår den hovedansvarlige for å redusere sårbarhet ved sykdom eller oppsigelse. Det er også anbefalt å sette av tid skriftlig (timer eller stillingsprosent) for de som gjennomfører anskaffelser, og sertifisere den ansvarlige dersom enheten gjennomfører mer enn tre anskaffelser årlig.

Seksjonslederen for økonomi og regnskap var ikke kjent med hvem som hadde utarbeidet veilederen, eller hvor i organisasjonen den var forankret. En ansatt i anskaffelsesteamet oppga at veilederen var utarbeidet av teamet selv, og at den ikke var forankret oppover i etaten.

Etatens anskaffelsesveileder (2021)

Veilederen som gjaldt i perioden da rammeavtalene som er omfattet av denne undersøkelsen ble inngått, var datert 2021. Ifølge en ansatt i anskaffelsesteamet var denne veilederen forankret i et direktørmøte. Veilederen inneholdt informasjon om hvem som skulle involveres og være ansvarlig for ulike aktiviteter i anskaffelser av ulike størrelser. For anskaffelser over 1 300 000 kroner fremgikk det at blant annet etatsdirektøren skulle signere kontrakt, kontraktsstrategi og anskaffelsesprotokoll. Videre hadde blant annet avdelingsdirektøren ansvar for å godkjenne tildelingsbrev og konkurransedokumenter. Det var ikke omtalt hvem som hadde ansvar for å kontrollere bruken av rammeavtaler.

Det fremgikk av veilederen at «EFT Kompetanse» skulle gjennomføre internkontroll av anskaffelser tre ganger i året. EFT Kompetanse var en avdeling i etaten der anskaffelsesteamet var organisert frem til den ble avviklet i 2019. Internkontrollen skulle innebære gjennomgang av anskaffelsesprotokoll og konkurransedokumenter i anskaffelser som skolene hadde gjennomført.

Etatens fullmaktsmatrise

Ifølge etatens fullmaktsmatrise (datert oktober 2024) har etatsdirektøren, divisjonsdirektører, avdelingsledere, seksjonsledere, driftsstyrer og rektorer fullmakt til å «foreta avrop på rammekontrakter innenfor eget budsjett». Ifølge matrisen var det kun etatsdirektøren som hadde fullmakt til å «signere kontrakter over 1,3 mill. utenom rammekontrakter». Det fremgikk ikke eksplisitt hvem som hadde fullmakt til å signere rammeavtaler. Utdanningsetaten oppga at rammeavtaler skulle signeres i henhold til beløpene i fullmaktsmatrisen, og at presiseringen «utenom rammekontrakter» kom av at dette punktet ikke gjaldt avrop på rammeavtaler.

Vurderinger av kompetansebehov

Avdelingsdirektøren i juridisk avdeling fortalte at det var behovshaveren og dens leder som måtte vurdere om det var tilstrekkelig med kompetanse involvert i anskaffelsen, men at det ikke var noen formelle krav til hvilken kompetanse som skulle involveres. En ansatt i anskaffelsesteamet oppga at det ble gjort vurderinger i den enkelte anskaffelse av om etaten selv hadde tilstrekkelig kompetanse, eller om det var behov for å innhente eksternt

kompetanse. Ifølge den ansatte var det skolen eller avdelingen som gjennomførte anskaffelsen, som skulle dokumentere vurderingen av kompetansebehovet, inkludert et eventuelt behov for å benytte konsulent. Dette ansvaret var ikke formalisert skriftlig.

Oppstartsmøter

Utdanningsetaten oppga at det alltid gjennomføres oppstartsmøte mellom anskaffelsesteamet og avdelingen med et behov ved oppstart av anskaffelser av rammeavtaler, der ansvar og oppgaver avtales. Vi fikk opplyst at møtene stort sett ikke referatføres. Det var ikke skrevet referat fra oppstartsmøter for noen av de utvalgte rammeavtalene.

Databriller

Kontraktsstrategien beskrev at tre ansatte var involvert i anskaffelsen, en HMS-rådgiver fra seksjon HMS og beredskap og to ansatte fra anskaffelsesteamet. En fra anskaffelsesteamet var overordnet ansvarlig, en annen fra teamet hadde ansvar for utforming av dokumenter, og HMS-rådgiveren var fagressurs. Det var ikke presisert hvilke oppgaver som lå til fagressursen og den overordnede ansvarlige. Det fremgikk ikke av strategien hvilke vurderinger av kompetansebehov som var gjort, eller hvem som hadde ansvar for kvalitetssikring, evaluering av tilbud eller oppfølging av avtalen gjennom kontraktsperioden. Det fremgikk av etatens veileder og fullmaktsmatrise hvem som hadde ansvar for signering av dokumenter.

Elevtransport

Kontraktsstrategien beskrev at det var fem ansatte involvert i anskaffelsen i tillegg til «Brukerrådet for elevtransport i Oslo skolen»¹, «brukerorganisasjoner» og «skolene». Blant annet var etatsdirektøren «avtaleeier» og hadde ansvaret for signering/godkjenning av dokumenter, en ansatt fra anskaffelsesteamet med rollen «sertifisert innkjøper» hadde ansvaret for kvalitetssikring og avklaringer, og en ansatt med rollen «saksbehandler» hadde ansvaret for prosessarbeid og utførelse. Det fremgikk ikke konkret hva prosessarbeid og utførelse innebar. Videre fremgikk det at anskaffelsen var planlagt utført av interne ressurser, og at kompetansen innenfor fagfeltet var godt dekket ved bruk av to sertifiserte innkjøpere samt erfaringer fra tidligere anskaffelser. Det ble vurdert at et tverrfaglig anskaffelsesteam, som det hadde vært krav om ved tidligere anskaffelser, ikke var nødvendig. Kontraktsstrategien beskrev ikke hvem som hadde ansvar for oppfølging av avtalen gjennom kontraktsperioden.

Flyttetjenester

Det fremgikk av kontraktsstrategien at det var tre involvert i anskaffelsen. En ansatt fra anskaffelsesteamet sto oppført med ansvar for anskaffelsesfaglig rådgivning, mens to ansatte fra avdeling for skoleanlegg var oppført som fagressurser. Strategien beskrev ikke hva fagressursenes ansvar og oppgaver var. Det fremgikk ikke direkte hvem som hadde ansvaret for utarbeidelse og kvalitetssikring av dokumenter, evaluering av tilbud eller oppfølging av avtalen gjennom kontraktsperioden. Det fremgikk ikke av strategien hvilke vurderinger av

¹ Brukerrådet for elevtransport består av representanter fra Norges Handikapforbund, Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne, Norsk Forbund for Utviklingshemmede, Handikappede Barns Foreldreforening, Utdanningsforbundet og til skoler i Oslo.

kompetansebehov som var gjort, men vi fikk opplyst i intervju med en prosjektleder i avdeling for skoleanlegg at de to fagressursene hadde 1,5 og 10 års erfaring med etatens flytteprosjekt.

Organisasjonsutvikling

Kontraktsstrategien beskrev at det var fire involverte ansatte i anskaffelsen. Etatsdirektøren hadde ansvar for å godkjenne kontraktsstrategi og anskaffelsesprotokoll og signere kontrakt. En ansatt med rollen «avtaleeier» hadde ansvar for overordnede avklaringer og å godkjenne konkurransedokumenter og tildelingsbrev. En ansatt i anskaffelsesteamet med rollen «ansvarlig innkjøper» hadde ansvar for å utarbeide kontraktsstrategi, konkurransedokumenter, tildelingsbrev og anskaffelsesprotokoll, kunngjøre konkurransen, evaluere tilbud og klargjøre kontrakt. Seksjonsleder for lederutvikling og rekruttering med rollen «deltakere fag» hadde ansvar for å gi faglige innspill og evaluere tilbud. Seksjonslederen oppga i intervju at dette blant annet innebar å beskrive behovet og vurdere markedssituasjonen. Det fremgikk ikke hvilke vurderinger som var gjort av kompetansebehovet. Strategien beskrev heller ikke hvem som hadde ansvaret for oppfølging av avtalen gjennom kontraktsperioden.

Skolebøker

Kontraktsstrategien beskrev at en ansatt i anskaffelsesteamet hadde ansvar for «alt» ved gjennomføring av anskaffelsen. Det fremgikk ikke av strategien om det var gjort vurderinger av kompetansebehovet i anskaffelsen utover at det ikke var aktuelt med innleide ressurser. Ifølge den ansatte som hadde ansvaret for alt i anskaffelsen, var dette en enkel anskaffelse der det i praksis kun var én leverandør i markedet. Kommunerevisjonen legger til grunn at det dermed var vurdert å ikke være behov for å involvere flere ansatte.

Signering av kontrakter og kontraktsstrategier

Etatsdirektøren hadde signert kontrakt og kontraktsstrategi for alle anskaffelsene.

3.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Utdanningsetatens anskaffelsesteam hadde utarbeidet veiledningsmateriell som beskrev roller og ansvar ved planleggingen og oppfølgingen av anskaffelser. Enkelte sentrale forhold var imidlertid ikke tydeliggjort. Det var blant annet uklart hvem som hadde ansvar for kontraktsoppfølging, hvilke krav eller forventninger som var satt til oppfølgingen, og hvordan oppfølgingen skulle dokumenteres. Vi merker oss at gjeldende anskaffelsesveileder ikke var forankret oppover i etaten.

Det var brukt forskjellige rollebeskrivelser i hver av de undersøkte anskaffelsene, og detaljeringsgraden i ansvarsfordelingen varierte. I alle anskaffelsene var det ut fra dokumentasjonen uklart hvem som hadde ansvaret for sentrale oppgaver. I flere av anskaffelsene gjaldt dette for eksempel kvalitetssikring, evaluering av tilbud og oppfølging av avtalen gjennom kontraktsperioden. Uklare rollebeskrivelser og mangelfull ansvarsfordeling gir risiko for manglende eierskap og svak oppfølging. Etaten opplyste om at roller og ansvar var tema i oppstartsmøtene for rammeavtalene, men vi merker oss at det ikke var skrevet referat fra disse for noen av de utvalgte rammeavtalene.

I anskaffelsen av elevtransport var det dokumentert vurderinger av om kompetansebehovet i anskaffelsen var dekket, slik kommunens anskaffelsesstrategi legger opp til. Det var ikke

dokumentert slike vurderinger i de fire andre anskaffelsene. Det syntes imidlertid å være tilført ansattressurser med særskilt kompetanse på det anskaffelsesfaglige og det som skulle anskaffes i rammeavtalene om databriller, elevtransport, flyttetjenester og organisasjonsutvikling.

Etatsdirektøren hadde signert kontrakt og kontraktsstrategi for alle anskaffelsene. Vi mener likevel det var en svakhet at det utover dette ikke var lagt opp til arbeidsdeling og sidemannskontroll i anskaffelsen av rammeavtalen om skolebøker, særlig sett i lys av at avtalen har en beløpsramme på 450 millioner kroner. Dette gir risiko for utilsiktede feil og i ytterste konsekvens økonomiske tap og misligheter.

Vi merker oss opplysningene om at etatens anskaffelsesteam i praksis har hatt en større rolle i gjennomføringen av anskaffelser enn det som var tiltenkt, og at teamet ikke er tilført faste ressurser i tråd med faktiske oppgaver.

3.2 Behovsvurdering

3.2.1 Revisjonskriterier

- Utdanningsetaten bør i planlegging av anskaffelser av rammeavtaler vurdere om anskaffelsen dekker etatens behov, herunder om den er formålstjenlig og kostnadseffektiv. Behovsvurderingen bør dokumenteres.

3.2.2 Faktabeskrivelse

Generelt

Etatens veiledningsmaterie

Ifølge etatens anskaffelsesveiledere fra både 2021 og 2025 skulle det utarbeides kontraktsstrategi i anskaffelser over 1 300 000 kroner. Strategien skulle ifølge veilederen fra 2021 signeres av «EFT», «Justeamet», avdelingsdirektøren og etatsdirektøren, mens den ifølge veilederen fra 2025 skulle godkjennes av etatsdirektøren. Utdanningsetaten oppga at det var anskaffelsesteamet, avdelingsdirektøren og etatsdirektøren som skulle signere strategien.

På Tavla var det lenket til en mal for kontraktsstrategi. Lenken fungerte ikke per 12. august 2025. Lenken syntes å skulle føre til Utviklings- og kompetanseetatens mal for kontraktsstrategi. Utdanningsetaten oppga at det var problemer ved å lenke til Utviklings- og kompetanseetatens nettsider på grunn av stadige endringer på nettsidene. Utviklings- og kompetanseetatens mal som lå tilgjengelig på kommunens felles intranett, var datert april 2025 og la opp til dokumentasjon av metode for behovsanalyse, erfaringer fra tidligere anskaffelsesprosesser og avtaler og en oppsummering av behovsanalysen. Når det gjaldt kostnadseffektivitet, var det lagt opp til dokumentasjon av vurderinger av estimert kontraktsverdi, øvre økonomiske ramme, livssyklus-kostnader, prosesskostnader og økonomiske effekter. Malen inkluderte hjelpetekst på hvert av punktene.

Generell praksis

Ifølge anskaffelsesteamet varierte det hvem som meldte inn behov for rammeavtaler, både ansatte i utdanningsadministrasjonen og på skolene kunne gjøre dette. Behov for rammeavtaler på nye områder kunne for eksempel fanges opp ved at det kom mange henvendelser på et område, eller ved at skolene gjorde mange mindre anskaffelser. Behov kunne også fanges opp

ved at én skole meldte fra om et behov, hvorpå anskaffelsesteamet forhørte seg med flere skoler om de også hadde tilsvarende behov. Vi fikk oppgitt at de fleste av etatens rammeavtaler anskaffes på nytt ved utløp av gammel avtale. I disse tilfellene er behovet allerede ganske godt kjent, ifølge teamet.

Anskaffelsesteamet gjennomførte ikke særskilte analyser for å vurdere behovet for rammeavtaler. Det hadde ikke blitt benyttet spørreskjema eller lignende for å innhente informasjon fra skolene om deres behov i forbindelse med anskaffelser av rammeavtaler. Ifølge en av de ansatte var de fleste avtalene basert på behovsvurderinger fra ansatte som var involvert i anskaffelsen.

Teamet hadde ikke et fast opplegg for evaluering av anskaffelsesprosesser, men skrev ifølge en av de ansatte av og til erfaringsnotater. Det var ikke utarbeidet erfaringsnotat for noen av de utvalgte anskaffelsene.

Rektorene på de to skolene vi snakket med, kunne ikke huske å ha blitt involvert i noen prosesser ved Utdanningsetatens planlegging av anskaffelser av rammeavtaler, verken gjennom brukergrupper, spørreundersøkelser eller annet. En ansatt ved den ene skolen var imidlertid med i Brukerrådet for elevtransport i Oslo skolen, som var involvert i planleggingen av rammeavtalen om elevtransport i 2023, før rektoren tiltrådte skolen.

Utdanningsetaten oppga at skoler også har deltatt i prosesser i forbindelse med andre av etatens rammeavtaler, for eksempel IKT-tjenester og digitale læremidler. På mange av etatens rammeavtaler er det etatens administrasjon som er hovedbruker, og det vil i disse være lite relevant å involvere skolene.

I alle anskaffelsene var Utviklings- og kompetanseetatens maler for kontraktsstrategi benyttet. Alle strategiene var godkjent av blant annet etatsdirektøren.

Databriller

Ifølge kontraktsstrategien skulle anskaffelsen dekke etatens behov for databriller og synsundersøkelser i henhold til arbeidsgivers plikter om å tilrettelegge utformingen av den enkelte arbeidstakers arbeidssituasjon. Strategien beskrev at dette blant annet inkluderte brilleinnfatning, ulike typer brilleglass, synsundersøkelse og brilletilpasning. Videre var det beskrevet at det var behov for at leverandøren har flere utsalgssteder i Oslo og tilgrensende kommuner, slik at det er kort vei for flest mulig arbeidstakere.

Ifølge strategien hadde Utdanningsetaten beregnet at etaten, herunder skolene, kjøpte databriller for om lag 1,5 millioner kroner årlig. Avtalen var ment å dekke dette behovet. Etaten hadde hentet ut en oversikt fra kommunens økonomisystem som viste forbruk de siste årene hos daværende avtaleleverandør og hos andre optikere. Ifølge Utdanningsetaten var den forrige avtalen en rabattavtale som ble inngått tidlig på 2000-tallet og ikke en rammeavtale.

Når det gjaldt vurderinger av om anskaffelsen var kostnadseffektiv, sto det i kontraktsstrategien at det hadde vært en stor økning i pris på databriller de siste årene, og at det ved å inngå en avtale med en leverandør ville være lettere å ha oversikt over forbruket. Det var antatt at prisene gjennom en avtale ville være betydelig lavere enn butikkpris.

Det fremgår av kontraktsstrategien at det er livssyklus kostnader knyttet til reparasjon, reservedeler og retur av briller.

Elevtransport

I kontraktsstrategien fremgår det at rammeavtalen skulle oppfylle elevenes lovbestemte rett til skyss. Rammeavtalen skulle avløse daværende rammeavtale ved utløp. Anskaffelsen hadde ifølge strategien vært et fast punkt på agendaen i Brukerrådet for elevtransport i Oslo skolen, hvor rådet hadde mulighet til å komme med innspill. Det fremgikk at den tidligere avtalen i stor grad skulle videreføres, men oppdateres blant annet etter innspill fra brukerrådet. Det fremgikk ikke av kontraktsstrategien hvilke innspill brukerrådet hadde hatt.

Etaten har oversendt dokumentasjon på korrespondanse mellom etaten og brukerrådet, der brukerrådet ble bedt om å komme med innspill til utkast til kravspesifikasjon og konkurransegrunnlag. Det kom en rekke innspill knyttet til elevenes behov i forbindelse med transporten, blant annet når det gjaldt sikkerhet under transporten og krav til sjåførene for å sikre elevene en god opplevelse av transporten.

Ifølge kontraktsstrategien innebar endringene fra den tidligere avtalen blant annet at to skoler med særskilte behov ble skilt ut i egne delkontrakter, siden skolenes lokasjoner og elevgrupper hadde gjort det utfordrende å levere i henhold til den tidligere avtalen.

Etaten har også gjort vurderinger av behovet for venne- og søskentransport. Bystyret vedtok i 2019 at elever som får drosjetransport, kan ha anledning til å ha med venner eller søsken i bilen. Etaten hadde kartlagt at ordningen var lite brukt i forrige avtaleperiode. Etaten vurderte at den nye avtalen måtte inneholde nødvendige klausuler slik at ordningen kunne avvikles dersom det ikke var grunnlag for den, eller om det ble vedtatt at den skal avvikles i løpet av kontraktperioden. Det er lagt inn en klausul i avtalen om at ordningen kan avvikles dersom det blir politisk besluttet.

Det var også gjort vurderinger av om det skulle gjøres en samlet anskaffelse av både transport og kjørekontor, eller om det skulle være to ulike konkurranser. Det ble vist til at TT-ordningen (tilrettelagt transport) hadde sistnevnte løsning, og at løsningen hadde ført til mange avvik.

Etaten hadde også gjort vurderinger av kontraktens varighet og behovet for opsjoner. Varigheten var satt til maksimalt seks år, der to pluss ett år er opsjoner på forlengelse. Dette er lenger enn hovedregelen om maksimal lengde på fire år. Behovet for lengre kontraktsvarighet var begrunnet med store innfasingskostnader for både oppdragsgiver og leverandør. Etaten hadde fått tilbakemeldinger fra leverandørene om at det var nødvendig med en kontraktsvarighet på over fire år på grunn av nødvendige investeringer i logistikk og kjøretøy. Etaten valgte derfor å ha halve kontraktsvarigheten som opsjoner på forlengelse for å ha mulighet til å avslutte avtalen tidligere med eventuelle useriøse leverandører. Etaten hadde dokumentert erfaringer fra tidligere rammeavtaler om elevtransport, da de på et tidspunkt hadde inngått avtale med en leverandør som ikke klarte å levere i henhold til kontrakten.

Etaten hadde brukt data fra økonomisystemet for å anslå det totale omfanget av elevtransport. Det var lagt inn en oversikt i kontraktsstrategien som viste antall gjennomførte turer i 2022 fordelt på ulike transportkategorier, da etatens kostnader til elevtransport var på 121 millioner kroner. Informasjonen er brukt til å estimere rammeavtalens totale verdi, som

ble satt til 726 millioner kroner over avtalens seks år. Under kontraktsstrategiens punkt om gevinstrealisering fremgikk det at avtalen skulle legge til rette for effektiv bruk av kommunens midler. Det var ikke dokumentert analyser eller vurderinger av lojaliteten til den tidligere rammeavtalen om elevtransport.

Flyttetjenester

Det fremgikk av kontraktsstrategien at etaten hadde behov for en rammeavtale som dekker skolenes behov for flyttetjenester. Etaten hadde i flere år kjøpt flyttetjenester via daværende Undervisningsbygg Oslo KF. Det var vurdert at dette hadde utviklet seg til å bli et unødvendig mellomledd. Avdeling for skoleanlegg i Utdanningsetaten ønsket derfor å kjøpe inn tjenestene selv. Videre fremkom det at også skolene benyttet en del flyttetjenester, og at en rammeavtale skulle bidra til å få oppdragene i mer ordnede former. Det ble pekt på at det var stor risiko for arbeidslivskriminalitet i flyttebransjen, særlig blant de mindre aktørene, som skolene kjøpte mest av på egen hånd. Det var derfor ventet at en konkurranse ville gi stor gevinst på området.

Strategien beskrev at avtalen skulle omfatte alle typer flyttetjenester, inkludert blant annet prosjektledelse, pakking og korttidslagring. I en oppsummering av behovsanalysen sto det at det var behov for en større leverandør som kunne dekke «samtidighet i det årlige flytteprosjektet», og at det var behov for at prosjektledelse ble vektlagt i kravspesifikasjonen og i tildelingskriteriene. Det var også redegjort for prosjektlederrollen særskilt, herunder at det var en forutsetning at prosjektlederen skulle være tilgjengelig i perioden juni–august. Det var beskrevet at skolenes flytteprosjekter var av kompleks art, noe som innebar at byrået som det inngås avtale med, måtte ha kapasitet til å håndtere flyttinger av stort omfang under stort tidspress samt ha stort rom for fleksibilitet.

En prosjektleder i avdeling for skoleanlegg oppga at avdelingen gjennom flere år hadde opparbeidet seg god kjennskap til etatens behov for flyttetjenester. Behovsvurderingen i anskaffelsen var basert på disse erfaringene. Prosjektlederen oppga at det årlige flytteprosjektet som avdelingen har ansvar for, er komplisert ettersom flere forhold som IKT og koordinering må være på plass for å sikre gode flytteprosesser. Vedkommende anslo at avdelingen sto for 90 prosent av etatens omfang av flytting, mens den resterende andelen besto av mindre enkeltoppdrag i regi av skolene. Avdelingen innhentet ikke skolenes vurderinger av behov, siden det var lite trolig at skolene hadde behov som gikk utover avdeling for skoleanleggs vurderinger av behov.

