

Innovative anskaffelser

Trøndelag
fylkeskommune

2023
FR1218



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden desember 2022 til september 2023.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Orkanger, 6.9.2023

Arve Gausen

Oppdragsansvarlig revisor

Johannes Nestvold

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Undersøkelsen omfatter en forvaltningsrevisjon av fylkeskommunens innovative anskaffelser. Revisor har på bestilling fra kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune gjennomført en forvaltningsrevisjon. Undersøkelsen har følgende hovedproblemstilling: Har Trøndelag fylkeskommune rigget organisasjonen for innovative anskaffelser?

Revisor konkluderer med at Trøndelag fylkeskommune har rigget organisasjonen for innovative anskaffelser ved å legge til rette for innovasjons metodikk, men har manglende rutiner for gjennomføring. Manglene er nærmere belyst i undersøkelsens delproblemstilling en og to.

1. Er det etablert et forsvarlig system for innovative anskaffelser?

Trøndelag fylkeskommunes system for gjennomføring av innovative anskaffelser har mangler knyttet til gjennomføring av innovative anskaffelser. Det er lagt til rette for informasjon om innovasjonsmetodikk til ansatte og det er kompetanse knyttet til dette blant ansatte. Manglene knyttes til systematiske rutiner om innovasjonsmetodikk som sikrer etterlevelse og evaluering, noe kommunelovens internkontrollbestemmelser har krav til. Rutinene er viktig å etablere da feil i gjennomføringen av innovative anskaffelser kan medføre uforutsatte utgifter, som kan påvirker den øvrige tjenesteproduksjonen i fylkeskommunen.

Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune å etablere rutiner for innovasjonsmetodikk som legger til rette for etterlevelse og evaluering.

2. Har fylkeskommunen gjennomført utvalgte innovative anskaffelser i tråd med egne retningslinjer og gitte føringer?

Gjennomgangen av fire utvalgte innovative anskaffelser vil være nyttig ved utarbeidelsene av rutiner på området. Disse følger i hovedsak relevant innovasjonsmetodikk fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring samt LUP programmet. Det er ulikheter i gjennomføringen av innovasjonsmetodikk i de fire innovative anskaffelsene. Dette er nyttig informasjons- og erfaringsgrunnlag, som kan benyttes ved utarbeidelsen av fylkeskommunens egne rutiner.

Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune å benytte seg av informasjon og erfaringer i gjennomførte innovative anskaffelser, i utarbeidelsen av rutiner for innovasjonsmetodikk.

3. Hvilke erfaringer har Trøndelag fylkeskommune med gjennomførte innovative anskaffelser? (beskrivende)

Ansatte i intervju og spørreundersøkelse viser til flere erfaringer med innovative anskaffelser i Trøndelag fylkeskommune. Det stilles spørsmål om fylkeskommunen har:

- satset tilstrekkelig på innovasjonsmetoder,
- sikret tilstrekkelig prosjektorganisering med kompetanse og kapasitet samt sikre kontinuitet,
- tilstrekkelig kompetanse tilgjengelig internt,
- sett muligheten innovasjon gir, følge opp milepæler for å vurdere måloppnåelse, kontraktsbestemmelser og kontraktsmuligheter,
- avklart hvordan innovasjonsbegrepet defineres i TRFK.

Noen sier de har positive erfaringer med innovative anskaffelser, mens 10 ansatte sier de har liten eller ingen erfaring.

Ansatte har også i intervju og gjennom spørreundersøkelsen vist til deres erfaringer fra ERP-prosjektet. Noen viser til evalueringsrapporten og vurderingene og trekker spesielt frem utfordringene i behovsvurderingen og gjennomføring/kontraktsoppfølgingen i ERP prosjektet. Flere etterspør et systematisk læringsdokument av ERP-prosjektet og anbefalinger for videre arbeid med innovative anskaffelser. 15 svarer at de har mottatt informasjon om ERP-prosjektet og seks har svart nei til dette. Noen tilføyer at de kjenner for dårlig til informasjonen om hva som gikk feil med ERP-prosjektet. Noen svarer at de kun har fått erfaringer fra enkeltpersoner og ikke en felles informasjon fra ledelsen i fylkeskommunen. Det kan stilles spørsmål om erfaringene fra evalueringen av ERP-prosjektet er godt nok fulgt opp i fylkeskommunen, ut fra overnevnte informasjon.

INNHALDSFORTEGNELSE

| | |
|---|-----------|
| Forord | 3 |
| Sammendrag..... | 4 |
| Innholdsfortegnelse | 6 |
| 1 Innledning..... | 8 |
| 1.1 Bestilling | 8 |
| 1.2 Problemstillinger | 8 |
| 1.3 Metode | 8 |
| 1.4 Fylkeskommunens uttalelse om rapport | 10 |
| 1.5 Bakgrunnsinformasjon | 11 |
| 1.5.1 Fylkeskommunens organisering | 11 |
| 1.5.2 Innovative anskaffelser | 11 |
| 1.5.3 ERP-prosjektet i Trøndelag fylkeskommune | 12 |
| 2 Forsvarlig system | 14 |
| 2.1 Problemstilling | 14 |
| 2.2 Revisjonskriterier | 14 |
| 2.3 Funn | 14 |
| 2.3.1 Forventninger til innovative anskaffelser | 14 |
| 2.3.2 Organisering og ansvar | 15 |
| 2.3.3 System og rutiner for innovative anskaffelser | 19 |
| 2.3.4 Risikovurdering og markedsanalyse | 23 |
| 2.3.5 Gjennomføringsfasen | 24 |
| 2.4 Vurdering | 25 |
| 2.5 Konklusjon | 27 |
| 2.6 Anbefaling | 27 |
| 3 Etterlevelse Innovative anskaffelser..... | 28 |
| 3.1 Problemstilling | 28 |
| 3.2 Revisjonskriterier | 28 |
| 3.3 Funn | 28 |
| 3.3.1 Smelt | 28 |
| 3.3.2 Håndtering av brukt kunstgress..... | 32 |
| 3.3.3 Fremtidens hurtigbåt – utslippsfrie løsninger | 35 |
| 3.3.4 FDVU-verktøy eiendom..... | 40 |
| 3.4 Vurdering..... | 45 |
| 3.5 Konklusjon..... | 46 |
| 3.6 Anbefaling | 47 |
| 4 Hovedkonklusjon | 48 |
| 4.1 Konklusjon..... | 48 |
| 4.2 Anbefaling | 48 |
| 5 Erfaringer med Innovative anskaffelser..... | 49 |

| | | |
|-------|--|----|
| 5.1 | Problemstilling | 49 |
| 5.2 | Funn | 49 |
| 5.2.1 | Erfaringer med innovative anskaffelser | 49 |
| 5.2.2 | Erfaringer med ERP prosjektet..... | 50 |
| 5.3 | Oppsummering | 52 |
| | Kilder | 54 |
| | Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier..... | 55 |
| | Vedlegg 2 – Høringssvar | 63 |

Figurer

| | | |
|----------|--|----|
| Figur 1. | Forventninger og tilrettelegging for gjennomføring av innovative anskaffelser i Trøndelag fylkeskommune. (N= 36, 37 ,37)..... | 15 |
| Figur 2. | Om innovative anskaffelser er benyttet og om de er kjent med at Jus og anskaffelser kan kontaktes og brukes i dette arbeidet. (N= 37). | 17 |
| Figur 3. | Ansattes kompetanse - innovative anskaffelser. (N=33)..... | 18 |
| Figur 4. | Fylkeskommunens rutiner for utvalgte områder av innovative anskaffelser. (N= 33)..... | 20 |
| Figur 5. | Eksterne fagsider om innovative anskaffelser. (N=32, 33, 33) | 22 |
| Figur 6. | Fylkeskommunens rutiner for utvalgte risikoområder av innovative anskaffelser. (N=33)..... | 23 |
| Figur 7. | Fylkeskommunens rutiner for gjennomføring/kontraktsoppfølging av innovative anskaffelser. (N=33) | 24 |
| Figur 8. | Anskaffelsesprosessen | 59 |

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune har bestilt en forvaltningsrevisjon med tema innovative anskaffelser. Bestillingen er gjort med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2019-2023. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 75/22.

1.2 Problemstillinger

Følgende hovedproblemstillinger blir besvart i rapporten:

Har Trøndelag fylkeskommune rigget organisasjonen for innovative anskaffelser?

Denne er avgrenset til å se på følgende delproblemstillinger:

- Er det etablert et forsvarlig system for innovative anskaffelser?
- Har fylkeskommunen gjennomført utvalgte innovative anskaffelser i tråd med egne retningslinjer og gitte føringer?
- Hvilke erfaringer har Trøndelag fylkeskommune med gjennomførte innovative anskaffelser? (beskrivende)

Revisor ser ikke på om anskaffelsesregelverket følges i innovative anskaffelser, men har søkelys på utvalgte og relevante arbeidsområder for rutiner og prosesser i innovasjonsmetodikken. Dette for å se nærmere på om innovative anskaffelser gjennomføres metodisk med en betryggende kontroll i fylkeskommunen.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF - kontroll og revisjon i kommunenes standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Trøndelag fylkeskommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

INTERVJU

Det er gjennomført følgende intervju:

- Fylkesdirektør og Direktør for økonomi og digitalisering.
- Seksjonsleder og innkjøpsrådgiver Jus og anskaffelser,
- Direktør for samferdsel og rådgiver samferdsel
- Seksjonsleder eiendom og teamleder team kvalitet
- Seksjonsleder drift og vedlikehold og rådgiver veg,
- Seksjonsleder og rådgiver folkehelse, idrett og frivillighet



Dette for å få kjennskap til undersøkelsesområde og utvalgte anskaffelser. Det er skrevet referat, som er godkjent av intervjuobjektene. Det er også stilt oppfølgingsspørsmål per epost til de som er intervjuet.

Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått fylkeskommunens dokumenter knyttet til innovative anskaffelser og andre relevante områder som benyttes av fylkeskommunen for undersøkelsesområdet. Dette omfatter også relevante rutiner/prosedyrer for undersøkelsesområdet. Vi har innhentet utvalgte dokumenter for fire utvalgte anskaffelser. Videre har vi innhentet informasjon fra fylkeskommunens hjemmeside, samt fra eksterne som benyttes i fylkeskommunens innovative anskaffelser.