Når det gjaldt vurderinger av om anskaffelsen var kostnadseffektiv, forventet etaten innsparinger ved å fjerne Undervisningsbygg som mellomledd for fakturering. Det ble samtidig vurdert å være risiko for at kommunens miljøkrav for transport kunne være prisdrivende. Ifølge strategien varierte det årlige omfanget av flyttinger fra år til år. Omfanget var estimert til 10–20 millioner kroner per år. Samlet sett var den estimerte kontraktsverdien 80 millioner kroner over fireårsperioden.

Organisasjonsutvikling

I kontraktsstrategien fremgikk det at «det er føringer om at det er behov for rammeavtale på området», og at «HR-avdelingen har vurdert framtidig behov i samarbeid med [daværende divisjon for organisasjonsutvikling og fellestjenester] og [toppledergruppen]». Det fremgikk at etaten hadde gjort en dreining de senere årene fra å kjøpe tjenester innen organisasjons- og

lederutvikling til å bygge opp et internt kompetansemiljø som jobber med dette på skolenivå. Etaten så at det likevel kunne være et behov utover dette for bistand til utvikling på overordnet etatsnivå. Ifølge en ansatt i anskaffelsesteamet ble avtalen stort sett brukt av HR-avdelingen, som hadde god kjennskap til behovet for tjenestene og sine egne planer på området de neste årene.

Videre fremgikk det at forrige anskaffelsesprosess fungerte bra, men at den avtalen hadde for lavt økonomisk omfang. Ifølge strategien var det god lojalitet til avtalen, og leverandørene hadde levert tilbud i minikonkurranser. Etaten vurderte at seniorkonsulentene på den tidligere avtalen hadde hatt et godt nivå, men at det også var behov for juniorkonsulenter. Juniorkonsulenter ville derfor tas med i ny konkurranse. Etaten vurderte at minstekrav og tildelingskriterier fungerte godt i forrige konkurranse, men at det var behov for et enklere avropsskjema.

Etaten hadde estimert kontraktsverdien til omtrent 2 millioner kroner per år, altså 8 millioner kroner over kontraktens fire år. Det fremgikk ikke direkte av strategien hvordan den estimerte verdien var beregnet. Ifølge strategien var det økonomiske omfanget på den forrige rammeavtalen om organisasjonsutvikling for lite. Ifølge kunngjøringen på Doffin hadde den tidligere avtalen en estimert verdi på 10 millioner kroner over kontraktens fireårsperiode.

Utdanningsetaten oppga at den tidligere avtalen var benyttet mye under omorganisering og pandemien. Avtalen var derfor uttømt slik at siste opsjonsår ikke kunne utløses. Samtidig hadde etaten bygget opp mer egenkapasitet på området. Anskaffelsesteamet vurderte derfor sammen med avdeling for HR og daværende divisjon for organisasjonsutvikling og fellestjenester at tidligere kontraktsverdi var det beste estimatet på fremtidig behov.

Skolebøker

Det fremgikk av kontraktsstrategien at både tidligere og gjeldende avtale fungerte godt, og at behovet ikke var endret siden sist. Det fremgikk ikke om dette bygget på vurderinger fra skolene. Den anskaffelsesfaglige rådgiveren som hadde gjennomført anskaffelsen, oppga i intervju at etaten kjente behovet for skolebøker godt.

Det fremgikk at skolene selv velger om bøkene de bestiller, skal innbindes i plast, og at dette forlenger levetiden vesentlig og er fornuftig ut fra et bærekraftperspektiv.

Videre fremgikk det at leverandøren måtte ha muligheten til å tilby skolebøker fra alle forlag, siden brukerne må ha fritt valg blant skolebøkene som tilbys i markedet, og at alle bøker skal leveres på bokmål dersom ikke annet er spesifisert.

Etaten hadde vurdert at en rammeavtale vil gi skolene tilgang på enkle kjøp av trykte læremidler.

Ifølge kontraktsstrategien var det kjøpt skolebøker fra avtaleleverandøren for 75–80 millioner kroner per år i perioden 2021–2023, og tilsvarende beløp var også forventet fremover. Den maksimale rammen for kontrakten var vurdert til 100 millioner kroner per år. I kunngjøringen er maksimal verdi satt til 450 millioner kroner over kontraktens fire år. Det var ikke dokumentert analyser eller vurderinger av lojaliteten til den tidligere rammeavtalen om skolebøker.

3.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Det var gjennom henvisning til Utviklings- og kompetanseetatens veiledningsmateriell lagt til rette for å vurdere og dokumentere behovet for anskaffelser som etaten skulle gjennomføre.

Utdanningsetaten hadde dokumentert behovsvurderinger i alle de undersøkte anskaffelsene. Herunder var det gjort vurderinger av kostnadseffektivitet og formålstjenlighet, blant annet ved å synliggjøre besparelser og fordeler ved å inngå rammeavtale.

Brukernes behov var vurdert i alle anskaffelsene og fremsto som tilstrekkelig ivarettatt. Vi merker oss at etaten ikke hadde en systematisk praksis for å evaluere erfaringer fra rammeavtaler.

3.3 Markedsundersøkelser

3.3.1 Revisjonskriterier

- Utdanningsetaten bør i planlegging av anskaffelser av rammeavtaler vurdere, og eventuelt gjennomføre, markedsundersøkelser for å sikre nødvendig kjennskap til markedet. Resultatet av eventuell markedsundersøkelse bør dokumenteres.

3.3.2 Faktabeskrivelse

Generelt

Veiledningsmateriell

Ifølge etatens anskaffelsesveileder fra 2025 var det anbefalt «å bruke tid på å undersøke markedet og priser» i anskaffelser under 100 000 kroner. Utover dette fremgikk det ikke krav, forventninger eller anbefalinger til markedsundersøkelser, verken i veilederen fra 2025 eller 2021. Begge veilederne viste imidlertid til at kontraktsstrategi skulle utformes i anskaffelser over 1,3 millioner kroner. Utviklings- og kompetanseetatens mal for kontraktsstrategi la opp til å dokumentere metoden som var benyttet for markedsundersøkelser, beskrivelse av markedssituasjonen og oppsummering av markedsundersøkelsen.

Generell praksis

En ansatt i Utdanningsetatens anskaffelsesteam oppga at teamet alltid vurderte om det var behov for en markedsundersøkelse når det skulle gjennomføre en anskaffelse. Den ansatte oppga at eventuelle markedsundersøkelser ofte var relativt begrensede på grunn av ressursmangel. Han oppga videre at anskaffelsesteamet prøvde å ha dialog med flere leverandører og fortrinnsvis stille spørsmål til leverandørene og å ikke gi så mye informasjon om hva etaten tenker. Dette var for å unngå skjevheter mellom leverandørene.

Databriller

Ifølge kontraktsstrategien var det gjennomført markedsundersøkelser i form av søk på internett og ved å ha «snakket litt med [leverandør x]». Det var også listet opp eksempler på store aktører i markedet. Den ansatte som hadde gjennomført markedsundersøkelsen, oppga å ha forsøkt å komme i kontakt med flere av de store leverandørene i markedet, men at vedkommende ikke fikk kontakt med hovedkontorene deres, kun med kundesentre eller butikker. Etaten hadde ikke dokumentert innholdet i og resultatet av markedsundersøkelsen.

Elevtransport

Utdanningsetaten hadde sendt ut markedsundersøkelse med spørsmål blant annet om leverandørene hadde tilstrekkelig andel nullutslippsbiler, et operativt kjørekontor som kunne dekke behovet i avtalen, og eventuelle innspill for å bidra til best mulig konkurranse. Ifølge kontraktsstrategien var markedsundersøkelsen sendt til fire aktuelle leverandører, hvorav to svarte.

I strategiens oppsummering av markedsanalysen var det beskrevet at det var få leverandører som var store nok til å kunne ivareta transportbehovet for alle skolene, og at man ved å dele opp kontrakten ville åpne for at flere leverandører var kvalifiserte til å levere inn tilbud.

Etaten hadde også beskrevet endringer i drosjenæringen siden forrige konkurranse. Næringen hadde blitt deregulert, og etaten skrev at det var viktig at kravene til både sentralen og drosjene ble utformet slik at useriøse aktører ikke ville bli kvalifisert.

Flyttetjenester

I kontraktsstrategiens punkt om markedsanalyse sto det at det var få leverandører på markedet som hadde tilstrekkelig kapasitet for skolenes årlige flytteprosjekter. Det ble pekt på noen konkrete leverandører med erfaring fra store flytteprosjekter. Det fremgikk ikke hva etaten hadde gjort for å gjøre seg kjent med markedssituasjonen, eller om det var vurdert å gjøre noen ytterligere undersøkelser av markedet.

En ansatt i anskaffelsesteamet og en prosjektleder i avdeling for skoleanlegg oppga å ha undersøkt markedet i forbindelse med anskaffelsen. Dette inkluderte nettsøk, søk i Doffin for å se hvilke leverandører som hadde levert tilbud i tilsvarende konkurranser, og dialog med de tre største leverandørene i markedet. Dialogen dreide seg om leverandørene var i stand til å oppfylle miljøkravene. Etaten hadde ikke dokumentert markedsundersøkelsen.

Organisasjonsutvikling

Det fremgikk av kontraktsstrategien at det var mange konsulentselskaper som kunne levere godt på kravspesifikasjonen. Det fremgikk ikke av strategien hva etaten hadde gjort for å gjøre seg kjent med markedssituasjonen. Seksjonslederen for lederutvikling og rekruttering fortalte at behovet for markedsundersøkelser varierte fra anskaffelse til anskaffelse og var avhengig av seksjonens kjennskap til markedet. I denne anskaffelsen vurderte seksjonen å kjenne markedet godt nok fra før, blant annet gjennom den tidligere rammeavtalen på området.

Skolebøker

Ifølge kontraktsstrategien hadde etaten undersøkt hvor mange leverandører som hadde levert tilbud i tilsvarende konkurranser på Doffin de siste årene. Videre sto det at det kun var én reell leverandør i markedet. Det var ikke gjennomført dialog med mindre leverandører for eksempel med tanke på å dele opp kontrakten.

Den anskaffelsesfaglige rådgiveren som hadde gjennomført anskaffelsen, oppga at etaten kjente markedet for skolebøker godt, og at det kun finnes én reell leverandør i markedet. Den ansatte oppga at lokale leverandører en sjelden gang leverer tilbud i mindre kommuner, men at det kun er én leverandør som har levert skolebøker til store kommuner. Kommunerevisjonen har gjort tilsvarende søk i Doffin, som støtter denne opplysningen. Det var etter den ansattes

syn urealistisk å få andre leverandører til å bygge opp kapasitet for å kunne levere til alle skolene i Oslo.

3.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

I alle de utvalgte anskaffelsene fremgikk vurderinger av markedet i kontraktsstrategiene, og det var i flere av anskaffelsene spor av at det var gjennomført markedsundersøkelser. Det var imidlertid stor variasjon i omfanget på undersøkelsene og i hvilken grad disse var dokumentert.

Vi stiller spørsmål om etaten hadde gjort nok for å komme i kontakt med mer enn én aktuell leverandør i anskaffelsen av rammeavtalen om databriller. Videre var det en svakhet at markedsundersøkelsen ikke var dokumentert. Dokumentasjon av markedsundersøkelser er viktig for å ivareta anskaffelseslovens prinsipper om etterprøvbarehet og likebehandling, blant annet ved å dokumentere at leverandører som oppdragsgiveren har vært i kontakt med, ikke har fått urimelige konkurransefortrinn.

Når det gjelder rammeavtalen om skolebøker, merker vi oss etatens opplysning om at det kun var én leverandør i markedet som kunne levere til alle skolene i kommunen. Konsekvensene av en slik monopolsituasjon er at etaten kan oppnå dårligere avtalevilkår enn i en konkurransesituasjon. Vi stiller spørsmål om etaten likevel burde kontaktet mindre leverandører for å få informasjon om mulige tiltak for å motta flere tilbud.

Vi merker oss opplysningen om at markedsundersøkelser ofte var relativt begrensede på grunn av ressursituasjonen i anskaffelsesteamet. En begrenset markedsundersøkelse kan være hensiktsmessig ut fra en kost-nytte-vurdering. Det kan imidlertid gi risiko for at etaten ikke har oppdatert oversikt over markedssituasjonen siden forrige anskaffelsesprosess. Dette kan blant annet føre til at anskaffelsen ikke treffer markedet godt nok.

3.4 Risikovurderinger

3.4.1 Revisjonskriterier

- Utdanningsetaten bør i planlegging av anskaffelser av rammeavtaler gjennomføre en risikoanalyse av anskaffelsen. Risikovurderingene bør dokumenteres.

3.4.2 Faktabeskrivelse

Generelt

Veiledningsmaterieell

Verken veilederen fra 2025 eller 2021 inneholdt føringer om å gjennomføre risikoanalyse av forhold av betydning for gjennomføring og oppfølging av anskaffelser. Begge veilederne viste til at kontraktsstrategi skulle utformes i anskaffelser over 1,3 millioner kroner. Utviklings- og kompetanseetatens mal for kontraktsstrategi la opp til dokumentasjon av risikovurderinger og vurderinger av risikoreduserende tiltak. Som det fremgår av kapittel 3.2.2, fungerte imidlertid ikke lenken til malen per 12. august 2025.

Generell praksis

En av de ansatte i anskaffelsesteamet oppga at det ble gjort få risikovurderinger av forhold av betydning for gjennomføring og oppfølging av anskaffelser. Den ansatte pekte på at malen for

kontraktsstrategi inneholdt et punkt om risikovurderinger, og at det i noen tilfeller ble vurdert risiko for at det kommer få tilbud.

Databriller

Det forelå en risikoanalyse i kontraktsstrategien der det var identifisert to risikoer. Disse gjaldt risiko for manglende overholdelse av priser og manglende avtalelojalitet, særlig ved ny leverandør. Etaten hadde identifisert risikoreduserende tiltak i form av stikkprøvekontroll av priser og jevnlig kontroll av avtalelojalitet. Det var også nedfelt hvilken avdeling som var ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene.

Elevtransport

Kontraktsstrategien inneholdt vurderinger av fire identifiserte risikoer. Disse gjaldt risiko for at ingen leverandører leverer tilbud, og at det inngås avtale med leverandører som enten er useriøse, mangler kapasitet eller ikke klarer å oppfylle miljøkrav. Det var også beskrevet risikoreduserende tiltak til alle risikoene. Tiltakene innebar å dele opp kontrakten for å åpne for mindre leverandører, stille strenge kvalifikasjonskrav, inkludere opsjoner om forlengelse i kontraktsperioden og åpne for at etaten kan gi dispensasjon fra miljøkravene dersom leverandørene kan dokumentere at markedssituasjonen gjør det umulig å oppfylle kravene. Alle tiltakene var iverksatt gjennom konkurransegrunnlaget og ved oppdeling av kontrakten.

Flyttetjenester

Det forelå en risikoanalyse i kontraktsstrategien der det var identifisert to risikoer. Disse gjaldt risiko for arbeidslivskriminalitet og manglende overholdelse av avtalepriser. Det var også beskrevet risikoreduserende tiltak til begge risikoene. Tiltakene var kontroll av mannskapslister og lønns- og arbeidsvilkår og stikkprøvekontroller av priser. Det fremgikk ikke hvem som var ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene. Utdanningsetaten oppga at det var avdeling for skoleanlegg som var ansvarlig for kontrollene.

Organisasjonsutvikling

Etaten hadde ikke gjennomført risikovurderinger av forhold av betydning for gjennomføringen eller oppfølgingen av anskaffelsen. Seksjonslederen for lederutvikling og rekruttering fortalte imidlertid å ha diskutert risikoer knyttet til personvern og omdømme med en tidligere avdelingsdirektør for HR, som på daværende tidspunkt var ansvarlig for anskaffelsen. Seksjonslederen antok at risikovurderingene ikke var blitt skriftliggjort.

Skolebøker

Etaten hadde ikke dokumentert risikovurderinger av anskaffelsen. Utdanningsetaten oppga at dette var en anskaffelse der risikoen var vurdert som svært liten.

3.4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Utdanningsetaten hadde ikke nedfelt forventninger til gjennomføring av risikoanalyser av forhold av betydning for gjennomføring og oppfølging av anskaffelser. Det var gjennom henvisninger til Utviklings- og kompetanseetatens veiledningsmateriell lagt opp til at risikovurderinger av anskaffelser skulle dokumenteres.

Etaten hadde i varierende grad gjennomført risikovurderinger av forhold av betydning for gjennomføring og oppfølging av anskaffelsene. I tre av de fem anskaffelsene var risikovurderinger dokumentert i kontraktsstrategiene, sammen med risikoreduserende tiltak.

Det var en svakhet at etaten ikke hadde dokumentert vurderinger av risiko og tiltak i anskaffelsene av rammeavtalene om organisasjonsutvikling og skolebøker. Manglende risikovurderinger øker risikoen for at det oppstår forhold ved gjennomføringen og oppfølgingen av anskaffelsene som etaten ikke er forberedt på. Dette kan svekke etatens evne til å iverksette avbøtende tiltak.

3.5 Konkurransen

3.5.1 Revisjonskriterier

- Utdanningsetaten skal gjennomføre konkurranse ved anskaffelser av rammeavtaler.

Alle de undersøkte anskaffelsene er over EØS-terskelverdi. Dette innebærer at konkurransene skal kunngjøres på Doffin og TED. Det bør også settes en tilstrekkelig frist for mottak av tilbud.

3.5.2 Faktabeskrivelse

Generelt

Etatens veiledningsmaterie

I etatens veileder fra 2025 er det listet opp krav og forventninger til konkurranse i anskaffelser innenfor ulike terskelverdier. Ifølge veilederen er det tydeligste skillet på 1 300 000 kroner, der anskaffelsesteamet skal bistå for å ivareta reglene som gjelder. For anskaffelser over 1 300 000 kroner fremgår det at «sertifisert innkjøper» skal få tildelt og følge en sjekkliste og utforme konkurransedokumenter. Sjekklisten lå ikke tilgjengelig for ansatte, men kunne ifølge etaten sendes over til ansatte ved behov. Utover dette fremgår det ikke hvilke konkrete krav til konkurranse som gjelder, men det fremgår at det stilles strengere krav til hvordan anskaffelsen skal gjennomføres, jo høyere verdien på anskaffelsen er.

I veilederen fra 2021 var det innledningsvis nevnt at anskaffelser over 1 300 000 og 2 050 000 kroner skal lyses ut på henholdsvis Doffin og TED. Videre fremgår det at konkurranser i anskaffelser over 500 000 kroner skal gjennomføres av sertifisert innkjøper.

På Tavla var det også lenket til Utviklings- og kompetanseetatens intranettsider for gjennomføring av anskaffelser, der forventninger til gjennomføring av konkurranse er beskrevet.

Databriller

Utdanningsetaten hadde kunngjort konkurransen for anskaffelsen på Doffin og TED. Fristen for å levere tilbud var rundt fem uker fra kunngjøringsdatoen. I konkurransen kom det inn ett tilbud, og etaten inngikk avtale med den leverandøren. Dette var fra samme leverandør som etaten hadde hatt dialog med i forkant. Leverandøren på den daværende rammeavtalen for databriller leverte ikke tilbud i den nye konkurransen.

Den anskaffelsesfaglige rådgiveren som hadde dialogen i forkant, oppga at det var uklart hvorfor ingen andre leverandører leverte tilbud, herunder leverandøren på den daværende rabattavtalen. Den andre anskaffelsesrådgiveren i etatens anskaffelsesteam oppga at de forventet minst tre tilbud. Ifølge rådgiveren gikk teamet gjennom anskaffelsesdokumentene for å se om det var åpenbare forklaringer på dette, for eksempel om de kunne ha vært for strenge med krav, men fant ikke noe som tydet på det. Teamet hadde i etterkant dialog med

leverandøren som vant, som fortalte at de ofte hadde opplevd å være den eneste leverandøren som leverte tilbud i konkurranser den senere tiden.

Elevtransport

Utdanningsetaten hadde kunngjort konkurransen for anskaffelsen på Doffin og TED. Fristen for å levere tilbud var rundt seks uker fra kunngjøringsdatoen. Konkurransen var delt opp i ni delkontrakter. Seks av delkontraktene gjaldt ulike geografiske soner, én gjaldt private skoler, én gjaldt Brusetskollen skole, og én gjaldt Voksentoppen skole. Leverandørene kunne levere tilbud på så mange delkontrakter de ønsket. To leverandører leverte tilbud. Leverandør 1 leverte tilbud på alle ni delkontraktene, og leverandør 2 leverte tilbud på tre delkontrakter. Leverandør 1 vant alle delkontraktene.

Flyttetjenester

Utdanningsetaten hadde kunngjort konkurransen for anskaffelsen på Doffin og TED. Fristen for å levere tilbud var én måned fra kunngjøringsdatoen. Tre leverandører leverte tilbud, og etaten inngikk avtale med én av dem.

Organisasjonsutvikling

Utdanningsetaten hadde kunngjort konkurransen for anskaffelsen på Doffin og TED. Fristen for å levere tilbud var én måned fra kunngjøringsdatoen. Det fremgikk av kunngjøringen at etaten søkte tre parallelle rammeleverandører. Åtte leverandører leverte tilbud, og etaten inngikk avtale med tre av dem.

Skolebøker

Utdanningsetaten hadde kunngjort konkurransen for anskaffelsen på Doffin og TED. Fristen for å levere tilbud var omtrent én måned fra kunngjøringsdatoen. Det fremgikk ikke eksplisitt av konkurransegrunnlaget eller kunngjøringen hvor mange leverandører etaten ønsket å inngå avtale med. Etaten oppga at så lenge det ikke fremgår at det er en parallell rammeavtale eller antall ønskede leverandører er oppgitt, er det allmenn forståelse at rammeavtalen skal inngås med én leverandør. Som nevnt i kapittel 3.3.2 hadde etaten vurdert at det kun var én reell leverandør i markedet. Det var for eksempel ikke vurdert om konkurransen kunne deles opp slik at den også kunne passe for mindre leverandører. Én leverandør leverte tilbud, og Utdanningsetaten inngikk avtale med denne.

3.5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Utdanningsetaten hadde gjennom sitt veiledningsmateriell lagt til rette for at det ble gjennomført konkurranse ved anskaffelser av rammeavtaler.

I alle de utvalgte anskaffelsene var det gjennomført konkurranse ved utlysning på Doffin og TED. Det var også gitt tilstrekkelig frist for å levere tilbud.

Når det gjelder konkurransen om rammeavtalen om skolebøker, stiller vi spørsmål om Utdanningsetaten i tilstrekkelig grad hadde vurdert tiltak for å sikre konkurranse, jf. vurderingen i kapittel 3.3.3. Utilstrekkelig konkurranse gir risiko for at kommunen oppnår dårligere avtalevilkår.

3.6 Dokumentasjon av anskaffelsesprosessen

3.6.1 Revisjonskriterier

- Utdanningsetaten skal dokumentere vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen, herunder habilitetsvurderinger og begrunnelse for valg av leverandør. Vesentlige forhold for gjennomføringen skal være samlet i en protokoll.