Spørreundersøkelse

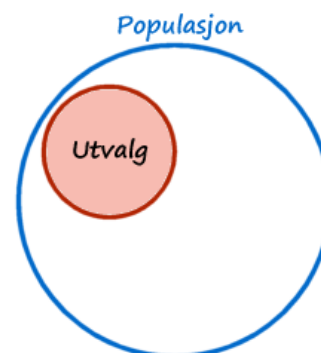
Revisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse knyttet til problemstillingene i forvaltningsrevisjon og sendt den til alle direktører og seksjonsledere i fylkeskommunens avdelinger. Invitasjonen til å delta i



undersøkelsen ble sendt den 24. april 2023. Den ble sendt til 41 ansatte og avsluttet den 9. mai 2023. Undersøkelsen ble besvart av 33 ansatte (80 prosent), 5 ansatte ga noen svar (12 prosent) og 3 ansatte (7 prosent) har ikke besvart undersøkelsen. Dette gir et tilstrekkelig grunnlag for resultatene i spørreundersøkelsen.

Utvalgte innovative anskaffelser

Revisor har valgt ut fire tilfeldige innovative anskaffelser i fylkeskommunen. Dette for å se på hvilken innovasjonsmetodikk som har vært styrende for planlegging og gjennomføring av disse. Til grunn for utvelgelsen har vi etterspurt en liste over gjennomførte innovative anskaffelser i fylkeskommunen for perioden 2018-2022, den omfattet totalt 10 innovative anskaffelser.



Vurdering av metode

Revisor vurderer at valgte metoder for datainnsamling til sammen gjør at revisor har et tilstrekkelig datagrunnlag for å kunne konkludere på. Dokumentgjennomgangen er viktig for å se hvordan og om kommunen kan dokumentere planer, rutiner og lignende. Intervju er egnet til innsamling i dette prosjektet for å supplere, forklare og utdype de dataene vi finner i dokumentasjonen. Spørreundersøkelsen er egnet for å belyse innsamlede data ytterligere. Det er mulig at et bredere tilfang av informanter eller utvalg kunne gitt annen/ytterligere informasjon av undersøkelsesområdet.

1.4 Fylkeskommunens uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt på høring til fylkesdirektør i Trøndelag fylkeskommune den 7.7.2023. Revisor mottok høringssvar den 29.8.2023 innenfor gitt høringsfrist, fra direktør økonomi og digitalisering og seksjonsleder jus og anskaffelser. Høringssvaret er vedlagt rapportens vedlegg 2. Revisor har ikke endret rapporten med bakgrunn i fylkeskommunens høringssvar.

1.5 Bakgrunnsinformasjon

1.5.1 Fylkeskommunens organisering



Trøndelag fylkeskommunen har oppgaver innen eksempelvis videregående opplæring, samferdsel, næring, tannhelse, kulturminnevern, regional planlegging og kultur. Fylkesdirektør har totalansvar for at administrasjonen drives i samsvar med lov og regelverk og at fylkestingets vedtak blir iverksatt. De fylkeskommunale tjenestene er lokalisert ut over hele fylket, og anskaffelser utføres i alle avdelinger. Administrativt er fylkeskommunen organisert i sju ulike avdelinger med underliggende seksjoner. I avdeling for økonomi og digitalisering ligger seksjon for Jus og anskaffelser. Fylkeskommunens vedtatte anskaffelsesstrategi har siden 2018 lagt til rette for innovasjon i anskaffelser.

1.5.2 Innovative anskaffelser

Innovative offentlige anskaffelser er en metode å gjennomføre anskaffelsesprosessen på, slik at den muliggjør og/eller resulterer i innovasjon. Prosessen omfatter blant annet det å planlegge og vurdere behov, dialog med leverandørmarkedet og beskrive ytelse og funksjonskrav istedenfor å beskrive løsninger/produkter.

Direktoratet for økonomistyring sine fagsider beskriver innovative anskaffelser som en situasjon der du som oppdragsgiver har et problem/ utfordring eller en mulighet, som det ikke finnes en løsning for i markedet¹.



¹ [Hva er innovative anskaffelser | Anskaffelser.no](https://www.anskaffelser.no)

I en innovativ anskaffelse går man i dialog med markedet før anskaffelsen, formidler behovet og overlater løsningen til leverandørene. For å lykkes med dette er noen elementer særlig viktige:

- [God planlegging og behovsvurdering](#)
- Åpen [dialog med leverandørmarkedet](#) i en tidlig fase av anskaffelsesprosessen
- [Ytelses- og funksjonskrav](#) som beskriver hva du ønsker å oppnå framfor å peke på løsningen/produktet
- [Finn riktig metode for gjennomføring av innovasjon- og utviklingsprosjekter | Anskaffelser.no](#)

Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) hjelper kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter med å gjennomføre innovative anskaffelser. LUP sin oppgave er å øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser². Innovative anskaffelser handler om å utnytte mulighetene som ligger i anskaffelsesregelverket og virkemiddelapparatet til å kjøpe bedre produkter og tjenester. Formålet er bedre og mer effektive tjenester, næringsvekst og lavere utslipp. LUP er en pådriver for at statlige og kommunale virksomheter skal skape innovasjon gjennom sine anskaffelser. Når det offentlige kjøper inn for over 650 milliarder kroner hvert år, er det av avgjørende betydning for resten av samfunnet hvordan disse pengene blir brukt. I LUP jobber de for at en større andel av disse midlene skal brukes til å finne smartere løsninger, for å håndtere morgendagens utfordringer³.

Forskningsrådet har sitt samfunnsoppdrag knyttet til forskning og innovasjonen. De jobber for et samfunn der forskning blir skapt, brukt og delt, og bidrar til omstilling og et mer bærekraftig samfunn. På vegne av regjeringen investerer de 11,4 milliarder kroner i året i forskings- og innovasjonsprosjekt. Oppgaven deres er å sikre at de beste forskings- og innovasjonsprosjektene får finansiering. Kommuner, fylkeskommuner og virksomheter i offentlig sektor kan søke finansiering fra Forskningsrådet for å bygge kunnskap og få fram forskningsbasert innovasjon i offentlig sektor⁴.