3.6.2 Faktabeskrivelse

Generelt

Etatens veiledningsmaterie

Det fremgår av etatens veileder fra 2025 at det skal utarbeides anskaffelsesprotokoll for anskaffelser over 100 000 kroner. For anskaffelser over 1 300 000 kroner skal etatsdirektøren signere protokollen. Veilederen inneholder ikke informasjon om hvilke forhold som skal dokumenteres i protokollen utover verdiberegningen av anskaffelsen.

Habilitet er omtalt i veilederen fra 2025 med definisjon, eksempel og lenke til habilitetserklæring. Det fremgår at man i større anskaffelser skal vurdere habiliteten sin opp mot alle potensielle leverandører. Det er også beskrevet at dersom en leder er inhabil, er også alle underordnede inhabile. Ved inhabilitet skal avgjørelser løftes til overordnet nivå, ifølge veilederen. Veilederen fra 2021 inneholdt et kort kapittel om habilitet der det fremgikk at dersom skolens rektor kjenner eller har nær tilknytning til en leverandør, skal «avgjørelsen» løftes til områdedirektøren eller driftsstyret. Det fremgikk også at alle som rapporterer til rektoren, også vil være inhabile i et slikt tilfelle.

Ingen av veilederne inneholdt informasjon om hvor og i hvilken form habilitetsvurderinger skulle dokumenteres. De inneholdt heller ikke krav eller forventninger til å dokumentere begrunnelsen for valget av leverandør.

På Tavla var det lenket til Utviklings- og kompetanseetatens maler for anskaffelsesprotokoller til anskaffelser av ulike verdier. I malen for anskaffelser over EØS-terskelverdi var det blant annet lagt opp til at man skulle dokumentere estimatet på kontraktens totale verdi, begrunnelse for valg av leverandør(er), eventuell begrunnelse for ikke å dele opp kontrakten, tilfeller av inhabilitet og andre vesentlige forhold av betydning for anskaffelsen.

Databriller

Det forelå en anskaffelsesprotokoll. Protokollen inneholdt blant annet informasjon om hvilken leverandør som leverte tilbud, og begrunnelse for valget av leverandør.

I protokollens punkt om begrunnelse for ikke å dele opp kontrakten fremgår det at anskaffelsen ikke er egnet som delkontrakt, uten ytterligere begrunnelse. Ifølge kontraktsstrategien antok etaten at det er besparelser ved å ha én avtaleleverandør, siden HR-avdelingen kan få bedre oversikt over bruk av avtalen. I tillegg var det vurdert at én leverandør kan bidra til effektiv ressursbruk ved at man følger opp leverandøren jevnlig i kontraktsperioden.

I kontraktsstrategien fremgår det at det ikke foreligger habilitetsutfordringer i anskaffelsen.

Elevtransport

Det forelå en anskaffelsesprotokoll. Protokollen inneholdt blant annet informasjon om hvilke leverandører som leverte tilbud, og etatens begrunnelse for valg av leverandør på hver delkontrakt.

Utdanningsetaten oppga at habilitet var vurdert i forbindelse med anskaffelsen. Vurderingene var ikke dokumentert.

Flyttetjenester

Det forelå en anskaffelsesprotokoll. Protokollen inneholdt blant annet informasjon om hvilke leverandører som leverte tilbud, og etatens begrunnelse for valg av leverandør. Protokollens punkt om begrunnelse for ikke å dele opp kontrakten var ikke fylt ut. I kontraktsstrategien fremgikk det at etaten hadde «behov for en større leverandør som kan dekke samtidighet i det årlige flytteprosjektet». Utdanningsetaten utdypet til oss at hoveddelen av oppdraget er et svært stort prosjekt som innebærer inn- og utflytting av flere skolebygg samtidig. Det var derfor viktig å kunne koordinere med kun én leverandør, og oppdeling av kontrakten var derfor uaktuelt.

Utdanningsetaten oppga at habilitet var vurdert i forbindelse med anskaffelsen. Vurderingene var ikke dokumentert.

Organisasjonsutvikling

Det forelå en protokoll for anskaffelsen av rammeavtalen. Protokollen inneholdt blant annet informasjon om hvilke leverandører som leverte tilbud, etatens begrunnelse for valg av leverandører og hvilke avropsmekanismer som ville gjelde for avrop av ulike verdier.

Utdanningsetaten oppga at habilitet var vurdert i forbindelse med anskaffelsen. Vurderingene var ikke dokumentert.

Det var ifølge Utdanningsetaten gjennomført to minikonkurranser på rammeavtalen.

Anskaffelsesprotokollen for den ene inneholdt blant annet informasjon om hvilke leverandører som leverte tilbud, og etatens begrunnelse for valg av leverandør. Den andre minikonkurransen var det ikke utarbeidet protokoll for.

Skolebøker

Det forelå en anskaffelsesprotokoll for anskaffelsen. Protokollen inneholdt blant annet informasjon om hvilken leverandør som leverte tilbud, og begrunnelse for valg av leverandør. Protokollens punkt om begrunnelse for ikke å dele opp kontrakten var ikke fylt ut. I kontraktsstrategien fremgikk det at det var antatt å være kun én reell leverandør i markedet.

Det fremgikk av kontraktsstrategien at det ikke var identifisert utfordringer med tanke på habilitet.

3.6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Utdanningsetaten hadde lenket til Utviklings- og kompetanseetatens maler som la opp til at vesentlige forhold ved gjennomføringen av anskaffelsen skulle bli dokumentert. De fleste vesentlige punktene i anskaffelsesprotokollen var fylt ut i alle anskaffelsene. Dette gjaldt blant annet hvilke leverandører som leverte tilbud, og etatens begrunnelse for valg av leverandører.

Etaten hadde i varierende grad dokumentert habilitetsvurderinger. God forvaltningspraksis tilsier at habilitetsvurderinger bør være skriftliggjort.

Kontraktene i tre av anskaffelsene var ikke delt opp. I to av disse var anskaffelsesprotokollens punkt om begrunnelse for ikke å dele opp kontrakten ikke fylt ut i tråd med anskaffelsesforskriften. I den tredje, anskaffelsen av databriller, var valget ikke tydelig begrunnet. Det fremgikk imidlertid noe ytterligere informasjon om begrunnelsene i kontraktsstrategiene for alle tre.

Det var en mangel at det ikke var utarbeidet anskaffelsesprotokoll for en av minikonkurransene på rammeavtalen for organisasjonsutvikling. Dokumentasjon av vurderinger som gjøres underveis, er viktig blant annet for å sikre etterprøvbarehet.

4 Etterlevelse av rammeavtaler og samkjøpsavtaler

I dette kapittelet beskriver og vurderer vi Utdanningsetatens arbeid med etterlevelse av ramme- og samkjøpsavtaler. Delkapitlene er strukturert likt som i kapittel 3, altså at generell praksis og veiledningsmateriell beskrives først. Deretter beskrives forhold som gjelder de utvalgte avtalene.

4.1 Ordninger for å sikre rett bruk av avtaler

4.1.1 Revisjonskriterier

- Utdanningsetaten bør ha ordninger som kan bidra til at ramme- og samkjøpsavtaler benyttes i henhold til avtalenes bestemmelser om tildeling (avropsmekanismer).

Vi har lagt til grunn en vid forståelse av begrepet «ordninger». Slike ordninger kan for eksempel være informasjon om hvordan avrop skal gjøres, kompetansehevende tiltak og tilbud til ansatte om anskaffelsesfaglig bistand ved behov. Samtidig legger vi til grunn at ordningene må ha tilstrekkelig omfang eller innretning til å kunne bidra til at tildelingene i ramme- og samkjøpsavtalene blir fulgt.

4.1.2 Faktabeskrivelse

Generelt

Etatens anskaffelsesveileder (2025)

Ifølge etatens anskaffelsesveileder fra 2025 er det første en behovshaver skal gjøre, å sjekke om behovet er dekket av en ramme- eller samkjøpsavtale. Det er i veilederen lenket til Utviklings- og kompetanseetatens oversikt over samkjøpsavtaler og til Utdanningsetatens oversikt over egne rammeavtaler. Det er forklart at noen avtaler er det frivillig å benytte, men at det likevel er anbefalt å bruke dem.

Videre står det i veilederen at bestiller har ansvaret for å undersøke om det finnes gjeldende avtaler som skal benyttes, før en anskaffelse gjennomføres, mens koststedsansvarlig har det overordnede ansvaret for at enheten er lojal mot inngåtte avtaler.

Det er forklart hva minikonkurranser er, og at man kan be anskaffelsesteamet om bistand ved gjennomføring av disse. Det er også oppgitt hvem som skal kontaktes om man ønsker å gi tilbakemelding om en avtale, er misfornøyd med en leverandør eller har behov for bistand til oppfølging.

Etatens anskaffelsesveileder (2021)

Veilederen fra 2021 var noe mindre omfattende når det gjaldt bruk av ramme- og samkjøpsavtaler. Det fremgikk at «UDE plikter å bruke både samkjøps- og rammeavtalene». Videre sto det at oversikt over avtalene og hvordan avrop skulle foretas, lå tilgjengelig på Tavla. Det fremkom også at bestiller er ansvarlig for å undersøke om det finnes avtale, før det gjennomføres anskaffelse, og at koststedsansvarlig kunne gjøre avrop på avtaler uavhengig av beløp.

Etatens fullmaktsmatrise

Som nevnt i kapittel 3.1.2 fremgikk det av etatens fullmaktsmatrise at etatsdirektøren, divisjonsdirektører, avdelingsledere, seksjonsledere, driftsstyrer og rektorer har fullmakt til å foreta avrop på rammekontrakter innenfor eget budsjett.

Møter og opplæring

En ansatt fra anskaffelsesteamet fortalte at det gjennomføres månedlige møter mellom skolene og økonomirådgivere fra seksjon for økonomi og regnskap, der informasjon om samkjøpsavtaler kan tas opp.

Utdanningsetaten viste til at anskaffelsesteamet gjennomført et internt kurs om anskaffelser for skolene to til fire ganger i halvåret der det vanligvis deltar seks til ti ansatte. Kursmateriellet omhandlet en rekke forhold knyttet til anskaffelser, blant annet de fem grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven, Oslo kommunes anskaffelsesstrategi, bruk av ramme- og samkjøpsavtaler, habilitet og praktisk gjennomføring og oppfølging av anskaffelser. Ifølge en ansatt i anskaffelsesteamet var kurset obligatorisk for innkjøpere på skolene frem til 2020, men ifølge den ansatte har det vært et ønske fra ledelsen om at færrest mulig kurs skulle være obligatoriske. Den ansatte oppga at mange av innkjøperne i etaten hadde vært gjennom kurset.

På Tavla er det i tillegg lenket til et e-læringskurs om anskaffelser fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, som var tilgjengelig for alle innkjøperne i Utdanningsetaten.

Ansattes kjennskap til og bruk av veiledningsmateriell

De to ansatte i anskaffelsesteamet hadde ulikt inntrykk av hvor godt ansatte som er involvert i anskaffelser, kjente til etatens anskaffelsesveileder. En av de ansatte opplevde at relevante ansatte var godt kjent med veilederen, og pekte på at Tavla var det naturlige stedet for ansatte å finne informasjon, både for ansatte i administrasjonen og på skolene. Den andre ansatte i teamet opplevde at mange innkjøpere på skolene og i avdelingene ikke brukte etatens anskaffelsesveileder, og opplevde at flere som tok kontakt med anskaffelsesteamet, ikke var kjent med den.

Når det gjaldt etatens rammeavtaler, oppga en av de ansatte at det kom få spørsmål om disse. Vedkommende opplevde at avtalene var godt kjent blant innkjøpere, siden det var få avtaler og informasjon om rammeavtalene som gjaldt hele etaten, lå tilgjengelig direkte på Tavla.

Den ansatte oppga imidlertid at teamet får en del spørsmål om bruk av Utviklings- og kompetanseetatens samkjøpsavtaler, blant annet om gjennomføring av minikonkurranser, særlig på avtalene om møbler og inventar til skole, IKT-tjenester og renhold.

Den andre i teamet oppga at det i tillegg til informasjonen på Tavla vanligvis ble informert om inngåelse av nye avtaler via en gruppe for administrativt ansatte på skolene i kommunikasjonsverktøyet Workplace. Dersom en avtale ikke ble fornyet eller en opsjon på forlengelse ikke ble utløst, ble det ifølge den ansatte informert om dette gjennom de samme kanalene.

En av de ansatte opplevde at det varierte hvor mye anskaffelsesfaglig støtte den enkelte skole hadde behov for. Noen skoler var veldig selvdrevne, mens mange skoler ikke hadde ansatte med anskaffelsesfaglig kompetanse.

Rektoren på en av skolene vi snakket med, oppga å være kjent med at etaten har en skriftlig anskaffelsesveileder tilgjengelig på Tavla. Skolen, primært ved rektoren og kontorlederen, brukte Tavla dersom skolen hadde behov for informasjon om rammeavtaler, for eksempel hvilke rammeavtaler etaten har. Rektoren opplevde at denne informasjonen var oppdatert og lett tilgjengelig.

Rektoren opplevde å få god nok informasjon fra etaten om inngåelse og avslutning av rammeavtaler. Rektoren pekte på at informasjonen lå tilgjengelig på Tavla. I tillegg kunne slik informasjon komme frem i fellesmøter for alle rektorer som holdes tre til fire ganger i halvåret.

Rektoren var kjent med at det var et eget anskaffelsesteam i etatens administrasjon som bistår skoler med gjennomføring av anskaffelser, og opplevde at det var enkelt å komme i kontakt med teamet ved behov. Rektoren fortalte at skolen hadde fått bistand fra teamet til å gjøre avrop på samkjøpsavtaler om renholdstjenester. Rektoren fortalte at de ansatte i teamet var nøye med å besøke skolen og innhente informasjon om skolens behov. Rektoren fortalte at avropet kun gjaldt sin skole og hadde en verdi på omtrent 1,7 millioner kroner i året. Hele prosessen, inkludert gjennomføringen av konkurransen, ble ifølge rektoren gjennomført av teamet. Rektoren mente dette var til stor hjelp for skolen.

Rektoren opplevde ikke at det var behov for opplæring i anskaffelser på skolen og har dermed ikke etterspurt dette fra etaten. Rektoren opplyste om at det finnes et nettverk for kontoransatte i Oslo skolen, der kontorlederen på skolen deltar i tillegg til andre kontoransatte og representanter fra Utdanningsetaten. I dette nettverket kan deltakerne dele erfaringer og få informasjon om ulike temaer, for eksempel anskaffelser.

Også rektoren på den andre skolen oppga å kjenne til både etatens anskaffelsesveileder og informasjonen om Utdanningsetatens rammeavtaler og Utviklings- og kompetanseetatens samkjøpsavtaler. Skolen benyttet denne informasjonen når den skulle sjekke om det finnes ramme- eller samkjøpsavtaler på et område, eller lurte på noe knyttet til avtaler som den benytter.

Skolen opplevde videre at den fikk god nok informasjon om Utdanningsetatens inngåelse av rammeavtaler gjennom e-poster til skolens postmottak. Slike e-poster inneholdt blant annet informasjon om hvem man kan kontakte ved eventuelle spørsmål.

Skolen hadde fått bistand fra etatens anskaffelsesteam da skolen i 2024 gjennomførte en større enkeltanskaffelse. Ifølge skolen fikk den blant annet bistand til å skrive utlysningstekst og opplevde bistanden som god. Skolen hadde ikke bedt om bistand ved bruk av etatens rammeavtaler den senere tiden.

Prosjektlederen vi intervjuet fra avdeling for skoleanlegg, var kjent med hvor det fantes informasjon om ramme- og samkjøpsavtaler, men kunne ikke huske å ha mottatt informasjon om etatens inngåelse av rammeavtaler. Prosjektlederen hadde vært i kontakt med anskaffelsesteamet om anskaffelsesfaglige spørsmål og opplevd å få god hjelp.

Prosjektlederen hadde imidlertid inntrykk av at kapasiteten i teamet til tider hadde vært sprengt.

Seksjonslederen for lederutvikling og rekruttering var kjent med etatens anskaffelsesveileder og oppga å ha tatt et e-læringskurs om anskaffelser. Vedkommende var også kjent med hvor det lå informasjon om de ulike ramme- og samkjøpsavtalene. Seksjonslederen opplevde å få god informasjon om etatens inngåelse av nye rammeavtaler. Seksjonslederen hadde ikke hatt behov for anskaffelsesfaglig bistand utover rammeavtalen for organisasjonsutvikling, men fortalte at det ville være naturlig å kontakte anskaffelsesteamet ved behov. Seksjonslederen var svært fornøyd med samarbeidet med anskaffelsesteamet og trakk frem viktigheten av at etaten fortsetter å ha en egen intern anskaffelsesenheter som kan være tett på behovshaverne.

I kapittel 4.2.2 fremgår informasjon om tilfeller der Utdanningsetaten har kjøpt varer og tjenester på noen av de utvalgte ramme- og samkjøpsområdene fra leverandører utenfor avtalene.

Databriller

Det lå informasjon om rammeavtalen på Tavla, noe under «Rammeavtaler for Utdanningsetaten» og noe under «Velferd og ansattgoder». Det var informert om leverandøren, avtalens varighet og Utdanningsetatens kontaktperson. Det var også informert om hvordan den ansatte skulle gå frem for å bestille briller ved behov, og hvordan lederen skulle gå frem ved utfylling av rekvisisjon. Det fremgikk også at det i spesielle tilfeller kunne gjøres unntak fra avtalen, men at begrunnelser for unntak skulle dokumenteres i økonomisystemet Agresso.

Begge rektorene vi snakket med, var kjent med avtalen. Den ene rektoren oppga at kontorlederen på skolen hadde benyttet rekvisisjonsskjemaet på Tavla for å gjøre bestillingen.

Elevtransport

Det ligger informasjon om rammeavtalen på Tavla. Det fremgår hvem som er leverandør, kontaklinformasjon til leverandøren og at bestillinger skal gjøres via e-post til leverandøren. Det var også informert om hvem som var etatens kontaktperson for avtalen.

Videre fremgår det at «alle skolene skal kjenne til kravene som det stilles til gjennomføring av elevtransporten med [leverandøren]. Skolene må tilpasse sine interne rutiner og organisering slik at de oppfyller kravspesifikasjonen». Det var lenket til kravspesifikasjonen og et informasjonsbrev fra leverandøren til skolene om bestilling for skoleåret 2025–2026. I tillegg fremgikk det at avtalen kun gjaldt skoletransport, ikke TT-ordningen (tilrettelagt transport).

En av rektorene vi snakket med, oppga å være godt kjent med avtalen. Rektoren erfarte at leverandøren var fleksibel og tilpasset seg skolens behov. Skolen har ikke hatt utfordringer med avtalen om elevtransport med leverandøren på rammeavtalen, men oppga å ha vært i kontakt med etaten om utfordringer med leverandøren på TT-ordningen. Rektoren fortalte at skolen derfor hadde begrunnet og dokumentert at den hadde behov for å bestille fra en annen leverandør. Dette hadde ifølge rektoren blitt imøtekommet av etaten, og skolen hadde opplevd slike prosesser med etaten som ryddige.

Rektoren på den andre skolen oppga at skolen benyttet avtalen daglig. Skolen hadde hatt utfordringer med avtalens tekniske løsninger og hadde ifølge rektoren etterspurt opplæring fra leverandøren. Skolen hadde ikke hatt dialog med etaten om utfordringene.

Flyttetjenester

Utviklings- og kompetanseetaten har inngått samkjøpsavtale på flyttetjenester, gjeldende fra 10. februar 2025. Leverandøren på Utdanningsetatens rammeavtale er rangert som nummer 1 (leverandøren som skal kontaktes først ved avrop) på samkjøpsavtalen. 10. september 2025 lå det fortsatt informasjon om Utdanningsetatens rammeavtale på Tavla. Innledningsvis var det opplyst om at Utviklings- og kompetanseetaten var i prosess med en ny samkjøpsavtale på flyttetjenester, og at Utdanningsetatens rammeavtale gjaldt frem til Utviklings- og kompetanseetatens samkjøpsavtale var inngått, «sannsynligvis i februar 2025».

Videre var det informasjon om hvilken leverandør Utdanningsetaten hadde rammeavtale med, og at leverandøren kunne bistå i alle større eller mindre oppdrag. Videre sto det at avtalen omfattet alle typer flyttetjenester, deriblant prosjektledelse, pakking, flytting, gjenbruk, avhending og korttidslagring. For bestilling av mindre oppdrag skulle det sendes e-post til leverandørens servicekontor, hvorpå servicekontoret skulle ta kontakt med bestilleren for å få nærmere informasjon om behovet. Ved større oppdrag skulle servicekontoret sette bestilleren i kontakt med prosjektlederen.

Det var informert om leverandørens kontaktinformasjon og kontraktens varighet. Det var ikke informasjon om hvem som hadde vært kontaktperson for avtalen i etaten. Det var en lenke som skulle lede til Utviklings- og kompetanseetatens sider, der man skulle kunne lese mer om avtalen. Denne lenken fungerte ikke per 10. september 2025.

Den ene rektoren vi snakket med, oppga at skolen hadde benyttet rammeavtalen, blant annet til levering av avfall til gjenvinning. Rektoren selv hadde ikke erfaring med bruken av rammeavtalen, herunder informasjonen som Utdanningsetaten hadde gitt om avtalen.

Den andre rektoren oppga at skolen hadde brukt avtalen, og at den ikke hadde opplevd utfordringer ved den. Skolen var kjent med at det nylig var inngått en ny avtale.

En prosjektkoordinator fra avdeling for skoleanlegg som hadde ansvar for oppfølgingen av rammeavtalen, oppga at det var vilkårene i Utviklings- og kompetanseetatens samkjøpsavtale som gjaldt for Utdanningsetaten etter inngåelsen i februar 2025. Prosjektkoordinatoren og anskaffelsesteamet hadde hatt dialog med leverandøren om overgangen til samkjøpsavtalen.

Organisasjonsutvikling

Det lå informasjon om rammeavtalen på Tavla. Det fremgikk hvem som er leverandører, og at det skulle gjennomføres minikonkurranser for avrop over 150 000 kroner. Videre fremgikk det at oppdrag over 150 000 kroner skulle fordeles slik at alle leverandørene ville få tilnærmet lik mengde oppdrag i avtaleperioden. Videre var det informert om at det ikke skulle gjøres avrop på avtalen uten at «JUS/anskaffelser» var informert. Det fremgikk også hvem som var etatens kontaktperson for avtalen.

Avtaleperioden fremgår også. Den opprinnelige avtaleperioden hadde utgått, og det var informert om at avtalen hadde en opsjon om forlengelse på ett pluss ett år. Utdanningsetaten

oppgå at forlengelse skjer automatisk med mindre etaten gir beskjed om at forlengelse ikke er aktuelt, med minst én måneds varsel. Seksjonslederen for rekruttering og lederutvikling fortalte at opsjonen var utløst, og at da den opprinnelige avtaleperioden nærmet seg slutten, sendte anskaffelsesteamet en e-post til HR-direktøren med spørsmål om det var aktuelt å forlenge avtalen. Siden etaten var i en situasjon med store budsjettkutt og ny strategi, var det ifølge seksjonslederen opplagt å forlenge avtalen i stedet for å bruke ressurser på å sette i gang en ny anskaffelse.