1.5.3 ERP-prosjektet i Trøndelag fylkeskommune

Trøndelag fylkeskommune inngikk avtale om et nytt ERP-system (Enterprise resource planning system) i 2020. Det ble etter hvert klart at systemet ikke oppfylte forventede målsettinger. Avtalen med valgt leverandør ble terminert i oktober 2021.

² [Forside - Innovative anskaffelser](#)

³ [Om LUP - Innovative anskaffelser](#)

⁴ [Forskningsmidlar til offentlig sektor \(forskningsradet.no\)](#)

Fylkesdirektøren la fram en evaluering av ERP-prosjekt til fylkestinget (sak 27/22) i Trøndelag fylkeskommune. Evalueringen er gjennomført av en ekstern tredjepart, PwC. I saksfremlegget vises til at Trøndelag fylkeskommune startet planleggingen av et nytt ERP-system i 2018. Det ble i løpet av 2019 gjennomført en konkurranse for anskaffelse av et nytt system, og Capgemini ble i 2020 valgt som leverandør med Oracle og Zalaris som underleverandører. Prosjektet ble preget av store utfordringer både med hensyn til kostnader og fremdrift. Det ble også etter hvert knyttet stor usikkerhet til om leverandøren i det hele tatt ville være i stand til å levere et system som oppfylte prosjektets målsettinger.

Videre viser saksfremlegget til at ERP-systemet er en programvare som støtter opp om flere administrative områder som for eksempel HR, innkjøp, økonomi, regnskap og lønn. Trøndelag fylkeskommunes prosesser og funksjoner innen ERP-området var i varierende grad automatisert og samkjørt, noe som medførte en betydelig grad av manuelt arbeid. Ett av hovedmålsettingene med prosjektet var derfor å få fleksible og moderne løsninger som støttet og automatiserte i størst mulig grad disse oppgavene. Fylkestinget vedtok følgende i sak 27/22:

- Rapporten om evaluering av ERP-prosjektet viser svært store svakheter både i planlegging og gjennomføring. Dette førte til at prosjektet ble terminert, uten at man hadde oppnådd det som var hensikten, men med en påløpt kostnad for Trøndelag fylkeskommune på nærmere 80 millioner kr.
- Dette er uakseptabelt, og svært alvorlig. Prosjektet har lagt beslag på ressurser som kunne vært brukt på tjenestetilbud til innbyggerne i Trøndelag. Dette svekker tilliten til at fellesskapets ressurser forvaltes på en god måte.
- Rapporten som fylkestinget har fått seg forelagt gir en grundig gjennomgang av hva som sviktet i ERP-prosjektet.
- Fylkestinget tar rapporten til orientering, og ber om at fylkesdirektøren følger opp anbefalingene i evalueringen ved et eventuelt nytt ERP-prosjekt eller andre større lignende prosjekter.
- Fylkestinget forutsetter også at man gjennomgår eventuelle pågående prosjekter for å vurdere om det må settes inn tiltak.
- Fylkestinget forutsetter tett politisk oppfølging ved lignende fremtidige prosjekter.

2 FORSVARLIG SYSTEM

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende delproblemstilling:

Er det etablert et forsvarlig system for innovative anskaffelser?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen. Trøndelag fylkeskommune bør ha etablert en internkontroll for innovative anskaffelser som:

- omfatter rutiner og prosedyrer som legger til rette for evaluering av disse
- beskriver ansvar, organisering og oppgaver
- gir en avklart definisjon på innovative anskaffelser
- sikrer etterlevelse av etablerte rutiner
- sikrer jevnlig risikovurderinger og risikostyring
- sikrer gjennomføring av alternativvurderinger/markedsanalyser
- sikrer beslutningspunkt om stopp/videreføring jevnlig i gjennomføringsfasen

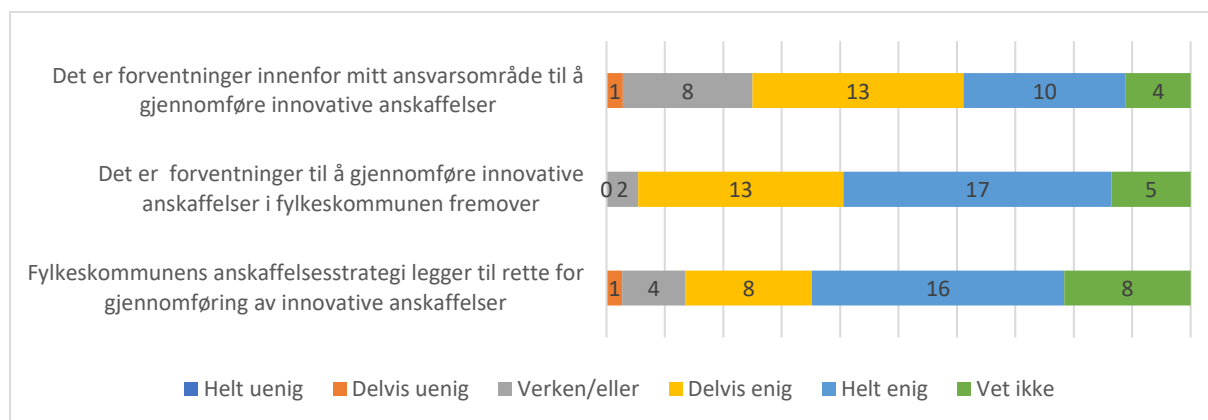
Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Funn