Når noen i etaten har behov for organisasjonsutviklingstjenester, skal seksjonslederen for lederutvikling og rekruttering kontaktes. Seksjonslederen vurderer om behovet er omfattet av avtalen. Hvis det er omfattet, vurderer seksjonslederen om det er hensiktsmessig å gjøre et avrop, eller om det skal benyttes interne ressurser. Dersom det skal gjøres avrop, kontakter seksjonslederen anskaffelsesteamet, som skal ha oversikt over det samlede forbruket på avtalen. Dersom det ikke gjennomføres minikonkurranse, fordeles avropene mellom leverandørene i dialog med anskaffelsesteamet. Det forsøkes da å fordele oppdragene likt mellom leverandørene, gitt at ingen av leverandørene har særskilt kompetanse på det aktuelle området.

Ingen av skolene vi var i kontakt med, hadde brukt avtalen.

Skolebøker

På Tavla var det informasjon om hvem som er leverandør på rammeavtalen, hva avtalen omfatter, og veiledning og frister for bestilling. Det var også lenket til kravspesifikasjonen. Det var ikke informert om hvem som var etatens kontaktperson for avtalen. Ifølge kontraktsstrategien var avtalen godt kjent blant skolene. Etaten vurderte at det var lite sannsynlig at det ville bli en ny leverandør, og at det var tilstrekkelig informasjon om avtalen på Workplace og Tavla.

Rektoren på den ene skolen fortalte at skolen benyttet avtalen årlig og hadde ikke opplevd utfordringer. Ifølge skolen hadde leverandøren det utvalget bøker som skolen hadde behov for. Den andre skolen var en spesialskole som ikke hadde behov for å benytte avtalen.

Samkjøpsavtaler

Som nevnt over fremgikk det av Utdanningsetatens anskaffelsesveileder fra 2025 at det første en behovshaver skal gjøre når det oppstår et behov, er å sjekke om behovet er dekket av en ramme- eller samkjøpsavtale. Det er i veilederen lenket til kommunens felles intranett, der det ligger informasjon om alle kommunens samkjøpsavtaler. Videre var det i veilederen forklart hvordan man enklest leter seg frem til riktig avtale. Det er også opplyst om at man kan ta kontakt med avtaleforvalterne i Utviklings- og kompetanseetaten dersom man ønsker å gi en tilbakemelding om en samkjøpsavtale, er misfornøyd med en leverandør eller ønsker bistand til oppfølging. Eventuelt kan ansatte kontakte Utdanningsetatens anskaffelsesteam som vil videreformidle tilbakemeldinger til avtaleforvalterne i Utviklings- og kompetanseetaten.

I veilederen er det også beskrevet at bestillinger av blant annet håndverkertjenester, vedlikehold og reparasjoner på skolebygg kan være omfattet av Oslobyggs rutiner og avtaler, og at man derfor skal kontakte Oslobygg dersom man har behov for slike tjenester. Som det beskrives i vedlegg 3, hadde Utviklings- og kompetanseetaten, sammen med Utdanningsetaten

og Oslobygg, laget en oversikt som viser hvilken av virksomhetenes håndverkeravtaler som skal benyttes. Hvilken avtale som skal benyttes avhenger av hvem som forvalter bygget og hva slags arbeid som skal utføres. Oversikten lå ikke inne i veilederen eller annet sted på Tavla.

Ifølge veilederen har koststedsansvarlig det overordnede ansvaret for at enheten er lojal mot inngåtte avtaler, som innebærer at man ikke skal gjøre innkjøp fra andre leverandører dersom det foreligger en avtale med en bestemt leverandør. Det anbefales at ikke-eksklusive avtaler også benyttes, ettersom det forenkler prosessene og mange av vurderingene allerede er gjort.

Rektor på den ene skolen oppga å være kjent med samkjøpsavtalene om catering, låsesmedtjenester, møbler og inventar til skole og pedagogiske vikartjenester, men hadde ikke vært i kontakt med Utdanningsetaten om avrop på avtalene.

Også rektoren på den andre skolen oppga å kjenne til de fire utvalgte samkjøpsavtalene. Skolens erfaring med disse avtalene var noe varierende. Når det gjaldt catering, hadde skolen erfart at avtaleleverandørene ikke hadde kunnet levere i tråd med skolens forventninger. Skolen hadde derfor ved senere anledninger bestilt fra andre leverandører, slik avtalen åpner for. Rektoren hadde ikke egen erfaring med avtalen om låsesmedtjenester. Når det gjaldt avtalen om møbler og inventar til skole, hadde skolen opplevd det som tungvint å gjøre bestillinger og at leverandørens nettsider manglet priser på produkter. Dette gjorde at skolen måtte etterspørre priser og tilbud. Når skolen hadde behov for en vare raskt, opplevde ikke skolen av avtalen fungerte bra. Skolen hadde ikke løftet disse utfordringene til Utdanningsetaten eller Utviklings- og kompetanseetaten. Videre oppga skolen at den hadde dårlige erfaringer med samkjøpsavtalen om pedagogiske vikarer. Det tok ifølge skolen ofte lang tid å få en avklaring fra leverandøren, og ofte var det ikke ledige vikarer. Skolen benyttet seg derfor av en egen vikarpool. Den opplevde dette som et bedre alternativ, da disse vikarene både var billigere for skolen å bruke og kjent med skolen og dens rutiner fra før. Skolen hadde heller ikke løftet disse utfordringene til Utdanningsetaten eller Utviklings- og kompetanseetaten.

4.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Utdanningsetaten hadde etablert ordninger som la til rette for riktig bruk av ramme- og samkjøpsavtaler. Dette var gjort gjennom blant annet informasjon i anskaffelsesveilederen om generell fremgangsmåte for å benytte avtalene, informasjon på intranettet om den enkelte rammeavtale og henvisning til kommunens oversikt over samkjøpsavtaler. De ansatte i administrasjonen og på skolene oppga å være kjent med hvor de kunne finne relevant informasjon om avtalene, og muligheten for å kontakte anskaffelsesteamet ved behov for bistand eller ytterligere veiledning. De ansatte i administrasjonen og på skolene som hadde benyttet denne muligheten, opplevde å få god hjelp fra anskaffelsesteamet. Vi merker oss også at anskaffelsesteamet jevnlig arrangerte kurs om anskaffelser for ansatte på skolene.

Det var imidlertid enkelte svakheter ved informasjonen om rammeavtalene på intranettet. For enkelte av avtalene syntes ikke informasjonen å være fullstendig oppdatert, herunder hvem som var etatens kontaktperson. Når det gjaldt flyttetjenester, var det uklart om etatens rammeavtale fortsatt gjaldt, ut fra informasjonen på intranettsiden.

4.2 Kontroll med avrop opp mot avtalenes bestemmelser

4.2.1 Revisjonskriterier

- Utdanningsetaten bør føre kontroll med avrop opp mot rammeavtalenes bestemmelser om volum, varighet og tildeling (avropsmekanismer).

4.2.2 Faktabeskrivelse

Generelt

Veiledningsmateriell

Ifølge etatens anskaffelsesveileder fra 2025 var «koststedsansvarlig» overordnet ansvarlig for at sin egen enhet er lojal mot inngåtte avtaler. Det fremgikk ikke hvilke kontrollaktiviteter som fulgte med ansvaret. Som nevnt i kapittel 3.1.2 fremgikk det av veilederen at det skulle lages en plan for og gjennomføres kontraktsoppfølging. Det var ikke utarbeidet plan for kontraktsoppfølging for noen av de utvalgte rammeavtalene.

Veilederen fra 2021 omtalte ikke ansvar eller oppfølging knyttet til bruken av rammeavtaler utover at avdelingsdirektøren hadde ansvar for leverandøroppfølging i hele kontraktsperioden for anskaffelser over 1,3 millioner kroner. Det fremgikk ikke hvilke oppgaver som fulgte med ansvaret for leverandøroppfølgingen.

Generell praksis

Ifølge avdelingsdirektøren i juridisk avdeling og seksjonslederen for økonomi og regnskap hadde økonomi- og regnskapsseksjonen ansvar for å kontrollere at avrop er i tråd med avtalenes bestemmelser (volum, varighet og tildeling). Ansvaret lå til seksjonen også forut for organisasjonsendringen i januar 2025. Seksjonslederen oppga at anskaffelsesteamet ikke hadde hatt nok ressurser til å gjøre jevnlig kontroll de siste årene, og at oppgaven var fordelt til ansatte som jobber med regnskap. Ifølge avdelingsdirektøren gjorde teamet noen slike kontroller da de lå under juridisk avdeling.

Seksjonslederen oppga at det ble gjennomført noen kontroller, men at arbeidet var lite strukturert. Dette innebar at ansatte et par ganger i året gjennomførte kontroller av om skolene fortsatt brukte leverandører på utgåtte rammeavtaler. Hver kontroll omfattet én avtale. Han oppga at kontrollene ble dokumentert i Excel. Dersom det ble avdekket at en skole fortsatt brukte en tidligere avtaleleverandør, oppga seksjonslederen at seksjonen ikke nødvendigvis tok kontakt med skolen. Han fortalte at seksjonen hadde vurdert at det var mer hensiktsmessig å samle opp flere økonomiske og regnskapsmessige avvik ved en skole og løfte dette til aktuell områdedirektør for å forhindre at informasjon om enkeltavvik forsvinner i mengden.

En ansatt i anskaffelsesteamet oppga at eventuelle kontroller av avtalelojalitet på etatens rammeavtaler ble gjennomført av anskaffelsesteamet, og at kontrollene ble gjort i kommunens økonomisystem. Den ansatte opplevde at etaten ikke hadde et godt nok system for å holde oversikt over bruken av rammeavtaler og eventuell bruk utenfor avtalene uten å bruke uforholdsmessig mye tid på det. Vedkommende pekte på at det hadde vært utfordringer med datakvaliteten i økonomisystemet som gjorde det krevende å skille ut utgifter på bestemte avtaleområder, særlig siden etaten ikke benyttet systemets funksjon for å registrere utgifter

på ulike avtaler. Utdanningsetaten hadde ikke tilgang til andre systemer for å følge med på omsetning på avtaler, som analyseverktøyet *KMD innkjøpsanalyse*.

Da Utdanningsetaten fikk tilbud om tilgang til verktøyet i 2023, kom det frem at data fra verktøyet ikke hadde god nok kvalitet på grunn av manglende kvalitet i regnskapet, og at det skulle lyses ut konkurranse for nytt system i løpet av kort tid. Etaten vurderte derfor at den heller kunne ta ut egne spørringer fra kommunens økonomisystem, selv om dette var tidkrevende. Utviklings- og kompetanseetaten inngikk en ny tiårig avtale om KMD innkjøpsanalyse i 2025, og Utdanningsetaten ønsket nå å ta i bruk systemet for å se om den kunne få nytte av det.

Den ansatte oppga at teamet kontrollerte om det fortsatt var omsetning til tidligere avtaleleverandør når etaten hadde inngått nye rammeavtaler. Dersom teamet fant at en skole brukte en tidligere leverandør, oppga vedkommende at det ble tatt kontakt med skolen. Utdanningsetaten har lagt frem eksempel på dokumentasjon på slik kontakt. Ifølge den ansatte i anskaffelsesteamet er det avdelingene som eier avtalene, som har ansvar for å følge med på og si fra om avtalenes maksbeløp er brukt opp. Dette var ikke formalisert skriftlig, og den ansatte var usikker på om avdelingene var kjent med ansvaret. Den ansatte påpekte imidlertid at påløpte utgifter på alle etatens rammeavtaler, med ett unntak, var godt innenfor maksimalbeløpet.

Blant de fem rammeavtalene som Kommunerevisjonen så nærmere på, var organisasjonsutvikling den eneste der det skulle gjennomføres minikonkurranser. Den ansatte oppga at alle disse minikonkurransene gikk via anskaffelsesteamet. Ifølge den ansatte kontrollerte teamet at avropene og minikonkurransene var i tråd med avtalen, herunder at avrop fordeles omtrent likt mellom leverandørene, slik som forutsatt av avtalens bestemmelser om tildeling.

Databriller

I kontraktsstrategien var det listet opp to risikoreduserende tiltak til de identifiserte risikoene. Dette var stikkprøvekontroller av priser og jevnlig kontroll med avtalelojalitet. «JUS/anskaffelser» var ført opp som ansvarlig for begge formene for kontroller. På intranettsiden var det ikke informert om hvilke kontroller som skulle gjennomføres, eller hvem som hadde ansvar for gjennomføring av kontroll.

Utdanningsetaten har ikke dokumentert kontroller av bruken av avtalen.

I kunngjøringen av konkurransen om rammeavtalen på Doffin var avtalens maksimale verdi satt til 10 millioner kroner. Avtalen startet opp 10. oktober 2024. Kommunerevisjonens analyser viser at etaten hadde utgifter på avtalen på omtrent 340 000 kroner i perioden oktober 2024 til utgangen av august 2025, mens det var kjøpt varer og tjenester omfattet av avtalen for omtrent 470 000 kroner hos andre leverandører. Kjøpene utenfor avtalen var gjort av både skoler og avdelinger i etatsadministrasjonen. Omtrent 290 000 av disse utgiftene var til leverandøren på den tidligere rabattavtalen.

Utdanningsetaten oppga å ha gjort en kontroll på avtalen i oktober 2025 som også viste lekkasje fra avtalen. Utdanningsetaten har påpekt at kjøpene fra avtaleleverandøren er på 77 prosent for de siste fem månedene av den undersøkte perioden og 84 prosent de siste to

månedene. Videre peker Utdanningsetaten på at det er naturlig at det henger igjen en del kjøp fra tidligere avtaleleverandør den første perioden etter overgangen til ny leverandør.

Kommunerevisjonens undersøkelse bekrefter at det har vært en vesentlig positiv utvikling i forholdet mellom kjøp fra avtaleleverandøren og andre leverandører i løpet av perioden.

Elevtransport

På intranettsiden var det ikke informert om hvilke kontroller som skulle gjennomføres, eller hvem som hadde ansvar for gjennomføring av kontroll. Utdanningsetaten hadde ikke gjennomført kontroll av bruk av avtalen. Etaten pekte på at avtalen var relativt ny, og at risikoen for å overstige avtalens ramme foreløpig var lav.

I kunngjøringen av konkurransen om rammeavtalen på Doffin var avtalens estimerte verdi satt til 726 millioner kroner. Avtalen startet opp 1. august 2024. Leverandøren på den gjeldende rammeavtalen var også leverandør på skolens forrige rammeavtale om elevtransport. Kommunerevisjonens analyser viser at etaten hadde utgifter på avtalen på omtrent 156 millioner kroner i perioden august 2024 til og med august 2025. I perioden syntes det ikke å ha vært kjøpt elevtransport utenfor avtalen.

Flyttetjenester

På intranettsiden var det ikke informert om hvilke kontroller som skulle gjennomføres, eller hvem som hadde ansvar for gjennomføring av kontroll. Ifølge en prosjektleder i avdeling for skoleanlegg var det en kontroller i avdelingen som fulgte med på forbruket på avtalen sett opp mot beløpsramme. Avdelingen gjorde ikke kontroller av avtalelojalitet. Utdanningsetaten oppga å ha gjort kontroller av bruk av avtalen etter første avtaleår, men at kontrollen ikke var dokumentert. Etaten hadde gjennomført og dokumentert en kontroll rettet mot avtaleleverandøren, men dette gjaldt etterlevelse av seriøsitetskrav.

I kunngjøringen av konkurransen om rammeavtalen på Doffin var avtalens estimerte verdi satt til 80 millioner kroner. Avtalen startet opp 1. april 2022. Som nevnt i kapittel 4.1.2 har Utviklings- og kompetanseetaten senere inngått en samkjøpsavtale om flyttetjenester som startet opp 10. februar 2025, der leverandøren på Utdanningsetatens rammeavtale er rangert som leverandør 1 (leverandøren som skal kontaktes først ved avrop).

Kommunerevisjonens analyser viser at etaten hadde utgifter på omtrent 23 millioner kroner til leverandøren på rammeavtalen fra april 2022 til og med februar 2025. Det syntes ikke å være kjøpt flyttetjenester fra noen andre leverandører i perioden. I perioden mars til august 2025 hadde Utdanningsetaten utgifter på omtrent 7,5 millioner kroner til leverandøren på etatens rammeavtale, som også var rangert om nummer 1 på samkjøpsavtalen. Etaten hadde ingen utgifter til leverandøren som var rangert som nummer 2 på samkjøpsavtalen.

Organisasjonsutvikling

På intranettsiden var det ikke informert om hvilke kontroller som skulle gjennomføres, eller hvem som hadde ansvar for gjennomføring av kontroll. Seksjonslederen for lederutvikling og rekruttering var ikke kjent med om det ble gjort noen kontroller av om det kjøpes inn organisasjonsutvikling fra andre leverandører. Seksjonslederen pekte på at styringslinjen, som er forankret i etatens fullmaktsmatrise, skal forhindre at etaten benytter andre leverandører til organisasjonsutvikling enn leverandørene på rammeavtalen. Rektorer kunne ifølge

seksjonslederen ikke bestille slike tjenester uten forankring fra områdedirektøren, og områdedirektøren skal i disse tilfellene kontakten seksjonslederen, som foretar avrop dersom behovet er dekket av avtalen.

I kunngjøringen av konkurransen om rammeavtalen på Doffin var avtalens estimerte verdi satt til 8 millioner kroner. Avtalen startet opp 22. september 2022 og var inngått med tre leverandører. Oppdrag over 150 000 kroner skulle tildeles gjennom minikonkurranser, mens oppdrag under 150 000 kroner skulle fordeles av oppdragsgiveren slik at alle tre leverandørene ville få tilnærmet lik mengde oppdrag i avtaleperioden. I konkurransegrunnlaget fremgikk det at Utdanningsetaten forbeholdt seg retten til å benytte andre leverandører dersom etaten fant det hensiktsmessig. Seksjonslederen for lederutvikling og rekruttering var ikke kjent med bakgrunnen for at punktet var lagt inn i konkurransegrunnlaget, men antok at det var for å sikre at etaten kunne benytte seg av tjenester fra Utviklings- og kompetanseetaten og bedriftshelsetjenesten.

Utdanningsetaten oppga å ha gjort kontroller av bruk av avtalen, men at dette ikke var dokumentert. Kommunerevisjonens analyser viser at det frem til utgangen av august 2025 var utgifter på omtrent 1,8 millioner kroner på avtalen. Det var utgifter til én av leverandørene på omtrent 1,3 millioner kroner og omtrent 500 000 kroner til en annen. Det var ingen utgifter til den tredje leverandøren. I samme periode var det en skole som hadde kjøpt tjenester innen organisasjonsutvikling fra en annen leverandør til omtrent 600 000 kroner.

Skolebøker

I kontraktsstrategien fremgikk det at avtalen følges opp av anskaffelsesteamet, uten at det er spesifisert hva oppfølgingen innebar. På intranettsiden var det ikke informert om hvilke kontroller som skulle gjennomføres, eller hvem som hadde ansvar for gjennomføring av kontroll. Utdanningsetaten har ikke gjort kontroller av bruken av avtalen. Etaten hadde vurdert risikoen for at det ble kjøpt bøker fra andre leverandører, som lav, og at det var usannsynlig at forbruket foreløpig hadde oversteget beløpsrammen.

I kunngjøringen av konkurransen om rammeavtalen på Doffin var avtalens maksimale verdi satt til 450 millioner kroner. Avtalen startet opp 10. mai 2024. Kommunerevisjonens analyser viser at det frem til og med august 2025 var utgifter på avtalen på omtrent 82 millioner kroner. I samme periode var det flere skoler som til sammen hadde kjøpt skolebøker for mer enn 1 million kroner fra hver av to andre leverandører.

Samkjøpsavtaler

I henhold til rundskriv 28/2023 *Bruk av samkjøpsavtaler i Oslo kommune* har Utdanningsetaten ansvar for å benytte samkjøpsavtaler i henhold til gjeldende regler for bestilling, mens det er Utviklings- og kompetanseetaten som har ansvar for å kontrollere bruken av avtalene.

Kommunerevisjonens regnskapsrevisjon har de siste årene avdekket flere tilfeller av kjøp fra leverandører utenfor samkjøpsavtalen for vikartjenester for pedagogisk personell. I 2024 ble det avdekket at en skole hadde kjøpt bemanningstjenester for 3,7 millioner kroner fra en leverandør utenfor samkjøpsavtalen. Kjøpet fremsto som en direkteanskaffelse som kunne være i strid med anskaffelsesregelverket. Utdanningsetaten oppga å ha stoppet videre kjøp fra leverandøren.

I 2023 avdekket regnskapsrevisjonen at etaten hadde kjøpt vikartjenester i vesentlig omfang fra to leverandører utenfor samkjøpsavtalen. Utgiftene til den ene leverandøren var på 4,1 millioner kroner. Utgiftene til den andre var på omtrent 3 millioner kroner. I forbindelse med dette funnet opplyste Utdanningsetaten om at samkjøpsavtalen ikke var tilpasset skolenes behov, og at enkelte av avtaleleverandørene til tider hadde hatt vanskeligheter med å levere.

Som det nevnes i vedlegg 3, hadde Utviklings- og kompetanseetatens kontroller av avtalelojalitet vist en del kjøp fra feil leverandører. Dette gjaldt for eksempel samkjøpsavtalen for møbler og inventar til skole, der Utviklings- og kompetanseetaten hadde fulgt opp dette skriftlig med Utdanningsetaten.

4.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Utdanningsetaten hadde ikke formalisert hvem som hadde ansvaret for å kontrollere bruken av rammeavtaler. Det syntes også å være ulik oppfatning blant ansatte om hvem som hadde dette ansvaret. Etaten hadde ikke tilstrekkelig systemstøtte for kontroller av avrop, noe som blant annet gjør kontrollene mer ressurskrevende. Det gir samlet sett risiko for at kontroller av volum, varighet og tildeling for avtalene ikke gjennomføres i nødvendig omfang, og at eventuelle kontroller ikke fanger opp feil.

På flere av områdene for de utvalgte rammeavtalene viser Kommunerevisjonens kontroller at etaten, herunder flere skoler, i et visst omfang hadde gjort kjøp fra leverandører utenfor rammeavtalene. Dette gjaldt særlig databriller, der utgiftene til andre leverandører i avtalens første måneder var vesentlig høyere enn utgiftene til avtaleleverandøren.

Etatens opplysninger tyder på at det kun var gjort enkelte kontroller med avrop opp mot de utvalgte avtalenes bestemmelser om volum, varighet og tildeling, og at disse ikke var dokumentert. Utilstrekkelig kontroll gir risiko for at brudd på anskaffelsesregelverket ikke fanges opp. Dette kan svekke kommunens omdømme og føre til økonomiske tap.

5 Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt om Utdanningsetatens planlegging og inngåelse av rammeavtaler er tilfredsstillende, og i hvilken grad etaten sikrer at innkjøp og avrop er i tråd med rammeavtaler og samkjøpsavtaler. Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i avtaler som gjaldt ved inngangen til 2025.

5.1 Konklusjoner

5.1.1 Samlet konklusjon

Utdanningsetaten hadde kartlagt behov, gjennomført konkurranser i tråd med regelverket og dokumentert sentrale forhold i anskaffelsesprotokoller. Etatens planlegging, inngåelse og etterlevelse av rammeavtaler var likevel ikke fullt ut tilfredsstillende. Det var stor variasjon i praksisen i de undersøkte anskaffelsene av rammeavtaler, og etaten hadde ikke på alle områder en tydelig skriftlig veiledning. Det var særlig svakheter når det gjaldt rolle- og ansvarsfordelingen, markedundersøkelser og kontroll med avrop for flere av rammeavtalene. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om etaten i tilstrekkelig grad hadde undersøkt og vurdert tiltak for å sikre konkurranse i en av anskaffelsene.

De avdekkede svakhetene øker risikoen for brudd på anskaffelsesregelverket, økonomiske tap og svekket omdømme for kommunen. Sett i lys av at Utdanningsetaten årlig foretar anskaffelser for flere milliarder kroner, stiller Kommunerevisjonen spørsmål om arbeidet med anskaffelser er gitt tilstrekkelig prioritet og oppmerksomhet i Utdanningsetaten.

5.1.2 Planlegging og inngåelse av Utdanningsetatens rammeavtaler

Utdanningsetaten hadde synliggjort behovet og vurdert kostnadseffektiviteten ved alle de undersøkte rammeavtalene. I tillegg hadde Utdanningsetaten gjennomført konkurranse gjennom utlysning på Doffin og TED i alle anskaffelsene. Videre var de fleste vesentlige forholdene ved anskaffelsene dokumentert i anskaffelsesprotokoller.

Det var imidlertid flere svakheter og mangler i etatens arbeid. Når det gjaldt organisering av den enkelte anskaffelse, var det brukt forskjellige rollebeskrivelser i hver av anskaffelsene, og detaljeringsgraden i ansvarsfordelingen varierte. I alle anskaffelsene var det uklart hvem som hadde ansvaret for sentrale oppgaver. Uklare rollebeskrivelser og mangelfull ansvarsfordeling gir risiko for manglende eierskap og svak oppfølging.

I alle de utvalgte anskaffelsene fremgikk vurderinger av markedet i kontraktsstrategiene, og det var i flere av anskaffelsene spor av at det var gjennomført markedundersøkelser. Det var imidlertid stor variasjon i omfanget på undersøkelsene og i hvilken grad disse var dokumentert. Slik dokumentasjon er viktig for å ivareta anskaffelseslovens prinsipper om etterprøvnbarhet og likebehandling. For to av anskaffelsene stiller Kommunerevisjonen spørsmål om etaten hadde gjort nok for å komme i kontakt med mulige leverandører.

Det var en svakhet at etaten ikke hadde dokumentert vurderinger av risiko og tiltak i to av anskaffelsene. For en av anskaffelsene stiller Kommunerevisjonen spørsmål om etaten i tilstrekkelig grad hadde vurdert tiltak for å sikre konkurranse.

5.1.3 Etterlevelse av ramme- og samkjøpsavtaler

Utdanningsetaten hadde etablert ordninger som la til rette for riktig bruk av ramme- og samkjøpsavtaler blant annet gjennom veiledningsmateriell og bistand fra etatens anskaffelsesteam. Veiledningen ga imidlertid ikke føringer om kontroll med avrop opp mot rammeavtalenes bestemmelser om volum, varighet og tildeling, og det syntes å være ulik oppfatning blant ansatte om hvem som hadde kontrollansvar. Etaten hadde ikke tilstrekkelig systemstøtte for kontroller, og etaten synes i begrenset grad å ha gjennomført kontroller med avrop opp mot de utvalgte avtalenes bestemmelser om volum, varighet og tildeling. Kontrollene var heller ikke dokumentert. Manglende kontroll gir risiko for at brudd på anskaffelsesregelverket ikke fanges opp. Dette kan svekke kommunens omdømme og føre til økonomiske tap.

5.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Utdanningsetaten

- å vurdere tiltak for å sikre tydelig ansvarsfordeling ved planlegging, gjennomføring og oppfølging av anskaffelser
- å vurdere tiltak for å sikre at markedssituasjonen er tilstrekkelig belyst i etatens anskaffelser
- å vurdere tiltak som kan bidra til økt konkurranse i etatens anskaffelser
- å sørge for at det i større grad gjennomføres risikovurderinger av forhold av betydning for gjennomføring og oppfølging av anskaffelser
- å sørge for tilstrekkelig dokumentasjon av vurderinger og beslutninger i anskaffelser
- å gjennomføre mer systematisk kontroll av avrop opp mot rammeavtalers bestemmelser om volum, varighet og tildeling

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for utdanning å følge opp Utdanningsetatens forbedringsarbeid i styringsdialogen.

6 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

I dette kapittelet presenterer og vurderer Kommunerevisjonen sentrale momenter i uttalelsene fra byråden for utdanning og Utdanningsetaten. Rapporten ble også sendt til byråden for finans og Utviklings- og kompetanseetaten med mulighet for uttalelse. Begge har gitt tilbakemelding om at de ikke har kommentarer på bakgrunn av gjennomgang av rapporten.

6.1 Byråden for utdanning

6.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden skriver at rapporten oppfattes som nyttig og at den gir et godt grunnlag for forbedringsarbeid i Utdanningsetaten og for styringsdialogen med etaten. Byråden vil følge opp rapporten i styringsdialogen med Utdanningsetaten.

6.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Byråden for utdanning varslar relevant tiltak.

6.2 Utdanningsetaten

6.2.1 Etatens uttalelse

Utdanningsetaten skriver at det har vært nyttig og konstruktivt med forvaltningsrevisjon av anskaffelsesområdet i etaten. Etaten uttaler at rapportens konklusjoner og anbefalinger i hovedsak samsvarer med etatens egen oppfatning av forholdene som er undersøkt.

Når det gjelder vurdering av kompetanse og arbeidsfordeling i anskaffelsene, mener Utdanningsetaten at det klart er rom for forbedringer, men at Utviklings- og kompetanseetatens mål for kontraktsstrategi ikke legger opp til så detaljerte føringer som Kommunerevisjonen ønsker i sine vurderinger. Utdanningsetaten peker på at kommunens overordnede anskaffelsesstrategi legger opp til at dette gjøres i større anskaffelser. Etaten oppfatter at dette gjelder for store anskaffelsesprosjekter som ny skoleplattform eller nytt skoleadministrativt system, men ikke for anskaffelser av forholdsvis enkle rammeavtaler som de som er omfattet av undersøkelsen, selv om enkelte av dem er av stort økonomisk volum.

Utdanningsetaten mener at den som hovedregel har gode tiltak for å sørge for konkurranse i anskaffelser. Når det gjelder anskaffelsen av rammeavtalen om skolebøker, peker etaten på at det er allment akseptert og kjent blant innkjøpere at det er ingen eller svært begrenset konkurranse i markedet. Etaten peker i den forbindelse på at det er svært få kommuner som får mer enn ett tilbud, og da gjerne små kommuner. I tillegg peker etaten på at andre offentlige innkjøpere har gjennomført intensjonskunngjøringer for tilsvarende anskaffelser. Det vil si et varsel til markedet om at man planlegger å tildele en kontrakt direkte til en leverandør, for å gi andre leverandører mulighet til å protestere.

Videre peker etaten på at det må tas i betraktning at skolebokleverandøren er heleid av Biblioteksentralen SA, som gjennom medlemskap eies av Oslo kommune og 352 andre kommuner, 12 fylkeskommuner, KS og Norsk Bibliotekforening. Etaten oppfatter derfor at det er urealistisk å oppnå konkurranse om oppdraget. Etaten viser til at den i tilsvarende

anskaffelse i 2020 benyttet muligheten for å avlyse konkurransen og gjennomførte forhandlinger med leverandøren, siden etaten mottok kun ett tilbud og dette ikke var tilfredsstillende. Etatens oppfatning er derfor at den har tilført tilstrekkelig med ressurser i den undersøkte anskaffelsen av skolebøker.

Utdanningsetaten vil blant annet iverksette følgende tiltak på bakgrunn av funnene i rapporten:

- Etaten skal gjennomgå egne internkontrolltiltak i 2026, herunder i anskaffelser.
- Etaten vil gjennomføre tiltak for økt etterlevelseskontroll av anskaffelser. Økonomirådgiverne vil få en viktig rolle i denne kontrollen, siden de jevnlig har kontakt med skolene om regnskapene deres.
- Etaten vil gjennomføre sidemannskontroll på prioriterte anskaffelser.
- Etaten vil første halvår 2026 revidere sin anskaffelsesveileder. Etaten ønsker å forbedre begrepsbruken og presisjonen og legge til et kapittel om kontraktsoppfølging.
- Etaten oppgir at den høsten 2025 i større grad enn tidligere har gjennomført markedsdialog i forkant av anskaffelser og vil fortsette dette forbedringsarbeidet.
- Etaten vil forsøke å være mer presis i dokumentasjon i kontraktsstrategier og anskaffelsesprotokoller.
- Etaten vil fra første halvår 2026 ta i bruk innkjøpsanalyseverktøyet *KMD innkjøpsanalyse* og konkurransegjennomførings- og kontraktsadministrasjonsverktøyet *Artifik*. Dette vil ifølge etaten blant annet gi bedre muligheter for god internkontroll.

6.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen er enig med Utdanningsetaten i at vurderinger av om kompetansebehovet er dekket er mer vesentlig ved komplekse anskaffelser. Vi viser imidlertid til byrådssak 1104/17 *Oslo kommunes anskaffelsesstrategi* der det fremgår at «[v]ed alle større anskaffelser skal det gjøres en etterprøvable risikovurdering av hva slags kompetanse anskaffelsesprosessen må tilføres for å gi et godt resultat både på kortere og lengre sikt». Det er ikke spesifisert i byrådssaken hva som menes med «større anskaffelser». Av kommunens veiledningsmaterieell på felles intranett fremgår det at Utviklings- og kompetanseetaten anbefaler at alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi, som for tiden er 1,3 millioner kroner, anses som større anskaffelser. De fire anskaffelsene i undersøkelsen der Utdanningsetaten ikke hadde gjort slike vurderinger, hadde beløpsrammer på 8 til 450 millioner kroner.

Når det gjelder anskaffelsen av rammeavtalen for skolebøker, fremgår det av vurderingene i kapittel 3.3.3 at Kommunerevisjonen merker seg etatens opplysninger om markedssituasjonen. Rammeavtalens verdi er på 450 millioner kroner. Kommunerevisjonen mener det ville vært hensiktsmessig å henvende seg til aktører i bokmarkedet for å undersøke nærmere om det var tiltak som kunne få flere til å levere tilbud. På bakgrunn av dette kunne etaten vurdert og eventuelt forsøkt tiltak for å bidra til konkurranse og unngå en monopolsituasjon. Som eksempel viser Kommunerevisjonen til at etaten i anskaffelsen av rammeavtalen om elevtransport har delt opp konkurransen i delkontrakter.

Etaten hadde kun involvert én ansatt direkte i anskaffelsen av rammeavtalen om skolebøker. Det at etaten ikke klarte å oppnå konkurranse i tilsvarende anskaffelse i 2020, øker etter Kommunerevisjonens vurdering behovet for å tilføre ansattressurser i anskaffelsen.

Kommunerevisjonen merker seg at Biblioteksentralen SA ikke har økonomisk fortjeneste som formål for virksomheten - heller ikke for medlemmene, jf. foretakets vedtekter. Det innebærer at Oslo kommune ikke mottar utbytte fra foretaket. Datterselskapet BS Undervisning AS (nå Lære AS), som leverer skolebøker til kommunen, har hatt et samlet driftsoverskudd på mer enn 200 millioner kroner i perioden 2020–2024, ifølge offentlige regnskaper fra proff.no. Biblioteksentralen SA er for øvrig ikke oppført i Oslo kommunes eierskapsmelding slik det forutsettes av kommuneloven.

Utdanningsetaten varsler relevante tiltak. Etaten har imidlertid ikke varslet tiltak direkte til anbefalingen om økt konkurranse. Kommunerevisjonen merker seg at etaten vil fortsette sitt forbedringsarbeid med markedsdialog. Det vil være naturlig at etaten på bakgrunn av blant annet dette arbeidet vurderer tiltak som kan bidra til økt konkurranse.

Tabelloversikt og referanser

Tabelloversikt

Tabell 1 Utdanningsetatens føringer om roller og ansvar i anskaffelser av ulike størrelser 18

Referanser fra Oslo kommune:

Byrådssak 1036/22 Ny instruks for virksomhetsstyring

Byrådssak 1037/22 Ny instruks for internkontroll

Byrådssak 1104/17 Oslo kommunes anskaffelsesstrategi

Byrådets sak nr.: 02/24 – Videredelegasjon av fullmakt til å avgjøre hvilke varer og tjenester det skal inngås samkjøpsavtale om

Rundskriv 28/2023: Bruk av samkjøpsavtaler i Oslo kommune

Eksterne referanser:

Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

<https://www.proff.no/regnskap/bs-undervisning-as/oslo/m%C3%B8bler-husholdningsvarer-og-jernvarer-agentur/IGD7EWA10JT>

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2025

Rapport 1/2025 *Kjøp og oppfølging av hjelpetiltak på barnevernsområdet*
Rapport 2/2025 *Vedlikehold av skoler*
Rapport 3/2025 *Regnskapsrevisjonen 2024 – Med vekt på økonomisk internkontroll*
Rapport 4/2025 *Internkontroll i Kulturetaten*
Rapport 5/2025 *Klimabudsjett og styringsinformasjon*
Rapport 6/2025 *Eierskapskontroll: Styre- og ledergodtgjørelser i kommunens aksjeselskaper*
Rapport 7/2025 *Utvidet oppfølging etter rapport 16/2023 Kvalitet i helsehus*
Rapport 8/2025 *Forebygging av kriminalitet blant ungdom i Osloskolen*
Rapport 9/2025 *Klima- og miljøkrav til transport*
Rapport 10/2025 *Helse, miljø og sikkerhet i Renovasjons- og gjenvinningsetaten*
Rapport 11/2025 *Tilpasset opplæring i Osloskolen*
Rapport 12/2025 *Oppfølging etter rapport 20/2022 Ansettelse av ledere*
Rapport 13/2025 *Legemiddelhåndtering*
Rapport 14/2025 *Oppfølging av barn i barneverninstitusjoner*
Rapport 15/2025 *Eierskapskontroll: Økonomistyring i konsernet Sporveien*
Rapport 16/2025 *Oppfølging av fastlegetjenesten*
Rapport 17/2025 *Forebygging og oppfølging av sykefravær*

Kommunerevisjonens rapporter 2024

Rapport 1/2024 *Vedlikehold og fornyelse av vann- og avløpsnett*
Rapport 2/2024 *Eierskapskontroll av Oslobolig AS*
Rapport 3/2024 *Grønne anskaffelser – klima- og miljøkrav*
Rapport 4/2024 *Regnskapsrevisjonen 2023 – Oppsummering av utvalgte undersøkelser*
Rapport 5/2024 *Økonomisk stønad til store barnefamilier*
Rapport 6/2024 *Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder*
Rapport 7/2024 *Overordnet styring og koordinering av overvannshåndtering*
Rapport 8/2024 *Næringsetatens kontroll av skjenkesteder*
Rapport 9/2024 *Kontraktsoppfølging helse og omsorg*
Rapport 10/2024 *Grønn material- og energibruk i nybygg*
Rapport 11/2024 *Teknisk informasjonssikkerhet i Elvia AS*
Rapport 12/2024 *Ytringskultur i Oslo kommune*
Rapport 13/2024 *Byråders habilitet*
Rapport 14/2024 *Kontraktsoppfølging i Fornebubanen*
Rapport 15/2024 *Eierskapskontroll av Nasjonalt kommunesamarbeid for 110-sentralene IKS*
Rapport 16/2024 *Arbeidsintegrering av flyktninger*
Rapport 17/2024 *Kjøp og spredning av kommunale boliger*

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

I dette vedlegget gir vi en oversikt over revisjonskriteriene i forvaltningsrevisjonen og kildene for de ulike kriteriene.

Revisjonskriterier er de forventningene og kravene som Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger, det vil si de kravene, normene og standardene som revisjonsobjektet skal vurderes mot. Revisjonskriteriene er utledet fra autoritative kilder, i tråd med Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Kontrollutvalget vedtok 21. januar 2025 (sak 6) at Kommunerevisjonen skal besvare følgende problemstillinger:

1. Er Utdanningsetatens planlegging og inngåelse av rammeavtaler tilfredsstillende?
2. I hvilken grad sikrer Utdanningsetaten at innkjøp og avrop er i tråd med rammeavtaler og samkjøpsavtaler?

1. Utledede revisjonskriterier

Planlegging og inngåelse av rammeavtaler

- Utdanningsetaten bør sørge for en organisering som tydeliggjør roller, ansvar og kompetansebehov for å sikre tilfredsstillende anskaffelser av rammeavtaler.
- Utdanningsetaten bør i planlegging av anskaffelser av rammeavtaler vurdere om anskaffelsen dekker etatens behov, herunder om den er formålstjenlig og kostnadseffektiv. Behovsvurderingen bør dokumenteres.
- Utdanningsetaten bør i planlegging av anskaffelser av rammeavtaler vurdere, og eventuelt gjennomføre, markedsundersøkelser for å sikre nødvendig kjennskap til markedet. Resultatet av eventuell markedsundersøkelse bør dokumenteres.
- Utdanningsetaten bør i planlegging av anskaffelser av rammeavtaler gjennomføre en risikoanalyse av anskaffelsen. Risikovurderingene bør dokumenteres.
- Utdanningsetaten skal gjennomføre konkurranse ved anskaffelser av rammeavtaler.
- Utdanningsetaten skal dokumentere vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen, herunder habilitetsvurderinger og begrunnelse for valg av leverandør. Vesentlige forhold for gjennomføringen skal være samlet i en protokoll.

Etterlevelse av rammeavtaler og samkjøpsavtaler

- Utdanningsetaten bør ha ordninger som kan bidra til at ramme- og samkjøpsavtaler benyttes i henhold til avtalenes bestemmelser om tildeling (avropsmekanismer).
- Utdanningsetaten bør føre kontroll med avrop opp mot rammeavtalenes bestemmelser om volum, varighet og tildeling (avropsmekanismer).

2. Utledning av revisjonskriterier

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

§ 1-1. Lovens formål, annet ledd

Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommuners og

fylkeskommuners utøvelse av offentlig myndighet. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.

§ 14-1. Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen, første ledd

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid.

§ 25-1. Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)

§ 1. Formål

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

§ 2. Virkeområde

Loven gjelder når oppdragsgivere som nevnt i annet ledd inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter, herunder konsesjonskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. merverdiavgift.

Loven gjelder for følgende oppdragsgivere:

[...]

- b. fylkeskommunale og kommunale myndigheter

[...]

§ 4. Grunnleggende prinsipper

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

Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

Del I. Alminnelige bestemmelser

§ 1-1. Hvilke anskaffelser som er omfattet av forskriften

Forskriften gjelder når oppdragsgivere som nevnt i § 1-2 inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva.

§ 1-2. Hvem forskriften gjelder for

- (1) Forskriften gjelder for følgende oppdragsgivere:
- [...]
 - b. fylkeskommunale og kommunale myndigheter
 - [..]

§ 5-1. Anvendelsesområde

- (1) Del I gjelder for alle anskaffelser som er omfattet av forskriften.
- (2) Del II gjelder for
- a. kontrakter med en anslått verdi på minst 1,3 millioner kroner ekskl. mva., men som ikke overstiger EØS-terskelverdiene i § 5-3 første ledd, unntatt kontrakter om helse- og sosialtjenester
 - b. kontrakter om særlige tjenester med en anslått verdi på minst 1,3 millioner kroner ekskl. mva.
- (3) Del III gjelder for kontrakter med en anslått verdi som er lik eller overstiger EØS-terskelverdiene i § 5-3 første ledd.
- [...]

§ 5-3. EØS-terskelverdier

- (1) EØS-terskelverdiene er
- [...]
- b. 2,3 millioner kroner ekskl. mva. for andre oppdragsgiveres vare- og tjenestekontrakter og plan- og designkonkurranser
- [...]

§ 5-4. Beregning av anskaffelsens anslåtte verdi

[...]

- (5) Ved rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger skal oppdragsgiveren legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene som han forventer å inngå i løpet av avtalens eller ordningens varighet.
- [...]

§ 7-1. Dokumentasjonsplikt

- (1) Oppdragsgiveren skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ved anskaffelser over EØS-terskelverdiene som

angitt i § 5-3, skal dokumentasjonen oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten.

- (2) Oppdragsgiveren skal oppbevare kontrakten gjennom hele kontraktsperioden.
- (3) Vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll.

§ 7-5. Habilitet

- (1) Ved gjennomføringen av en anskaffelse som er omfattet av forskriften, gjelder reglene om habilitet i forvaltningsloven § 6 til § 10 og kommuneloven § 40 nr. 3. For oppdragsgivere som ikke er omfattet av forvaltningsloven, gjelder forvaltningsloven § 6 til § 10 tilsvarende.
- (2) Oppdragsgiveren skal treffe egnede tiltak for å forebygge, identifisere og avhjelpe tilfeller av inhabilitet.

Del II. Anskaffelser under EØS-terskelverdiene og særlige tjenester

§ 8-1. Forberedende undersøkelser

- (1) Oppdragsgiveren kan gjennomføre markedsundersøkelser for å forberede anskaffelsen og gi informasjon til leverandørene om sine planer og behov.
- (2) Oppdragsgiveren kan søke eller motta råd fra uavhengige eksperter, myndigheter, leverandører eller andre markedsaktører. Rådene kan brukes i planleggingen og gjennomføringen av anskaffelsen. Forutsetningen er at rådene ikke har konkurransevidende effekt eller fører til brudd på likebehandlingsprinsippet.

§ 8-2. Dialog med leverandører før konkurransen

- (1) Når en leverandør eller en virksomhet tilknyttet leverandøren har gitt råd til oppdragsgiveren forut for konkurransen, skal oppdragsgiveren treffe egnede tiltak for å sikre at leverandøren ikke får en urimelig konkurransefordel dersom han deltar i konkurransen. Det samme gjelder dersom leverandøren har vært involvert i planleggingen av konkurransen på annen måte.
- (2) Egnede tiltak vil blant annet være
 - a. å sørge for at de andre leverandørene som deltar i konkurransen, mottar de samme relevante opplysningene som er utvekslet i dialogen med leverandøren ved planleggingen av konkurransen
 - b. å fastsette en tilstrekkelig frist for mottak av tilbud for å utjevne eventuelle fordeler.

§ 8-17. Kunngjøring av konkurranse

- (1) Konkurransen skal kunngjøres i Doffin, i et skjema som er fastsatt av departementet, på en av følgende måter:
 - a. ved en alminnelig kunngjøring
 - b. ved en forhåndskunngjøring.
- (2) Kunngjøringen skal minst inneholde en beskrivelse av hva som skal anskaffes, og en frist for mottak av forespørsler om å delta i konkurransen, å melde sin interesse eller mottak av tilbud.