2.3.1 Forventninger til innovative anskaffelser

Fylkesdirektøren uttalte at det å jobbe med innovative anskaffelser er en viktig oppgave for Trøndelag Fylkeskommune (TRFK). TRFK foretar innkjøp for over 4 milliarder kroner årlig. Innovative anskaffelser handler om å få på plass gode behovsvurderinger, og det brukes derfor en del tid på dette. Bruken av innovative anskaffelser kan være spesielt aktuelt innenfor visse kategorier av anskaffelser, blant annet innen klima, bærekraft og miljø, men også når det gjelder digitalisering. TRFK har hatt 8-9 prosjekter innen innovative anskaffelser de senere årene. Innovative anskaffelser kan også anvendes innenfor små prosjekter. Direktør for økonomi og digitalisering peker på at innovative anskaffelser er viktig for å skape nye verktøy og for å forbedre tjenestene. TRFK har god erfaring med å gjennomføre innovative anskaffelser sammen med andre, både private aktører samt andre kommuner og fylkeskommuner. TRFK har også hatt samarbeid med Innovasjon Norge. Nøkkelen for å lykkes ligger i gode behovsvurderinger, ifølge disse.

I spørreundersøkelsen fikk direktører og seksjonsledere påstander om det er forventninger til og tilrettelegging for å gjennomføre innovative anskaffelser i fylkeskommunen. Figuren nedenfor viser hvordan deltakende vurderer dette.



Figur 1. Forventninger og tilrettelegging for gjennomføring av innovative anskaffelser i Trøndelag fylkeskommune. (N= 36, 37 ,37).

23 av deltakerne vurderer at de er helt enig eller delvis enig i at det er forventninger til å gjennomføre innovative anskaffelser i eget ansvarsområde. 30 av deltakerne er helt enig i eller delvis enig i at det er forventninger fremover til å gjennomføre innovative anskaffelser i fylkeskommunen. 24 av deltakerne mener at fylkeskommunens anskaffelsesstrategi legger til rette for gjennomføring av innovative anskaffelser, åtte har svart «vet ikke» på dette. Oppsummert viser dataene at det er forventninger i fremtiden til å foreta innovative anskaffelser i økende grad i fylkeskommunen.

2.3.2 Organisering og ansvar

Seksjonsleder Jus og anskaffelser (JUAN) uttaler at delegeringsmyndigheten er slik at JUAN har ansvar for alle fellesavtaler som er sektorovergripende (rammeavtaler for varer og tjenester som benyttes av hele organisasjonen). Den enkelte avdeling har ansvaret for anskaffelser som de selv foretar, eksempelvis egne innovative anskaffelser. JUAN er rådgivere for alle avdelinger ved spørsmål om ulike anskaffelser.

De som er intervjuet fra JUAN sier at for anskaffelser over en viss terskelverdi og er kunngjort på Doffin via konkurransegjennomføringsverktøyet Merzell, er det en forutsetning at JUAN skal bli involvert. JUAN har rollen med å legge til rette med bistand for andre avdelingers anskaffelser. JUAN utfører ingen anskaffelse selv for andre avdelinger. Det er anskaffelsesstrategien som skal være førende i Trøndelag Fylkeskommune (TRFK). Bestemmelsene om innovative anskaffelser kom for første gang inn i anskaffelsesstrategien i

2018. Det er et eget delmål i strategien som går på innovative anskaffelser i siste vedtatte anskaffelsesstrategi, juni 2022. Seksjonsleder JUAN uttaler at det varierer hvordan JUAN deltar i innovative anskaffelsene. Det er heller ikke er en fast dialog mellom Seksjon Eiendom og JUAN. Eiendom har kompetanse på anskaffelser selv, og har gjennom sine byggeprosjekter også mulighet til å knytte til seg spesiell kompetanse, ifølge de som er intervjuet.

De som er intervjuet, sier at ved innovative anskaffelser oppnevner det en styringsgruppe og en prosjektgruppe som en prosjektorganisering. Det er direktør for avdelingen som skal gjennomføre anskaffelsen som er eier og deltar i styringsgruppen. Prosjektleder rapportere til styringsgruppen om både ROS, kontrolltiltak og gjennomføring/kontraktoppfølging. Rapporteringen skjer uten at det er etablert noen mal for dette, og dette kan derfor variere i de ulike prosjektene og avdelingene.

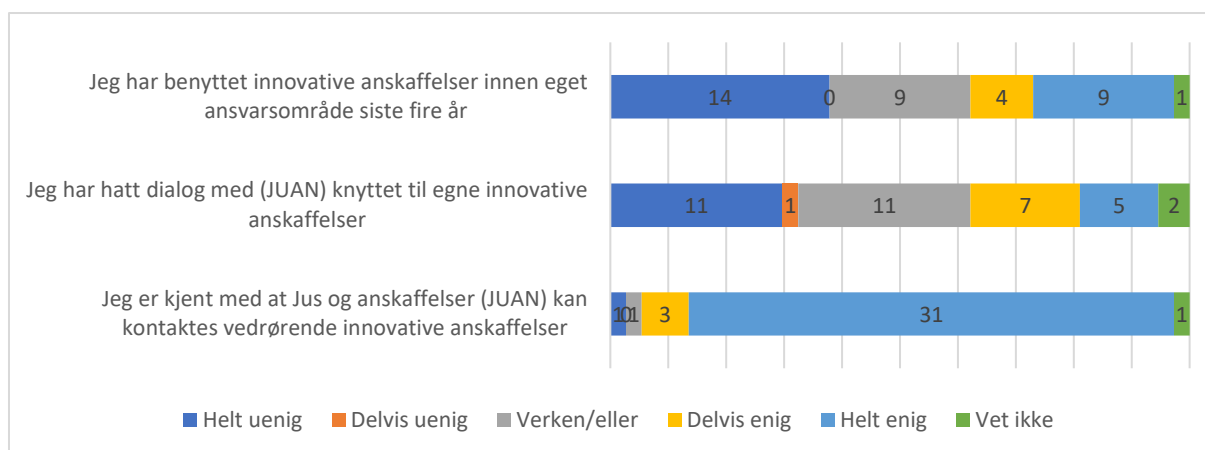
I reglement for delegering av myndighet fra fylkesdirektøren⁵, kapittel 4.3, vises det til at Fylkesdirektøren delegerer til direktørene å foreta anskaffelser og inngå avtaler på vegne av Trøndelag fylkeskommune innenfor de respektive avdelinger ansvarsområder.

Seksjonsleder JUAN uttaler at innkjøpere som sitter med anskaffelser har god kunnskap om regelverket. Advokatene på JUAN er tilgjengelig for de som er innkjøpere, men det er ikke noe krav til at de skal involveres. Innkjøpsrådgiver sitt inntrykk er at advokatene benyttes dersom ansatte har spørsmål om anskaffelsesprosessen. Videre er det en utfordring at innovative anskaffelser pågår over flere år. Spørsmålet om kontinuitet i et prosjekt er utfordrende blant annet med tanke på turn-over/utskiftninger i organisasjonen. Videre at rollene for styringsgruppen og prosjektgruppa kan nok være litt diffust. Det kan i mange tilfeller være utfordrende for styringsgruppen å stille de riktige spørsmålene til prosjektgruppen.

Det kan være et problem for JUAN å ikke ha vært med fra starten av i et prosjekt, og dermed vanskelig for å få inntrykk av hele konteksten. JUAN har ikke ressurser til å bistå i hele prosjektfasen fra start til slutt i dag.

I spørreundersøkelsen fikk direktører og seksjonsledere påstander om de selv har benyttet innovative anskaffelser. Videre om de har hatt dialog med JUAN knyttet til egne innovative anskaffelser og kjent med at de kan motta veiledning fra dem.

⁵ Vedtatt av fylkesdirektøren 1. november 2021.



Figur 2. Om innovative anskaffelser er benyttet og om de er kjent med at Jus og anskaffelser kan kontaktes og brukes i dette arbeidet. (N= 37).

23 av deltakerne er helt uenig eller delvis uenig i at de har benyttet innovative anskaffelser selv, mens 13 av deltakerne er enig i at de har benyttet dette. 12 av deltakerne er helt eller delvis uenig i at de har hatt dialog med Jus og anskaffelser ved egne innovative anskaffelser, mens 12 deltakere er helt eller delvis enig i dette. 34 av deltakerne er kjent med at Jus og anskaffelser kan kontaktes om innovative anskaffelser.

Pådriverteam for innovasjon

Det er etablert et administrativt pådriverteam for innovasjon gjennom anskaffelser i fylkeskommunen, noe som bekreftes av de som er intervjuet. Ifølge dokument mandat for etablering av pådriverteam for innovasjon gjennom anskaffelser i Trøndelag fylkeskommunen vises det blant annet til følgende:

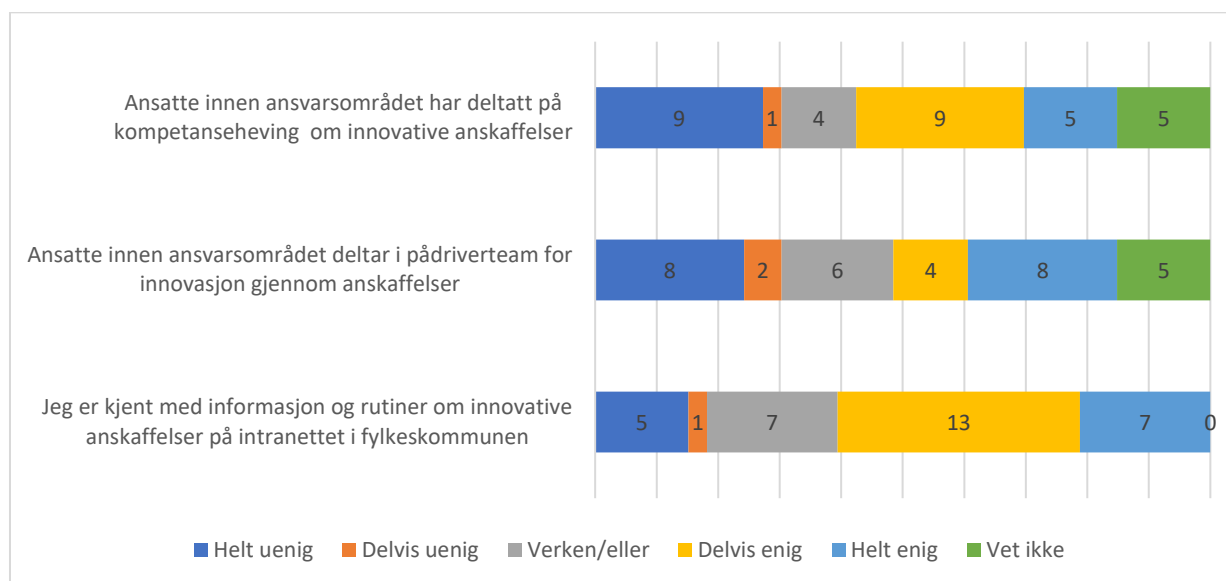
- Teamet skal understøtte de målsettingene Trøndelag fylkeskommune har satt for arbeidet med innovasjon gjennom sine anskaffelser og prosessene som fører til mer innovasjon. Disse målsettingene er konkretisert i anskaffelsesstrategien.
- Teamet skal koordinere og tilrettelegge for erfaringsutveksling og kompetanseutvikling på innovasjon gjennom offentlige anskaffelser. Teamet har ansvar for at partnerplanen med LUP utvikles og realiseres. Teamet skal arbeide med å synliggjøre TRFKs samarbeidsavtaler og deltakelse i FoU prosjekter.
- Teamet er organisert tverrfaglig under ledelse av fylkesdirektøren. Alle avdelinger i TRFK bør delta i teamet. Teamet koordineres av JUAN.