[...]

§ 10-5. Anskaffelsesprotokoll

- (1) Oppdragsgiveren skal føre protokoll for gjennomføringen av anskaffelsen.
- (2) Protokollen skal inneholde følgende opplysninger i den utstrekning de er relevante:
 - a. oppdragsgiverens navn og adresse
 - b. en beskrivelse av hva som skal anskaffes, og den anslåtte verdien av anskaffelsen
 - c. begrunnelsen for å bruke unntak fra kravet om bruk av elektronisk kommunikasjon ved mottak av tilbud
 - d. navnet på leverandørene som har levert forespørsel om å delta i konkurransen
 - e. navnet på leverandørene som er valgt ut i en konkurranse hvor det settes en grense for antallet deltakere, og begrunnelsen for utvelgelsen
 - f. navnet på leverandørene som har levert tilbud
 - g. navnet på leverandørene som er avvist, og begrunnelsen for å avvise deres forespørsel om å delta i konkurransen eller deres tilbud
 - h. begrunnelsen for å fravike opplysningene i anskaffelsesdokumentene om planlagt dialog
 - i. navnet på leverandørene som oppdragsgiveren velger å ha dialog med, og en kort begrunnelse for utvelgelsen
 - j. opplysninger om tilfeller av inhabilitet eller konkurransevridding som følge av dialog med leverandørene, og eventuelle avhjelpende tiltak som er gjennomført
 - k. navnet på den valgte leverandøren, begrunnelsen for valget og kontraktens verdi
 - l. hvilke deler av kontrakten den valgte leverandøren planlegger at underleverandører skal utføre, og underleverandørens navn, forutsatt at opplysningene er kjent
 - m. begrunnelsen for at oppdragsgiveren avlyser konkurransen
 - n. begrunnelsen for å reservere konkurransen ved kjøp av helse- og sosialtjenester for ideelle organisasjoner
 - o. andre vesentlige forhold.
- (3) Når oppdragsgiveren tildeler kontrakter under en rammeavtale, gjelder plikten til å føre protokoll bare når oppdragsgiveren gjenåpner konkurransen.

§ 11-1. Rammeavtaler

- (1) Oppdragsgiveren skal følge forskriften når han inngår rammeavtaler.
- (2) Oppdragsgiveren skal tildele kontrakter under en rammeavtale på grunnlag av objektive regler som sikrer likebehandling av leverandørene. Reglene skal angis i anskaffelsesdokumentene. Ved tildeling av kontrakt under rammeavtalen kan oppdragsgiveren om nødvendig presisere reglene for å tilpasse dem til den bestemte kontrakten.
- (3) Dersom reglene for tildeling av kontrakter under en rammeavtale innebærer at oppdragsgiveren skal gjenåpne konkurransen, skal oppdragsgiveren
 - a. fastsette en tilstrekkelig frist for mottak av tilbud, og
 - b. tildele kontrakten til leverandøren som har gitt det beste tilbudet på grunnlag av tildelingskriteriene angitt i anskaffelsesdokumentene for rammeavtalen.
- (4) Oppdragsgiveren kan ikke inngå rammeavtaler for mer enn fire år, med mindre det foreligger særlige forhold, for eksempel knyttet til avtalens formål, investeringskostnader eller brukerens behov.

Del III. Anskaffelser over EØS-terskelverdiene

§ 12-1. Forberedende undersøkelser

- (1) Oppdragsgiveren kan gjennomføre markedsundersøkelser for å forberede anskaffelsen og gi informasjon til leverandørene om sine planer og behov.
- (2) Oppdragsgiveren kan søke eller motta råd fra uavhengige eksperter, myndigheter, leverandører eller andre markedsaktører. Rådene kan brukes i planleggingen og gjennomføringen av anskaffelsen. Forutsetningen er at rådene ikke har konkurransevridende effekt eller fører til brudd på likebehandlingsprinsippet.

§ 12-2. Dialog med leverandører før konkurransen

- (1) Når en leverandør eller en virksomhet tilknyttet leverandøren har gitt råd til oppdragsgiveren forut for konkurransen, skal oppdragsgiveren treffe egnede tiltak for å sikre at leverandøren ikke får en urimelig konkurransefordel dersom han deltar i konkurransen. Det samme gjelder dersom leverandøren har vært involvert i planleggingen av konkurransen på annen måte.
- (2) Egnede tiltak vil blant annet være
 - a. å sørge for at de andre leverandørene som deltar i konkurransen, mottar de samme relevante opplysningene som er utvekslet i dialogen med leverandøren i planleggingen av konkurransen
 - b. å fastsette en tilstrekkelig frist for mottak av tilbud for å utjevne eventuelle fordeler.

§ 21-1. Fremgangsmåten ved kunngjøringer

- (1) Oppdragsgiveren skal publisere alle kunngjøringer i Doffin i samsvar med skjemaer som er fastsatt av departementet. Doffin videresender kunngjøringene til TED-databasen.
[...]

§ 25-5. Anskaffelsesprotokoll

- (1) Oppdragsgiveren skal føre protokoll for gjennomføringen av anskaffelsen.
- (2) Protokollen skal inneholde følgende opplysninger i den utstrekning de er relevante:
 - a. oppdragsgiverens navn og adresse
 - b. en beskrivelse av hva som skal anskaffes, og den anslåtte verdien av anskaffelsen
 - c. begrunnelsen for ikke å dele opp kontrakten
 - d. begrunnelsen for å bruke konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring eller konkurransepreget dialog
 - e. begrunnelsen for å bruke konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring eller anskaffelse uten konkurranse
 - f. begrunnelsen for å bruke unntak fra kravet om bruk av elektronisk kommunikasjon ved mottak av tilbud
 - g. navnet på leverandørene som har levert forespørsler om å delta i konkurransen
 - h. navnet på leverandørene som er valgt ut i en konkurranse hvor det settes en grense for antallet deltakere, og begrunnelsen for utvelgelsen
 - i. navnet på leverandørene som har levert tilbud

- j. navnet på leverandørene som er avvist, og begrunnelsen for å avvise deres forespørsler om å delta i konkurransen eller deres tilbud
 - k. navnet på leverandørene som har fått sine tilbud forkastet, og begrunnelsen for reduksjonen
 - l. opplysninger om tilfeller av inhabilitet eller konkurransevridding som følge av dialog med leverandører og eventuelle avhjelpende tiltak som er gjennomført
 - m. navnet på den valgte leverandøren, begrunnelsen for valget og kontraktens verdi
 - n. hvilke deler av kontrakten den valgte leverandøren planlegger at underleverandører skal utføre, og underleverandørenes navn, forutsatt at opplysningene er kjent
 - o. begrunnelsen for at oppdragsgiveren avlyser konkurransen
 - p. andre vesentlige forhold.
- (3) Når oppdragsgiveren tildeler kontrakter under en rammeavtale, gjelder plikten til å føre protokoll bare når oppdragsgiveren gjenåpner konkurransen.

§ 26-1. Rammeavtaler

- (1) Oppdragsgiveren skal følge forskriften ved inngåelsen av en rammeavtale.
- (2) Oppdragsgiveren skal tildele kontrakter under en rammeavtale etter prosedyrene i § 26-2 eller § 26-3.
- (3) Bare de oppdragsgiverne som er klart identifisert i kunngjøringen eller invitasjonen til å bekrefte interesse, kan tildele kontrakter under rammeavtalen. Bare de leverandørene som er parter i rammeavtalen, kan tildeles kontrakter under rammeavtalen.
- (4) Oppdragsgiveren kan ikke inngå rammeavtaler for mer enn fire år, med mindre det foreligger særlige forhold, for eksempel knyttet til avtalens formål, investeringskostnader eller brukerens behov.
- (5) Ved tildeling av kontrakter under en rammeavtale kan ikke oppdragsgiveren foreta vesentlige endringer i kontraktsvilkårene i rammeavtalen.

§ 26-2. Rammeavtaler med én leverandør

- (1) Under rammeavtaler med én leverandør skal oppdragsgiveren tildele kontrakter på grunnlag av kontraktsvilkårene i rammeavtalen.
- (2) Ved tildeling av kontrakt kan oppdragsgiveren kontakte leverandøren skriftlig og om nødvendig be ham om å utfylle tilbudet.

§ 26-3. Rammeavtaler med flere leverandører

- (1) Dersom en rammeavtale med flere leverandører fastsetter alle kontraktsvilkårene, skal oppdragsgiveren fastsette en fordelingsnøkkel for tildeling av kontrakter under rammeavtalen. Fordelingsnøkkelens skal være angitt i anskaffelsesdokumentene.
- (2) Dersom en rammeavtale med flere leverandører ikke fastsetter alle kontraktsvilkårene, skal oppdragsgiveren tildele kontrakter under rammeavtalen etter ny konkurranse mellom leverandørene.
- (3) Dersom en rammeavtale med flere leverandører fastsetter alle kontraktsvilkårene, kan oppdragsgiveren fastsette at han på nærmere spesifiserte vilkår likevel vil tildele kontrakter under rammeavtalen etter ny konkurranse mellom leverandørene. Der vilkårene for å gjenåpne konkurransen ikke er oppfylt, skal han tildele kontrakten i samsvar med prosedyren i første ledd.

- (4) Oppdragsgiveren skal gjenåpne konkurransen etter annet og tredje ledd på grunnlag av reglene som er angitt i anskaffelsesdokumentene for rammeavtalen. Dette kan være de samme reglene som ble brukt for å tildele rammeavtalen, eller andre regler. Oppdragsgiveren kan om nødvendig presisere reglene for å tilpasse dem til den bestemte kontrakten. Konkurransen skal gjennomføres på følgende måte:
- Oppdragsgiveren skal skriftlig kontakte leverandørene som er i stand til å gjennomføre kontrakten.
 - Oppdragsgiveren skal fastsette en tilstrekkelig frist for mottak av tilbud. Ved fastsettelse av fristen skal oppdragsgiveren ta hensyn til kontraktens kompleksitet og tiden det tar for leverandørene å utarbeide tilbud.
 - Leverandørene skal gi tilbud skriftlig, og oppdragsgiveren kan ikke åpne dem før utløpet av tilbudsfristen.
 - Oppdragsgiveren skal tildele kontrakten til den leverandøren som har gitt det beste tilbudet på grunnlag av tildelingskriteriene angitt i anskaffelsesdokumentene for rammeavtalen.

Byrådssak 1036/22 Ny instruks for virksomhetsstyring

3.3 Overholdelse av lover og regler, korrekt saksbehandling og rettslig posisjon

- 3.3.1 Alle virksomheter skal ha etablert rutiner for å overholde lover og regelverk.

[...]

3.4 Risikostyring og internkontroll

- 3.4.1 Risikostyring skal være integrert i virksomhetsstyringen. Byrådsavdelingene og virksomhetene skal ha et godt bilde av risiko på eget område og et bevisst forhold til hvilket risikonivå som kan aksepteres.
- 3.4.2 Byrådsavdelingene og virksomhetene skal gjennomføre risikovurderinger i samsvar med kravene i *Instruks for internkontroll*.
- 3.4.3 Risikovurderinger skal dokumenteres og følges opp i styringsdialogen og internt i virksomhetene. Det skal løpende vurderes behov for risikoreduserende tiltak og kontrollaktiviteter.
- 3.4.4 System for internkontroll skal etableres, dokumenteres og følges opp i tråd med *Instruks for internkontroll*.

3.5 Anskaffelser

- 3.5.1 Virksomhetsleder skal sikre at alle anskaffelser bidrar til å dekke kommunens behov på en effektiv måte, og at anskaffelser brukes strategisk for å fremme samfunnsansvar.
- 3.5.2 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.
- 3.5.3 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.

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

[...]

- 3.5.6 Virksomhetsleder skal signere behovsmelding, kontrakter og kontraktstrategi for større anskaffelser.

- 3.5.7 Virksomhetsleder må sørge for at det gjennomføres risikovurderinger av leverandør og leveranse i alle faser av anskaffelsesprosesser. Risikovurderingene må tilpasses anskaffelsens betydning og omfang, og i samfunnskritiske anskaffelser må relevante virksomheter og overordnet byrådsavdeling involveres.

- 3.5.8 Virksomhetene skal på grunnlag av risikovurdering av inngåtte kontrakter sette inn tiltak som sikrer effektiv kontraktsoppfølging.

[...]

Byrådssak 1037/22 Ny instruks for internkontroll

Instruksen utdyper kravene til internkontroll som fremgår i *Instruks for virksomhetsstyring*. I *Instruks for internkontroll* er det beskrevet fem sentrale komponenter for internkontrollen. Blant disse er *Tiltak og kontrollaktiviteter* det mest sentrale punktet for forvaltningsrevisjonen:

Tiltak og kontrollaktiviteter skal iverksettes som følge av gjennomførte risikovurderinger og en kost-nytte-vurdering. Kontrollaktiviteter kan være forebyggende for å forhindre at feil inntreffer, eller avdekkende for å sikre at feil som har inntruffet, kan korrigeres eller konsekvenser av feil reduseres. Tiltak og kontrollaktivitetene skal være dokumentert og etterprøvbare. Det skal særlig legges vekt blant annet på

- å dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- å ha nødvendige prosedyrer og rutiner
- å sikre at ansatte har nødvendig kompetanse for å kunne gjennomføre oppgavene
- å etablere nødvendig kvalitetssikring i oppgaveløsningen
- å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik

Byrådssak 1104/17 Oslo kommunes anskaffelsesstrategi

Hovedmål:

Oslo kommune skal gjennomføre formålstjenlige og kostnadseffektive anskaffelsesprosesser – som gir gode og samfunnsansvarlige løsninger både på kortere og lengre sikt.

Delmål 1:

Oslo kommunens anskaffelser skal effektivt bidra til å gi innbyggere og næringsliv løsninger og tjenester i tråd med dagens og fremtidens behov.

- 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.
- Kommunen skal gjennomføre innovasjonsvennlige anskaffelsesprosesser, som tar utgangspunkt i behovet, benytter dialog og mest mulig åpne og funksjonelle krav som aktive virkemidler, og utfordrer leverandørmarkedet til å komme opp med nye og bedre løsninger.
- 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.

[...]

Rundskriv nr. 28/2023: Bruk av samkjøpsavtaler i Oslo kommune

Oslo kommunes samkjøpsavtaler er gjensidig forpliktende for kjøper og selger. Dette innebærer at kommunens virksomheter er forpliktet til å foreta sine kjøp hos kommunens samkjøpsleverandører innenfor de områdene som samkjøpsavtalene dekker. [...]. Den enkelte virksomhet har ikke på egen hånd anledning til å fravike samkjøpsavtalenes forpliktelser.

[...]

Virksomhetene plikter å benytte avtalene i henhold til gjeldende regler for bestilling (avropsmekanisme).

Om bruk av rammeavtaler

For bruk av rammeavtaler gjelder alminnelig kontraktsrett. Dette innebærer at kontraktens vilkår er avgjørende for bruken av rammeavtalene.

Vedlegg 2 Metode

Dette vedlegget gir et utfyllende tillegg til kapittel 1.5 *Metodisk tilnærming og gjennomføring*.

1. Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra NKRF (RSK 001). Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi måler den reviderte enheten 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.

2. Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Utdanningsetaten er revidert enhet. Undersøkelsen ble startet opp ved utsendelse av oppstartsbrev til byråden for finans, byråden for utdanning, Utdanningsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten 26. mars 2025. I brevene ble byrådsavdelingene og etatene bedt om å oppnevne kontaktpersoner for forvaltningsrevisjonen. Det ble avholdt oppstartsmøte med Byrådsavdeling for finans og Utviklings- og kompetanseetaten 24. april 2025 og med Byrådsavdeling for utdanning og Utdanningsetaten 28. april 2025. Et utkast til revisjonskriterier ble sendt til byrådsavdelingene og etatene 16. mai 2025. Det var ingen innspill til kriteriene, og endelige revisjonskriterier ble sendt ut 23. mai 2025.

Datainnsamlingen skjedde i hovedsak i perioden mai–september 2025. Parallelt med datainnsamlingen analyserte vi datamaterialet og skrev deretter et utkast til faktabeskrivelse. Utdanningsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten mottok et utkast 26. september 2025. Etatene gikk gjennom faktabeskrivelse, og vi mottok tilbakemeldinger 14. og 16. oktober 2025. Vi gjorde enkelte endringer i faktabeskrivelsen på bakgrunn av tilbakemeldingene.

Vi presenterte Kommunerevisjonens foreløpige vurderinger, konklusjoner og anbefalinger for Byrådsavdeling for finans, Byrådsavdeling for utdanning, Utdanningsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten i et møte 29. oktober 2025. Rapporten ble deretter sendt til uttalelse 31. oktober 2025.

3. Metode for datainnsamling og analyse

Kilder til data

Undersøkelsen er basert på skriftlig dokumentasjon som interne rutiner, konkurransedokumenter og interne anskaffelsesdokumenter som er utarbeidet i forbindelse med anskaffelser av rammeavtaler. Vi har også innhentet informasjon gjennom intervjuer med ansatte i Utdanningsetaten som er involvert i anskaffelser. I tillegg har vi hentet inn data om etatens utgifter fra kommunens økonomisystem (Agresso) og gjort enkelte beregninger av avtalelojalitet. Vi har hentet inn dokumentasjon og stilt intervju spørsmål som gjelder generell praksis og for utvalgte ramme- og samkjøpsavtaler. Dataene er samlet inn fra relevante avdelinger i Utdanningsetatens administrasjon og to skoler som er trukket delvis tilfeldig.

Uttrekket for skoler er omtalt nedenfor. I tillegg er det samlet inn data fra Utviklings- og kompetanseetaten.

Valg av ramme- og samkjøpsavtaler

For å undersøke Utdanningsetatens planlegging og oppfølging av anskaffelser av rammeavtaler valgte vi ut fem av etatens rammeavtaler som gjaldt ved inngangen til 2025, for nærmere undersøkelser. Dette gjaldt etatens rammeavtaler for *databriller*, *elevtransport*, *flyttetjenester*, *organisasjonsutvikling* og *skolebøker*. For å velge rammeavtaler vurderte vi fordeler og ulemper ved å velge hver av etatens elleve rammeavtaler som gjaldt for hele etaten. Eksempler på fordeler var at avtalen var inngått relativt nylig, at avtalen hadde stor verdi, og at avrop for det meste ble gjort ute i organisasjonen, altså ikke av en sentral anskaffelsesenheter. Eksempler på ulemper var lav verdi på avtalen og pågående rettstvist knyttet til anskaffelsen. Rammeavtalene som ikke ble valgt, var «*andre bøker*», *digitale læremidler*, *IKT-tjenester*, *markedsanalyse*, *reklame- og medietjenester* og *spørreundersøkelser*.

For å beskrive samarbeidet mellom Utdanningsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten ved planlegging og oppfølging av samkjøpsavtaler som Utdanningsetaten er en stor bruker av, valgte vi ut fire samkjøpsavtaler som gjaldt ved inngangen til 2025. Dette var avtalene for *catering*, *låsesmedtjenester*, *møbler og inventar til kontor*, *skole og institusjon* og *vikartjenester for pedagogisk personell*. Disse ble valgt ut på samme måte som de utvalgte rammeavtalene til Utdanningsetaten. I tillegg ba vi Utviklings- og kompetanseetaten om tilgang til dokumentasjon fra andre samkjøpsavtaler som etaten mente belyste samarbeidet godt. Dette gjaldt avtalene for *renholdsplanlegging* og *renholdstjenester*. Avtalen om renholdstjenester var inngått i 2025.

Vikartjener for pedagogisk personell er den eldste avtalen i utvalget. Undersøkelsesperioden går derfor fra planleggingsperioden for denne anskaffelsen (andre halvår 2021) til og med første halvår 2025. Selv om undersøkelsesperioden går tilbake til 2021, har vi kun undersøkt planleggingen og oppfølgingen av de utvalgte avtalene som var gjeldende ved inngangen til 2025. Vi har altså ikke undersøkt foregående avtaler på de utvalgte områdene, selv om de kan ha vært gjeldende innenfor undersøkelsesperioden. Utvalget ramme- og samkjøpsavtaler er ikke representativt for alle slike avtaler. Funnene kan derfor ikke generaliseres til å gjelde for andre avtaler.

Valg av skoler

For å få informasjon om skolers erfaringer med bruk av ramme- og samkjøpsavtaler og om samarbeid med Utdanningsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten innhentet vi noe data fra to utvalgte skoler. Vi vurderte fordeler og lempes ved å velge ut skoler med et visst volum av anskaffelser. På skoler med stort anskaffelsesvolum finnes det antakeligvis ansatte med mer erfaringer med anskaffelser, samtidig ville de største skolene sannsynligvis ikke være de mest representative for de fleste skolene i Oslo. Vi trakk derfor skolene tilfeldig, men sannsynligheten for at en skole ble trukket ut, var vektet etter hvor store utgifter skolen hadde på de utvalgte ramme- og samkjøpsområdene i 2024, sammenlignet med alle skolenes samlede utgifter på disse områdene. Her la vi til grunn utgifter til leverandørene på alle avtalene pluss utgifter til konkurrerende leverandører. Antallet skoler ble valgt ut fra en vurdering av

ressursbruk sett opp mot nytte. Et utvalg på to skoler er ikke representativt for alle skolene i kommunen, og informasjonen herfra kan ikke generaliseres til andre skoler.

Dokumentgjennomgang

Skriftlig dokumentasjon er en viktig kilde til data i en forvaltningsrevisjon av anskaffelser. Dokumentene gir innsikt i hvordan etaten har lagt opp til at anskaffelser skal planlegges og følges opp, og hvordan det gjøres i praksis. Dette forutsetter imidlertid at arbeidet, herunder vurderinger som er gjort, er dokumentert underveis.

I første dokumentbestilling ba vi Utdanningsetaten om tilgang til behovsvurderinger, markedsundersøkelser, risikovurderinger, kontraktsstrategier og anskaffelsesprotokoller samt eventuelle andre dokumenter som belyste planleggingen og oppfølgingen av de fem utvalgte rammeavtalene. I tillegg ba vi om etatens anskaffelsesrutiner. Vi har også hentet inn informasjon om rammeavtalene fra etatens intranett og konkurransedokumenter for de utvalgte rammeavtalene fra Doffin. Videre har vi etterspurt supplerende dokumentasjon i forbindelse med intervjuer og faktaverifisering. Dette gjaldt blant annet dokumentasjon på gjennomførte kontroller. Anskaffelsesprotokoller, kontraktsstrategier og etatens anskaffelsesveiledere har vært de mest sentrale kildene til skriftlig dokumentasjon i denne forvaltningsrevisjonen.

Som del av undersøkelsen skulle vi belyse samarbeidet mellom Utviklings- og kompetanseetaten og Utdanningsetaten i forbindelse med planlegging av samkjøpsavtaler som Utdanningsetaten er en stor bruker av. For å gjøre dette ba vi Utviklings- og kompetanseetaten om tilgang til kontraktsstrategier, referater fra oppstartsmøter der Utdanningsetaten har deltatt, eventuell annen dokumentasjon som viser Utdanningsetatens involvering i planleggingen av avtalene, og eventuell annen dokumentasjon som etaten mente belyste samarbeidet godt.