Seksjonsleder JUAN bekrefter at man har et pådriverteam for innovative anskaffelser, som er et tilbud/samarbeid med LUP. Dette består i å gjennomføre kursing av deltakere som ønsket

å involvere seg mer i innovative anskaffelser. Pådriverteamet består i dag av 6-7 ansatte. Dette er et tverrfaglig team, som det på sikt er et ønske om ha med medlemmer fra alle seksjoner. Gjennom møtevirksomhet i teamet jobbes det for å få på plass en arbeidsmetodikk for sikrere TRFKs måloppnåelse.

Kompetanse

I spørreundersøkelsen fikk direktører og seksjonsledere flere påstander om deres kompetanse om innovative anskaffelser.



Figur 3. Ansattes kompetanse - innovative anskaffelser. (N=33)

10 av deltakerne er helt eller delvis uenig i at de har deltatt på kompetanseheving om innovative anskaffelser, 14 av deltakerne er helt eller delvis enig i at de har deltatt på dette. 10 av deltakerne er helt eller delvis uenig i at ansatte innen ansvarsområdet deltar i pådriverteamet, mens 12 deltakere svarer positivt på dette. 20 av deltakerne er kjent med informasjon og rutiner om innovative anskaffelser på intranettet til fylkeskommunen. Revisors inntrykk er at dette tyder på at ikke alle seksjoner deltar i pådriverteamet idag.

Det ble stilt påstander i spørreundersøkelsen om ansatte kjenner til virksomheter utenfor fylkeskommunen som kan bidra med kunnskap om innovative anskaffelser. Følgende svar ble gitt i undersøkelsen: NTNU, Sintef, NHO, KS, Leverandørutviklingsprogrammet, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, Trondheim kommune og andre fylkeskommuner, advokat Grette og Metier.

Det hender at det er flere oppdragsgivere som er tilknyttet en og samme innovativ anskaffelse. Oppdragsgiverne kan være at flere fylkeskommuner eller kommuner er sammen om et felles prosjekt knyttet til innovativ anskaffelse. Det er en utfordring når flere virksomheter med ulike

måter å gjøre ting på skal samarbeide i et felles system. Dette er en del av risikobildet og er kanskje noe undervurdert, ifølge innkjøpsrådgiver.

2.3.3 System og rutiner for innovative anskaffelser

Seksjonsleder JUAN uttaler at det er regelverket for offentlige anskaffelser som ligger i bunn, og det er flere bestemmelser i forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) som går på det å velge anskaffelsesprosess. For JUAN er det mange forskjellige anskaffelsesprosesser å velge i og innovative anskaffelser er bare en av de ulike måten å gjennomføre en anskaffelse på.

Fylkeskommunen benytter verktøyene som Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har utarbeidet gjennom sine hjemmesider. Ofte starter man med både behovsvurdering og markedsdialoger for å utrede hvilke produkter som finnes i dag. Innkjøpsrådgiver uttaler at innovative anskaffelser på mange punkter er lik en ordinær anskaffelse, men mer omfattende. På intranett har man en anskaffelsesportal, her ligger anskaffelsesstrategien, og en del lenker til DFØ og andre veiledere.

Trøndelag fylkeskommunes intranettside har en egen anskaffelsesportal. Denne viser blant annet til fylkeskommunens anskaffelsesstrategi, lov og forskrift om offentlige anskaffelser, innkjøpsavtaler, veiledere, avviksrapportering og maler. Under veiledere er det blant annet en egen knapp for innovative anskaffelser.



Der blir ansatte vist til DFØ sine fagsider som gir informasjon om hva innovasjon er og hva en innovativ anskaffelse er. DFØ viser til viktigheten av god planlegging og behovsvurdering, åpen dialog med leverandørmarkedet og viktigheten av ytelses- og funksjonskrav fremfor å peke på løsningen/produktet. Videre vises det til aktuelle anskaffelsesprosesser som konkurransepreget dialog eller innovasjonspartnerskap. Siden har også sin definisjon av innovasjon og innovative anskaffelser. Fagsiden fra DFØ viser til følgende:

Regjeringen vil at offentlige anskaffelser skal være en drivkraft for innovasjon og omstilling i norsk økonomi. Offentlige innkjøpere har stor mulighet til å bidra til nytenking og utvikling i leverandørmarkedet ved å etterspørre nye og bedre løsninger.