For å belyse samarbeidet i oppfølgingsfasen ba vi Utviklings- og kompetanseetaten sende over dokumentasjon som viser etatens bistand til Utdanningsetaten (herunder skolene) der de har meldt behov for det, og dokumentasjon på Utviklings- og kompetanseetatens kontroller av avtalelojalitet samt eventuell oppfølging av avtalelojalitet. I tillegg ba vi om dokumentasjon på kontroll av leverandørenes etterlevelse av kontraktskrav i oppdrag for Utdanningsetaten, eventuell kommunikasjon om ansvarsfordelingen mellom etatene om kontroll av leverandørenes etterlevelse av kontraktskrav og eventuell annen dokumentasjon som etaten mente belyste samarbeidet godt.

Vi gjennomgikk og analyserte dokumentene ved å vurdere innholdets relevans opp mot undersøkelsens problemstilling og revisjonskriterier, herunder kontrollpunkter for hvert revisjonskriterium. Når det gjelder dokumentene om samarbeidet mellom etatene, vurderte vi hvilket innhold som var godt egnet til å belyse samarbeidet.

Intervjuer

Intervjuer er en annen viktig kilde til informasjon i forvaltningsrevisjoner. De gir en dybdeforståelse av kontekst, praksis og utfordringer som kan være vanskelig å fange opp gjennom dokumentanalyse alene. Intervjuer gir oss muligheten til å forstå hvordan regelverk, rutiner og prosedyrer praktiseres. Gjennom samtaler med nøkkelpersoner kan man avdekke

uklarheter, problemstillinger eller praksis som ikke nødvendigvis fremkommer i skriftlige dokumenter. Kombinert med andre metoder gir intervju mulighet for triangulering, noe som styrker validiteten av undersøkelsen.

Vi har gjennomført semistrukturerte intervjuer. Det vil si at vi utarbeidet en intervjuguide på forhånd med spørsmål som sikrer at alle viktige temaer blir dekket, samtidig som det gir respondenten rom til å utdype sine svar eller introdusere nye perspektiver. Dette gir mulighet til å gå i dybden på et emne fordi intervjueren kan stille oppfølgingsspørsmål for å avklare eller utdype svarene.

Vi har gjennomført åtte intervjuer med ansatte i Utdanningsetaten. Vi har identifisert og valgt ut relevante personer i etaten basert på deres roller, ansvarsområder og tilknytning til de temaene som er sentrale. Intervjuene ble gjennomført med avdelingsdirektøren for juridisk avdeling, seksjonslederen for økonomi og regnskap, seksjonslederen for lederutvikling og rekruttering i HR-avdelingen, en prosjektleder i avdeling for skoleanlegg, begge de to ansatte i anskaffelsesteamet og to rektorer. Noen av dem ønsket å ha med seg kollegaer som kunne gi supplerende informasjon. Dette godtok vi, og to av intervjuene ble gjennomført med én og to øvrige ansatte.

I Utviklings- og kompetanseetaten har vi gjennomført to intervjuer med ansatte i avdeling for innkjøpstjenester. Dette var med seksjonslederen for konkurransegjennomføring og seksjonslederen for avtaleforvaltning. I det ene intervjuet deltok to øvrige ansatte.

Intervjuene varte mellom en halvtime og i overkant av en time og ble gjennomført i Utdanningsetatens og Utviklings- og kompetanseetatens lokaler, på skoler og på Teams. Vi utarbeidet referat fra alle intervjuene, som de intervjuede gjennomgikk og verifiserte.

Uttrekk fra økonomisystemet

Vi har hentet ut regnskapsdata fra kommunens økonomisystem for å gjøre egne kontroller av Utdanningsetatens lojalitet til de utvalgte rammeavtalene. For å undersøke dette har vi tatt utgangspunkt i utgifter til avtaleleverandør(e) på den enkelte avtale innenfor avtaleperioden til og med juni 2025. For å avdekke kjøp fra andre leverandører av tilsvarende varer og tjenester som er dekket av en rammeavtale, har vi tatt utgangspunkt i utgiftene til den aktuelle leverandøren på rammeavtalen. På de kontoene i økonomisystemet som det var registrert mest utgifter på, og som ofte var de mest relevante kontoene, har vi sjekket utgifter til alle andre leverandører. Her identifiserte vi leverandører som hadde levert tilsvarende varer og tjenester. Deretter tok vi utgangspunkt i utgiftene til disse leverandørene på alle kontoer og kontrollerte det totale omfanget av utgifter som gjaldt de aktuelle varene og tjenestene.

4. Gyldighet og pålitelighet

For å kvalitetssikre datagrunnlaget har vi vurdert dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært, og i hvilken grad innsamlingen har vært fri for systematiske skjevheter.

Undersøkelsen bygger i hovedsak på intervjudata og skriftlig dokumentasjon fra Utdanningsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten. For å bidra til økt gyldighet og

pålitelighet har vi så langt det har latt seg gjøre, brukt flere kilder til informasjon. I tilfeller der informasjonen vi presenterer, kun bygger på én kilde, er dette poengtert i rapporten – for eksempel i tilfellene der vi viser til enkelte informantutsagn eller konkrete dokumenter. Våre vurderinger bygger i hovedsak på flere kilder til informasjon. Dataene vi har samlet inn, er gjennomgått og analysert av to personer (prosjektleder og prosjektmedarbeider) som har kvalitetssikret hverandres arbeid underveis.

Intervjuene er verifisert av dem som ble intervjuet, og relevante deler av faktabeskrivelsen er verifisert av henholdsvis Utdanningsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten. I forbindelse med faktaverifiseringen stilte vi en rekke oppfølgingsspørsmål, og etatene fikk også anledning til å gi supplerende informasjon der de så det som nødvendig.

Utover den løpende kvalitetssikringen mellom prosjektleder og prosjektmedarbeider har rapporten i sin helhet vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Samlet sett mener vi at faktabeskrivelsen gir et tilstrekkelig gyldig og pålitelig grunnlag for rapportens vurderinger, konklusjon og anbefalinger.

5. 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 blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har ti års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

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

Vedlegg 3 Samarbeid mellom Utdanningsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten om samkjøpsavtaler

I dette vedlegget beskriver vi samarbeidet mellom Utdanningsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten ved planlegging og oppfølging av samkjøpsavtaler. Vi har omtalt seks samkjøpsavtaler som Utdanningsetaten er en stor bruker av: catering, låsesmedtjenester, møbler og inventar til kontor, skole og institusjon, renholdsplanlegging, renholdstjenester og vikartjenester – pedagogisk personell. Samkjøpsavtalene er beskrevet i rapportens kapittel 2.3.

1. Planlegging av samkjøpsavtaler

Involvering av virksomheter

Organisering av planleggingsarbeidet

Seksjon for konkurransegjennomføring i avdeling for innkjøpstjenester i Utviklings- og kompetanseetaten har ansvaret for inngåelse av alle samkjøpsavtaler, herunder kartlegging av behovene i kommunen og prioritering av hvilke vare- og tjenesteområder det skal inngås samkjøpsavtaler på. Per juni 2025 var det 17 ansatte i seksjonen: 10 innkjøpsrådgivere som jobber med samkjøpsavtaler, 5 innkjøpsrådgivere som jobber med anskaffelsesfaglig bistand til virksomheter, 1 innovasjonspådriver og 1 seksjonsleder.

Tidligere måtte etatens prioriteringer forankres hos Byrådsavdeling for finans før etaten kunne inngå en samkjøpsavtale. I byråden for finans' sak 02/24 er etaten gitt fullmakt til å kunne gjøre prioriteringer og inngå avtaler på egen hånd, og byrådsavdelingen er nå i mindre grad involvert i prosessene enn tidligere.

Hver virksomhet i kommunen skal ha en innkjøpskontakt, som er Utviklings- og kompetanseetatens kontaktpunkt inn i virksomhetene. Etaten har gitt føringer om at den som velges ut som innkjøpskontakt i en virksomhet, skal være en som kjenner virksomheten sin godt.

Brukergrupper

I planleggingen av den enkelte samkjøpsavtale etablerer seksjonen som hovedregel brukergrupper for å sikre at brukernes behov ivaretas i avtalene. Seksjonen ønsker at brukergruppene består av representanter fra virksomhetene som bruker avtalene mest, og som dekker bredden i typer brukere av den aktuelle avtalen. Seksjonen tar utgangspunkt i data fra kommunens økonomisystem (Agresso) og et digitalt verktøy som gir oversikt over blant annet forbruk på ulike samkjøpsavtaler (KMD innkjøpsanalyse), samt eventuelle omsetningsrapporter fra leverandører på eksisterende avtaler for å få informasjon om hvilke virksomheter som er de største brukerne av ulike avtaleområder.

Det er ulike måter å komme i kontakt med de mest relevante personene til brukergrupper. Enten kan etaten henvende seg til innkjøpskontaktene i aktuelle virksomheter, sjekke hvem som var med i brukergruppen forrige gang, og ta direkte kontakt med disse eller finne relevante

personer gjennom innspill fra avtaleforvalteren for den gjeldende avtalen (når en eksisterende avtale skal fornyes).

Seksjonslederen for konkurransegjennomføring oppgir at deltakerne i brukergrupper ofte har detaljkunnskap, som Utviklings- og kompetanseetaten ikke nødvendigvis har, om utfordringer og fordeler med ulike typer varer og tjenester. Seksjonslederen forteller at det er risiko for at samkjøpsavtalene ikke treffer brukernes behov like godt som de kunne ha gjort, dersom brukerne ikke får beskrevet behovene sine.

Det varierer hvem fra Utdanningsetaten som deltar i brukergrupper. Noen ganger deltar en anskaffelsesfaglig rådgiver, mens andre ganger deltar ansatte som sitter nærmere behovene (for eksempel vaktmestere og driftsledere).

Seksjonen opplever at det ofte kan være krevende å finne personer som ønsker å delta i brukergruppene, og at det varierer i hvor stor grad deltakere prioriterer arbeidet i brukergruppene. Seksjonslederen trekker frem at arbeidet i brukergruppene alltid kommer på toppen av deltakernes vanlige arbeidsoppgaver. Arbeidet i brukergruppene blir derfor ofte en ekstrabelastning som seksjonen har erfart at blir nedprioritert av flere deltakere. I oppstartsmøtet er seksjonens mål å tydeliggjøre brukergruppedeltakernes ansvar i prosessen.

I planleggingen av en samkjøpsavtale gjennomføres det som oftest flere møter med brukergruppen, blant annet et oppstartsmøte. Agendaen for oppstartsmøtene omfatter blant annet kartlegging av behov og orientering om forventninger, rolleavklaring, fremdriftsplan, taushetserklæring og habilitet. Alle deltakerne av brukergruppene må signere en habilitetserklæring.

Seksjonen gjennomfører også andre typer møter i forbindelse med planlegging av samkjøpsavtaler, avhengig av anskaffelsens kompleksitet. Ofte er det en del arbeidsmøter i brukergruppen ved utarbeidelse av kravspesifikasjon. Brukergruppen gis ifølge seksjonen mulighet til å komme med innspill til markedsundersøkelser, og den involveres også som hovedregel i evaluering av tilbud, særlig når det gjelder kvalitetskriterier. Noen ganger skjer denne involveringen i form av egne evalueringsmøter. Andre ganger gjør brukergruppen fysiske tester av produkter.

Erfaringsnotater og brukerundersøkelser

Ved fornyelse av samkjøpsavtaler tar seksjonen utgangspunkt i konkurransegrunnlaget og et erfaringsnotat fra den eksisterende avtalen og innhenter eventuelle innspill til dokumentene fra brukergruppen. Avdelingen bruker også informasjon fra eventuelle brukerundersøkelser om avtalen. Seksjonen er i større grad avhengig av brukergruppens innspill ved inngåelse av nye samkjøpsavtaler enn ved fornyelser.

Seksjonen gjennomfører med jevne mellomrom brukerundersøkelser om samkjøpsavtaler blant alle virksomhetene i kommunen. Dette ble sist gjort i 2025 og i 2023. Undersøkelsene inneholder blant annet spørsmål om vurdering av behov for nye avtaler, forslag til endringer i eksisterende avtaler og om virksomhetenes muligheter for å delta i brukergrupper for fremtidige avtaler. Innspillene og behovene som kommer frem gjennom undersøkelsene, brukes i planleggingen av nye samkjøpsavtaler. I 2023 svarte 22 av 55 virksomheter på undersøkelsen. I 2025 svarte 33 av 55. Utdanningsetaten svarte ikke på undersøkelsene.

Informasjon til virksomhetene

Kommunens virksomheter kan også gi innspill til nye avtaler løpende gjennom året. Utviklings- og kompetanseetaten har et årshjul som viser hvilke planer etaten har for inngåelse av samkjøpsavtaler. Dette ligger tilgjengelig på intranett, og ifølge etaten tar virksomhetene ofte kontakt med utgangspunkt i årshjulet.

Flere virksomheter i kommunen, herunder Utdanningsetaten, har egne rammeavtaler. Utviklings- og kompetanseetaten oppga at flere virksomheter har tatt kontakt når de har planer om å inngå en egen rammeavtale for å avklare om det kan være aktuelt med en samkjøpsavtale. Utdanningsetaten har ikke tatt kontakt i forbindelse med planlegging eller inngåelse av sine egne rammeavtaler, så vidt seksjonslederen kan huske.

Seksjon for avtaleforvaltning informerer virksomhetene i kommunen om nylig inngåtte samkjøpsavtaler gjennom Workplace / Viva Engage og på intranett. Seksjonslederen for konkurransegjennomføring opplever at virksomhetene er flinke til å følge med på informasjonen som legges ut på intranett, men opplever at informasjonen på Workplace fort forsvinner ned i mengden. Seksjonslederen opplyste at seksjonene for konkurransegjennomføring og avtaleforvaltning enkelte ganger også gjennomfører informasjonsmøte for virksomhetene om nye avtaler.

Catering

Utdanningsetaten var ikke involvert i planleggingen av samkjøpsavtalen.

Låsesmedtjenester

Utdanningsetaten var ikke involvert i planleggingen av samkjøpsavtalen. Oslobygg KF og Boligbygg Oslo KF er de største brukerne av avtalen.

Møbler og inventar til kontor, skole og institusjon

Oslobygg og Utdanningsetaten er de største brukerne av avtalen. Utdanningsetaten var representert med en fagressurs i brukergruppen. Utviklings- og kompetanseetaten kontaktet fagressursen i Utdanningsetaten direkte med invitasjon til å delta i brukergruppen. Invitasjonen inneholdt også spørsmål om det var flere fra Utdanningsetaten som burde delta. Utviklings- og kompetanseetaten sendte deretter ut en habilitetserklæring til deltakerne av brukergruppen.

I oppstartsmøtet for brukergruppen ble erfaringer fra daværende avtale og behov fremover diskutert. Ifølge kontraktsstrategien oppga brukerrepresentanter følgende erfaringer fra den forrige samkjøpsavtalen:

- Lav grad av kundeservice
- Lang leveringstid
- Dårlig brukervennlighet (ingen nettbutikk)
- Leverandøren med prioritet 1 tok på seg alle oppdrag selv om de ikke hadde tid til å gi veiledning og råd, og hadde lang leveringstid.
- Det var uklart hvor man kunne finne avtaleprodukter og -priser.

I påfølgende brukergruppemøte ble alle produktene som var omfattet av den daværende avtalen, gjennomgått. Det skulle legges ut en oversikt på Teams hvor det var merket hvilke produkter som blant annet Utdanningsetatens representant skulle jobbe med. Dette innebar

blant annet å vurdere hvilke produkter det bør/kan kreves kortere leveringstid på, og om noen nye produkter bør inkluderes i avtalen.

Videre var det ifølge møtereferatet lagt opp til ytterligere tre møter med brukergruppen, om blant annet avropsmekanismer og minikonkurranser, kravspesifikasjon, markedsdialog og tildelingskriteriet «kvalitet».

Ifølge evalueringsplanen skulle Utdanningsetatens representant i brukergruppen delta i evaluering av tilbud opp mot tildelingskriteriene «kvalitet» og «case».

Renholdsplanlegging

Utdanningsetaten er den største brukeren av samkjøpsavtalen og var representert med to anskaffelsesfaglige rådgivere i brukergruppen.

Det ble gjennomført tre brukergruppemøter. I møtene ble det blant annet tatt opp at daværende leverandør lå etter med å følge opp bestillingene til flere av kommunens virksomheter, og at det måtte sikres at leverandøren i ny avtale hadde kapasitet til å håndtere alle bestillinger fra virksomhetene. Det kom også innspill om at dersom det var aktuelt å inngå avtale med flere leverandører, måtte Utviklings- og kompetanseetaten sikre at det ikke blir økte kostnader som følge av at leverandørene ikke ønsker å bruke hverandres renholdsplaner.

I tillegg ble forslag til spørsmål i en RFI (informasjonsforespørsel til markedet) gjennomgått, hvilke tjenester avtalen skulle omfatte, faktureringsspørsmål og behov for priser på flere tjenester i prisskjema.

Ifølge evalueringsplanen skulle brukergrupperepresentantene, herunder fra Utdanningsetaten, delta i evaluering av tilbud opp mot tildelingskriteriet «kvalitet».

Renholdstjenester

Det fremgår av kontraktsstrategien at samkjøpsavtalen skal dekke Oslo kommunes virksomheters behov for både regelmessig og periodisk renhold, og at behov og erfaringer er innhentet gjennom brukergruppen, erfaringsnotat fra avtaleforvalter og en RFI (markedsundersøkelse).

Utdanningsetaten er den største brukeren og står for over 40 prosent av omsetningen på avtalen. Etaten var representert med en anskaffelsesfaglig rådgiver i brukergruppen.

Utviklings- og kompetanseetaten henvendte seg direkte på e-post til aktuelle deltakere med invitasjon til å delta i brukergruppe, deriblant en anskaffelsesfaglig rådgiver fra Utdanningsetaten. I invitasjonen ble det informert om anslått timebruk og hvilke prosesser deltakerne ville involveres i.

Det ble gjennomført to møter med brukergruppen. I disse ble blant annet erfaringer fra daværende avtale og forbedringer og målsettinger for ny avtale diskutert. Kravspesifikasjon og evalueringsskjema for pristilbud ble også gjennomgått. Det ble videre diskutert hvilke punkter som skulle tas opp i markedsdialogen. Det gjaldt blant annet prisjustering og bruk av svanemerkede renholdsprodukter.

I kontraktsstrategien er det listet opp flere erfaringer fra brukergruppen. Dette gjelder blant annet sårbarhet ved få leverandører, tap av nøkler blant renholdspersonell, lav kvalitet på renholdsledelse og oppfølging av oppdrag og formidling av renholdsplaner til renholderne.

Ifølge evalueringsplanen skulle deltakerne i brukergruppen delta i evaluering av tilbud opp mot tildelingskriteriene for «kvalitet».

Vikartjenester – pedagogisk personell

På samkjøpsavtalen for vikartjenester for pedagogisk personell står bydelene (barnehager) for det aller meste av omsetningen. Utdanningsetaten var representert med en anskaffelsesfaglig rådgiver i en felles brukergruppe for anskaffelse av samkjøpsavtaler på fem vikarområder. Utdanningsetatens representant hadde ansvar for blant annet området pedagogisk personell sammen med representanter fra bydelene. I kontraktsstrategien fremgår det at den estimerte tidsbruken var satt til 20 timer per representant.

Utviklings- og kompetanseetaten sendte e-post til deltakerne der de ble bedt om å bekrefte at de var kjent med habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven.

Det ble avholdt tre brukergruppemøter, der temaer som ble diskutert, blant annet var

- erfaringer fra daværende avtale
- kravspesifikasjon
- markedsdialog, herunder resultater fra markedsdialog med ti leverandører
- resultater fra brukerundersøkelse

Ifølge kontraktsstrategien var Utviklings- og kompetanseetaten også i kontakt med brukerrepresentantene og fagressursene per e-post, blant annet innhentet etaten innspill til konkurransegrunnlaget. Etaten benyttet også statistikk om bruken av daværende avtale.

I tillegg til brukergruppemøtene hadde Utviklings- og kompetanseetaten et eget møte med representanter fra Utdanningsetaten om avtalen, der etaten ga innspill om ulike forhold knyttet til avtalen. Her ble det blant annet diskutert om det var mulig å splitte skole- og barnehagepersonell i hver sine avtaler ettersom skolene sto for omtrent 5 prosent av omsetningen på den daværende avtalen. Utdanningsetaten orienterte blant annet om lekkasje fra avtalen, spesielt til videregående skoler der det var vanskelig å skaffe vikarer med fagutdanning/kompetanse, at daværende avtale ikke var spesifisert nok med tanke på kompetanse og krav til utdanning, og at det er lærermangel, så flinke vikarer blir ofte raskt fast ansatt.

Ifølge kontraktsstrategien valgte Utviklings- og kompetanseetaten å videreføre forrige konkurranse på bakgrunn av innspill fra leverandører og brukergruppen, men med noen endringer. Antall leverandører på pedagogisk personell ble økt fra tre til fire. I tillegg ble vikarer til ungdomsskoler og videregående skoler satt som en valgfri opsjon i den nye avtalen.

Utdanningsetatens representant i brukergruppen deltok i evalueringen av tilbud opp mot tildelingskriteriet «kvalitet».

2. Oppfølging av samkjøpsavtaler

Involvering av virksomheter

Organisering av oppfølgingsarbeidet

Ansvarsfordelingen mellom Utviklings- og kompetanseetaten som avtaleforvalter og virksomhetene, herunder Utdanningsetaten, er blant annet regulert av rundskriv. Rundskriv 28/2023 *Bruk av samkjøpsavtaler i Oslo kommune* gjelder generelt for samkjøpsavtaler inngått etter november 2023. I rundskrivet fremgår det at virksomhetene skal forholde seg til informasjon på samkjøpsavtalenes intranettside. For avtaler inngått før november 2023 gjelder egne rundskriv for hver enkelt avtale. Suksessivt erstatter det generelle rundskrivet de avtalespesifikke rundskrivene når samkjøpsavtalene fornyes.

Seksjon for avtaleforvaltning i avdeling for innkjøpstjenester i Utviklings- og kompetanseetaten forvalter samkjøpsavtalene. Per juni 2025 var det 13 ansatte i seksjonen: 10 avtaleforvaltere, 2 innkjøpsanalytikere og 1 leder. Noen avtaleforvaltere har ansvar for samkjøpsavtaler innen en bestemt kategori, for eksempel håndverkertjenester eller IKT.

Seksjonslederen oppga at oppfølgingen av samkjøpsavtaler starter med et implementeringsløp som omfatter oppstartsmøter med bestillere i kommunen og med leverandører. Møtene med bestillerne og leverandørene avholdes vanligvis separat. Invitasjoner til oppstartsmøtene sendes ifølge seksjonslederen vanligvis ut på de digitale plattformene Workplace eller Viva Engage. Møtene gjennomføres digitalt på Teams for alle i kommunen som ønsker å delta. Ifølge seksjonslederen kan møtene brukes til å gi informasjon for eksempel om hvordan bestillinger skal gjøres, eller om ansvarsfordelingen for oppfølging, blant annet fakturakontroll og oppfølging av mangler og sene leveranser. Slik informasjon skal også ligge på avtalens intranettside.

Ifølge seksjonslederen støtter avtaleforvalterne seg i oppfølgingsperioden også på fagpersoner fra andre seksjoner i etaten eller fra andre virksomheter i kommunen. Et eksempel på dette var oppfølgingen av samkjøpsavtaler på IKT-området, der avtaleforvalteren blant annet samarbeider med en fagressurs i Utdanningsetaten. Siden leveringssikkerhet er kritisk for Osloskolen, deltar Utdanningsetatens fagressurs i alle statusmøter med samkjøpsleverandør av pc-er, iPad-er og Mac-er, ifølge seksjonslederen.

Utviklings- og kompetanseetaten har opprettet en Teams-kanal med alle innkjøpskontaktene i kommunen. Der legger etaten ut informasjon om samkjøpsavtaler, herunder brukerundersøkelser. Innkjøpskontaktene har ansvar for at all relevant informasjon kommer frem til rett person i hver virksomhet.

Seksjonslederen opplever at det kan være krevende å finne fora som er egnet til å informere alle skolene, ettersom anskaffelser ikke er en del av kjernevirksomheten. Utviklings- og kompetanseetaten ønsker å informere om anskaffelser på møter der alle skolene deltar. Etaten har ikke deltatt på rektormøter, men har deltatt i forum for vaktmestere.

Utover dette har forvalterne i Utviklings- og kompetanseetaten blant annet ansvar for å skrive erfaringsnotater og gjennomføre brukerundersøkelser hos virksomhetene, der brukernes erfaringer med den enkelte avtale kartlegges. Forvalterne gjør selv prioriteringer av hvor ofte disse undersøkelsene skal gjøres, eller om det er tilstrekkelig med løpende kontakt med

virksomhetene. Brukerundersøkelsene sendes til alle innkjøpskontaktene i kommunen. Seksjonen tar med resultatene fra brukerundersøkelsene inn i statusmøter med avtaleleverandørene.

Risikovurderinger

Seksjonslederen oppga at seksjonens oppfølgingsaktiviteter planlegges på bakgrunn av risikovurderinger per avtaleområde, innmeldte avvik fra brukere og bestillere og rapportering fra leverandørene.

For eksempel er håndverkertjenester et avtaleområde der seksjonen har vurdert at det er høy risiko for både lav avtalelojalitet og brudd på Oslo kommunes seriøsitetskrav. Derfor har avtaleforvalterne, ifølge seksjonslederen, vinn på å følge opp forhold som bruk av leverandøroppfølgingssystemet HMSREG, overholdelse av lønns- og arbeidsvilkår og bruk av underleverandører. I tillegg er jevnlig lojalitetskontroller viktig. Manglende avtalelojalitet kan medføre avtalebrudd og eventuelle erstatningskrav fra leverandøren som skulle vært benyttet.

Løpende kontakt med Utdanningsetaten

Ifølge seksjonslederen får avtaleforvalterne mange henvendelser direkte fra skolene underveis i avtaleperiodene. I tillegg stiller ansatte på skolene spørsmål på de digitale plattformene Workplace / Viva Engage om samkjøpsavtalene, for eksempel om man kan kjøpe billigere produkter utenfor samkjøpsavtale, eller hvorfor noen produkter ikke er omfattet av en avtale.

Ifølge Rundskriv 28/2023 *Bruk av samkjøpsavtaler i Oslo kommune* skal virksomhetene gi tilbakemelding til Utviklings- og kompetanseetaten dersom leveranser ikke oppfyller kravene i kontrakten. Seksjonslederen har ikke detaljkunnskap om henvendelser fra Utdanningsetaten om avvik på samkjøpsavtaler, men har inntrykk av at renhold og møbler/inventar til skole er de avtalene der etaten melder inn flest avvik. Seksjonslederen for økonomi og regnskap i Utdanningsetaten opplevde at seksjonen hadde god dialog med Utviklings- og kompetanseetaten. Han oppga at det hadde vært kontakt med etaten blant annet om to konkrete samkjøpsavtaler, der det hadde blitt avdekket avvik ved henholdsvis tjenestekvalitet og feil ved faktura.

Seksjonslederen for avtaleforvaltning opplevde at seksjonen har kapasitet til å håndtere alle henvendelser som kommer fra brukerne av samkjøpsavtalene.

Utviklings- og kompetanseetaten og Utdanningsetaten ble i 2024 enige om å starte opp med jevnlig statusmøter for å diskutere felles utfordringer og planer om samkjøpsavtaler. Første statusmøte ble holdt i april 2024. Referatet viser at Utviklings- og kompetanseetaten ønsket bidrag fra Utdanningsetaten i flere avtaler som skulle planlegges i løpet av 2024, blant annet elektrikertjenester, rørleggertjenester og skadedyrkontroll. Utviklings- og kompetanseetaten ønsket både ressurser med teknisk kompetanse og bestillerkompetanse. Videre meldte Utdanningsetaten behov for bedre veiledningsmateriell til skolene om blant annet oppfølging av avvik og sanksjonering. Det ble også diskutert manglende avtalelojalitet og behov for tiltak for å øke lojaliteten.

Det ble ifølge Utviklings- og kompetanseetaten avholdt flere slike møter i løpet av 2024, og etaten planla å gjenoppta møterrekken fra høsten 2025.

Kontroller av avtalelojalitet

Seksjonslederen oppga at seksjonen benyttet verktøyet KMD innkjøpsanalyse til kontroller av avtalelojalitet på samkjøpsavtalene. Det var ikke fastsatt hvor ofte slike kontroller skulle gjennomføres. Dette skulle vurderes av den enkelte avtaleforvalter i forbindelse med en årlig risikovurdering. Seksjonslederen pekte på at det i KMD innkjøpsanalyse blant annet er mulig å få oversikt over utgifter per virksomhet og lavere nivå, for eksempel skoler, og per leverandør. I tillegg benyttet seksjonen tertialrapporter fra leverandørene for å få oversikt over kjøp fra den enkelte virksomhet.

Ifølge seksjonslederen viste gjennomførte kontroller generelt at det gjøres en del kjøp fra feil leverandører (ved soneinndeling) og fra tidligere avtaleleverandører. Seksjonen hadde gjennomført kontroll av avtalelojalitet på samkjøpsavtale på forbruksmateriell (kontorrekvisita og renholdsprodukter) i perioden januar til november 2023. Kontrollen viste at Utdanningsetaten hadde gjort kjøp hos tidligere avtaleleverandør. Utviklings- og kompetanseetaten fulgte opp denne kontrollen med skriftlige henvendelser til Utdanningsetaten og en ny kontroll.

Gjennom 2023 pågikk det en større sak mellom Oslo kommune og en leverandør på samkjøpsavtalen om elektrikertjenester. Leverandøren rettet et erstatningskrav mot kommunen, begrunnet med illojalitet og avtalebrudd fra kommunens side. Kommunen erkjente brudd på kjøpsplikten i samkjøpsavtalen fordi virksomheter hadde kjøpt elektrikertjenester hos andre leverandører i tilfeller der den aktuelle leverandøren skulle vært benyttet. Utdanningsetaten sto for en stor andel av bruddene og måtte dekke mesteparten av det endelige erstatningsbeløpet på flere millioner kroner.

Seksjonslederen påpekte at saken viste at kommunens systemer hadde sviktet. Kunnskapen om samkjøpsavtalene og riktig bruk av disse var lav ute hos bestillere, særlig på skolene. Skolene hadde ikke fått tilstrekkelig opplæring eller veiledning i bruken av håndverkeravtalene. Det var ifølge seksjonslederen spesielt vanskelig for vaktmestere å vurdere hvorvidt de skulle bestille tjenester fra Utviklings- og kompetanseetatens samkjøpsleverandører eller via leverandørene til Oslobygg, som eier og forvalter skolebygg. Seksjonslederen oppga at Utviklings- og kompetanseetaten, Utdanningsetaten og Oslobygg i 2024 arbeidet med å forbedre rutinene og veiledningene på området, blant annet ved å utarbeide en oversikt som viser hvilken avtale som skal benyttes avhengig av hvem som forvalter bygget, og hva slags arbeid som skal utføres. Seksjonslederen oppga også at Utviklings- og kompetanseetaten i desember 2023 og 2024 deltok på Osloskolens julesamling for vaktmestere for å øke bevisstheten og kompetansen deres om riktig bruk av samkjøpsavtaler.

Catering

Virksomhetene i kommunen er ikke forpliktet til å benytte avtalen. Utviklings- og kompetanseetaten viste til at Helseetaten, som var prosjektleder for skolematprosjektet, hadde informert skolene om muligheten for å benytte avtalen til å bestille skolemat. Utviklings- og kompetanseetaten hadde sammen med Helseetaten hatt et oppfølgingsmøte med en av avtaleleverandørene for å følge opp status på bestillinger fra skolene.

Låsesmedtjenester

Utviklings- og kompetanseetaten informerte kommunens virksomheter om oppstart av avtalen på Workplace 18. januar 2023.

Utviklings- og kompetanseetaten hadde vurdert at det var middels risiko for lav avtalelojalitet. Det var per 30. juni 2025 ikke gjennomført større lojalitetskontroller på avtalen på grunn av fravær i seksjonen.

Møbler og inventar til kontor, skole og institusjon

Utviklings- og kompetanseetaten vurderte lojaliteten til leverandørene på avtalen som høy, men oppga at lojaliteten til standardsortimentet (produkter med gode pris- og miljøvilkår) i avtalen var svært lav. Dette gjaldt også for Utdanningsetaten. Utviklings- og kompetanseetaten pekte på at dette blant annet fører til manglende miljøgevinst. Utviklings- og kompetanseetaten oppga å ha fulgt opp dette med avtaleleverandørene og ville vurdere oppfølging av enkeltvirksomheter.

Renholdsplanlegging

Utviklings- og kompetanseetaten oppga å ha tett dialog med Utdanningsetaten om enkeltavrop og tjenester fra den aktuelle leverandøren på samkjøpsavtalen. Ifølge Utviklings- og kompetanseetaten har Utdanningsetatens behov i perioder vært større enn det den aktuelle leverandøren hadde kapasitet til å levere. Utdanningsetaten hadde i disse tilfellene fått tillatelse fra Utviklings- og kompetanseetaten til å bestille fra den andre leverandøren på samkjøpsavtalen.

Renholdstjenester

I samarbeidsmøter mellom Utviklings- og kompetanseetaten og Utdanningsetaten våren 2024 uttrykte Utdanningsetaten behov for bistand til sanksjonering av kontraktsbrudd på renholdstjenester. Utviklings- og kompetanseetaten utformet maltekster og sendte dem til Utdanningsetaten i juni 2024.

A-krimssenteret i Oslo gjennomførte sommeren 2024 tilsyn med renholdsleverandører på 48 skoler i Oslo. Utviklings- og kompetanseetaten oppga å ha samarbeidet med Utdanningsetaten i den forbindelse for å kartlegge skolenes planer for hovedrengjøring i sommerferien. Funnene førte til at Utviklings- og kompetanseetaten sa opp to av leverandørene på avtalen. Utviklings- og kompetanseetaten oppga å ha hatt tett dialog med Utdanningsetaten i prosessen. Utviklings- og kompetanseetaten sendte i november brev til kommunens virksomheter om oppsigelsen. Vedlagt lå det spørsmål til saken fra blant annet Utdanningsetaten, sammen med Utviklings- og kompetanseetatens svar på spørsmålene. Dette gjaldt blant annet hvorfor leverandørene var sagt opp, og hva virksomheter med avropskontrakter med oppsagte leverandører skulle gjøre.

Utviklings- og kompetanseetaten oppga å hyppig få spørsmål fra skolene om samkjøpsavtalen. De vanligste henvendelsene gjaldt hvor skolen kan finne avropskontrakten de har inngått med en leverandør, hva skolen skal gjøre når avropskontrakten nærmer seg slutten, hvem som kan bistå skolen med å inngå en ny kontrakt, og hva skolen skal gjøre når den er misfornøyd med kvaliteten på renholdet. Etter to år med tett dialog med Utdanningsetatens anskaffelsesteam opplever Utviklings- og kompetanseetaten at det kommer færre spørsmål fra skolene.

Vikartjenester – pedagogisk personell

Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår

I 2024 gjennomførte Utviklings- og kompetanseetaten kontroll av Oslo kommunes seriøsitetsbestemmelser, med vekt på lønns- og arbeidsvilkår, hos en av leverandørene på avtalen. 15 ansatte hos leverandøren ble tatt ut til kontroll. Av disse hadde to jobbet som lærervikarer hos Utdanningsetaten. Kontrollen viste at leverandøren lønnet de to lærerne 12 prosent lavere enn de skulle. Dette viste seg å gjelde alle lærere hos leverandøren som hadde jobbet hos Utdanningsetaten. Ifølge leverandøren skyldtes feilen en feilkoding i systemet deres. Dette førte til at leverandøren over tid hadde underfakturert Utdanningsetaten for vikartjenestene. Utviklings- og kompetanseetaten gikk med på at leverandøren kunne etterfakturere de resterende beløpene ekskludert påslagsprosent. Utviklings- og kompetanseetaten informerte Utdanningsetaten om faktureringen og at etaten ville foreta en stikkprøvekontroll av at vikarbyrået etterbetalte lønnen til vikarene.

Dialog om leveringsutfordringer hos leverandører

Utdanningsetaten kontaktet Utviklings- og kompetanseetaten i januar 2024 om at leverandørene på avtalen hadde utfordringer med å levere lærere, noe som førte til at etaten måtte dekke behovet utenfor samkjøpsavtalen. Deretter ble det holdt et samarbeidsmøte mellom de to etatene for å diskutere hvordan utfordringene kunne håndteres i en ny avtale. Det ble blant annet trukket frem at lærervikarer bør skilles ut som en egen delavtale. Utdanningsetaten uttrykte også et ønske om å delta i brukergruppen for en ny avtale.

Per juni 2025 er en ny anskaffelse av vikartjenester igangsatt. Det er besluttet at vikaravtalen for pedagogisk personell deles opp mellom barnehager og skoler. Utdanningsetaten ville stille med fire ansatte i brukergruppen for avtalen om personell til skoler.

Melding om feilfakturering og utfordringer

Privatistkontoret meldte i desember 2024 fra til Utviklings- og kompetanseetaten om feilfakturering og andre utfordringer ved en av avtaleleverandørene. Utviklings- og kompetanseetaten fulgte opp dette med et møte med leverandøren, som ville iverksette tiltak.

Feil i informasjonsskriv til skolene fra en leverandør

Oppsal skole meldte i november 2023 fra til Utviklings- og kompetanseetaten om et informasjonsbrev de hadde mottatt fra en av leverandørene. Brevet inneholdt feil informasjon om lønn til vikarer i skolens ferie. Utviklings- og kompetanseetaten fulgte opp dette med leverandøren og presiserte reglene om lønn til vikarer i skolens ferier og at slike informasjonsbrev skal avklares med og kvalitetssikres av Utviklings- og kompetanseetaten før utsendelse til virksomhetene i kommunen.

Lærer i ny stilling hos avtaleleverandør

En lærer som mistet stillingen sin i Utdanningsetaten, ble deretter ansatt hos en av avtaleleverandørene. Dermed ble læreren leid inn til Utdanningsetatens skoler. I januar 2024 meldte Utdanningsetaten fra om dette til Utviklings- og kompetanseetaten og hadde deretter et møte om saken. Utdanningsetaten fulgte opp med et brev til leverandøren om at den aktuelle læreren etter etatens vurdering ikke var egnet for undervisningsoppdrag og oppfølging av elever og skulle ikke tilbys ytterligere oppdrag for etaten.

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for utdanning

Byrådsavdeling for utdanning



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:
25/59-61

Vår ref. (saksnr.):
25/1589 - 11

Saksbeh.:
Inge Haraldstad

Dato:
26.11.2025

Rapport til uttalelse: Rammeavtaler i Utdanningsetaten

Jeg viser til rapport til uttalelse fra Kommunerevisjonen - Rammeavtaler i Utdanningsetaten.

Jeg vil innledningsvis takke Kommunerevisjonen for et godt arbeid med rapporten.

Kommunerevisjonens spørsmål:

«Byråden for utdannings vurdering av rapporten, dens konklusjoner og anbefalinger

1. Har informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektet vært tilstrekkelig?
2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?
3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?
4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?
5. Har byråden iverksatt eller vil byråden vurdere tiltak basert på rapporten? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?
6. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.
7. Har byråden kommentarer til rapportens oppbygning eller språkbruk? «

Byrådets svar:

1. Jeg opplever at informasjon ved oppstart og gjennomføring, gjennom min byrådsavdeling, har vært tilstrekkelig.
2. Ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for utdanning

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 974767597
oslo.kommune.no

3. Ingen kommentarer til revisjonskriteriene som er brukt. Disse oppleves som relevante.
4. Rapportens konklusjoner og anbefalinger oppfattes som nyttige.
5. Kommunerevisjonen beskriver i sin anbefaling flere forbedringsområder for Utdanningsetaten og anbefaler byråden for utdanning å følge opp Utdanningsetatens forbedringsarbeid i styringsdialogen. Kommunerevisjonens rapport Rammeavtaler i Utdanningsetaten vil bli fulgt opp i styringsdialogen med Utdanningsetaten.
6. Rapporten oppfattes som nyttig. Den gir et godt grunnlag for forbedringsarbeid i Utdanningsetaten og styringsdialogen med etaten.
7. Rapportens språkbruk og oppbygging er god.

Vennlig hilsen

Julie Remen Midtgarden

byråd

Vedlegg 4 Uttalelse fra Utdanningsetaten

Utdanningsetaten



kommunerevisjonen Oslo kommune
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Att.:

Deres ref.:
202559-60

Vår ref. (saksnr.):
25/23070 - 2

Saksbehandler:
Anders Grøtterød

Dato:
19.11.2025

Utdanningsetatens vurderinger - Forvaltningsrevisjon rammeavtaler i Utdanningsetaten

Utdanningsetaten mener det har vært nyttig og konstruktivt med forvaltningsrevisjon av anskaffelsesområdet i etaten. Svar på kommunerevisjonens spørsmål til rapporten følger nedenfor:

- 1. Har informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektet vært tilstrekkelig?**
Ja, Utdanningsetaten mener informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektet har vært tilstrekkelig.
- 2. Har Utdanningsetaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?**
Utdanningsetaten har ikke kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.
- 3. Har Utdanningsetaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?**
Utdanningsetaten har ikke kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner.
- 4. Hva er Utdanningsetatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?**
Rapportens konklusjoner og anbefalinger er i hovedsak i samsvar med Utdanningsetatens oppfatning av forholdene som er undersøkt.

Når det gjelder vurdering av kompetanse i anskaffelsene og arbeidsfordeling i anskaffelsene, mener Utdanningsetaten, selv om vi klart ser at det er rom for forbedringer, at UKEs mål for kontraktstrategi ikke legger opp til så detaljerte beskrivelser som kommunerevisjonen ønsker i sine vurderinger. Anskaffelsesstrategien til kommunen legger også opp til at dette gjøres for større anskaffelser. Utdanningsetaten oppfatter dette som store anskaffelsesprosjekter, som ny skoleplattform eller nytt skoleadministrativt system, ikke forholdsvis enkle rammeavtaler som de som er kontrollert her, selv om enkelte av disse er av stort økonomisk volum.

 Utdanningsetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Grensesvingen 6, 0663 Oslo
Postadresse:
Postboks 6127 Etterstad
0602 Oslo

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@osloskolen.no
Org. Nr.: 976820037

Vi mener også at Utdanningsetaten som hovedregel har gode tiltak for å sørge for konkurranse i anskaffelsene.

Når det gjelder anskaffelsen av skolebøker, er det allment akseptert og kjent blant innkjøpere at det er ingen eller svært begrenset konkurranse. Det er svært få kommuner som får mer enn et tilbud, og da bare små kommuner. Dette vises blant annet ved at både Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid og Grenlandskommunenes Innkjøpsenhet har gjennomført intensjonskunngjøringer for direkteanskaffelser uten konkurranse på området. Det må også tas i betraktning at leverandøren er heleid av Biblioteksentralen SA, som igjen er heleid av 353 kommuner, 12 fylkeskommuner, KS og Norsk Bibliotekforening. Utdanningsetaten er derfor av den oppfatning at det er urealistisk å oppnå konkurranse om oppdraget. Vi har imidlertid i anskaffelsen av trykte læremidler i 2020 benyttet oss av muligheten til å avlyse konkurransen (kun ett tilbud) og gjennomføre forhandlinger med leverandøren, da tilbudet ikke var tilfredsstillende. Utdanningsetaten er derfor av den oppfatning at det er lagt ned tilstrekkelig ressurser i denne anskaffelsen.

5. Har Utdanningsetaten iverksatt eller vil etaten vurdere tiltak basert på rapporten? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?

Utdanningsetaten ser at kommunerevisjonen har flere gode poenger og forbedringsområder i sin gjennomgang av anskaffelsesområdet i etaten og vil blant annet iverksette følgende tiltak:

- Det skal iverksettes en gjennomgang/revisjon av etatens internkontrolltiltak i 2026. Internkontroll anskaffelser vil være en del av denne gjennomgangen.
- Utdanningsetaten vil gjennomføre tiltak for økt etterlevelseskontroll av anskaffelser. Økonomirådgiverne vil få en viktig rolle i denne kontrollen, da de har jevnlig kontakt med skolene om regnskapene.
- Utdanningsetaten vil gjennomføre sidemannskontroll på prioriterte anskaffelser.
- Etaten vil første halvår 2026 revidere UDEs anskaffelsesveileder. Vi ønsker både å legge til et kapittel om kontraktsoppfølging og å forbedre begrepsbruk og presisjon.
- Etaten har i større grad enn tidligere gjennomført markedsdialog i forkant av anskaffelsene høsten 2025 og vil fortsette forbedringsarbeidet på dette området.
- Etaten vil søke å være mer presise i dokumentasjon i kontraktstrategi og anskaffelsesprotokoll.
- Utdanningsetaten vil innføre bedre systemstøtte for kontroll av anskaffelser ved å innføre KMD innkjøpsanalyse første halvår 2026. Det vil også bli bedre systemstøtte på området ved innføringen av nytt KGV/KAV fra Artifak. Dette vil også gi bedre muligheter for god internkontroll.

6. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Utdanningsetaten oppfatter rapporten som nyttig, og vil bruke rapporten til interne forbedringstiltak i henhold til punkt 5.

7. Har etaten kommentarer til rapportens oppbygning eller språkbruk?

Utdanningsetaten har ikke kommentarer til rapportens oppbygning eller språkbruk

Med vennlig hilsen

Per Øyvind Mathisen
avdelingsdirektør

Anders Grotterød
fagansvarlig offentlige anskaffelser

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
Adrian Munsterhjelm
Marius Arnason Bøe



Oslo

Oslo kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tel. 21 80 21 80

Rapport 18/2025

Du finner mer informasjon
om Kommunerevisjonen
og våre rapporter på:

www.krv.oslo.kommune.no

Kommunerevisjonen