Stortingsmelding 27, Industrien - grønnere smartere og mer nyskapende

Flere av de som er intervjuet sier at de ikke kjenner til andre styringsdokumenter for innovative anskaffelsesprosesser i fylkeskommunen, utover anskaffelsesstrategien, delegeringsreglementet og innkjøpsreglementet samt informasjon på anskaffelsesportalen fra DFØ.

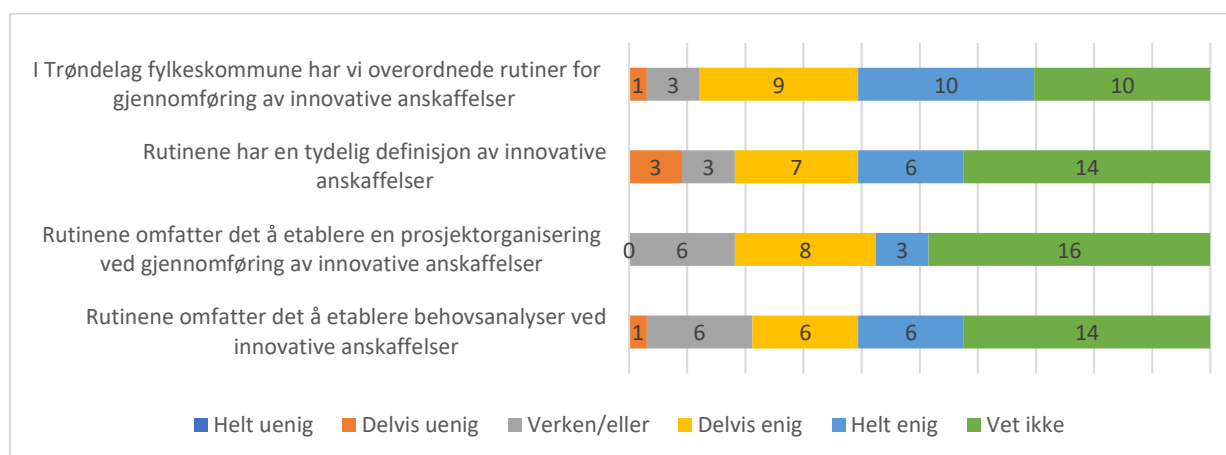
Mercell

Det er et krav i regelverket at utlysningen av anskaffelser skal skje elektronisk. TRFK benytter derfor systemet Mercell til dette formålet. Invitasjon til dialogmøter går gjennom Mercell. Det ligger ifølge seksjonsleder ikke noen føringer for ROS-analyser utover verktøyene i LUP og DFØ. Revisor har mottatt informasjon fra JUAN om det elektroniske anskaffelsesverktøyet Mercell. Mercell er et skybasert konkurransegjennomføringsverktøy som legger til rette for at regelverket ivaretas av innkjøpere med tilrettelegging av gjennomføringsmaler og gir alle leverandører lik informasjon til samme tid under konkurransen. Verktøyet legger til rette for å ivareta regelverket om offentlige anskaffelser.

Definisjon av innovative anskaffelser i TRFK

Ansatte fra JUAN sier at det er en forskjell i forståelsen av hva «innovasjonsvennlige anskaffelser» er. Den ene måten er å jobbe med å utvikle produkter som finnes fra før. Den andre måten er å starte på nytt med en helt ny prosess, «innovative anskaffelser» uten noe produkt å bygge på, som vil være mer ressurskrevende og gjennomføre. Det er ikke foretatt noe definisjonsmessig skille av innovative anskaffelser i TRFK sine rutiner, ifølge de som er intervjuet.

I spørreundersøkelsen fikk direktører og seksjonsledere påstander om fylkeskommunens rutiner for innovative anskaffelser og et utvalg av relevante områder i disse.



Figur 4. Fylkeskommunens rutiner for utvalgte områder av innovative anskaffelser. (N= 33).

19 av deltakerne er helt eller delvis enig i at fylkeskommunen har overordnede rutiner for gjennomføring av innovative anskaffelser. 10 av deltakerne har svart «vet ikke» på dette. 13 av deltakerne er helt eller delvis enig i at rutinene har en tydelig definisjon av innovative anskaffelser. 14 av deltakerne har svart «vet ikke» på dette. 11 av deltakerne er helt eller delvis enig i at rutinene omfatter det å etablere en prosjektorganisering ved gjennomføring av innovative anskaffelser. 16 har svart «vet ikke» på dette. 12 av deltakerne er helt eller delvis enig i at rutinene omfatter behovsanalyse ved innovative anskaffelser. 14 av deltakerne har svart «vet ikke» på dette.

Fylkesdirektøren sier at det gjennomføres grundige forundersøkelser før man går ut med en innovativ anskaffelse, jf. at det ikke er anvendbart/relevant for alle prosjekter å benytte en innovativ anskaffelsesprosess.

System som sikrer at rutinene brukes

Fylkesdirektøren sier at det gjøres ulike kontrolltiltak i slike prosesser, men at det er usikkert om disse kunne vært systematisert på en tydeligere måte. Hvert prosjekt er unikt, men inntrykket er at malene og verktøyene som finnes fra LUP og DFØ er anvendelige i et hvert prosjekt. Oppfatningen er at det blir gjort kontroller av innovative anskaffelser i TRFK. Videre skal det være dialog med JUAN knyttet til planlegging og gjennomføring av innovative anskaffelser.

LUP-programmet

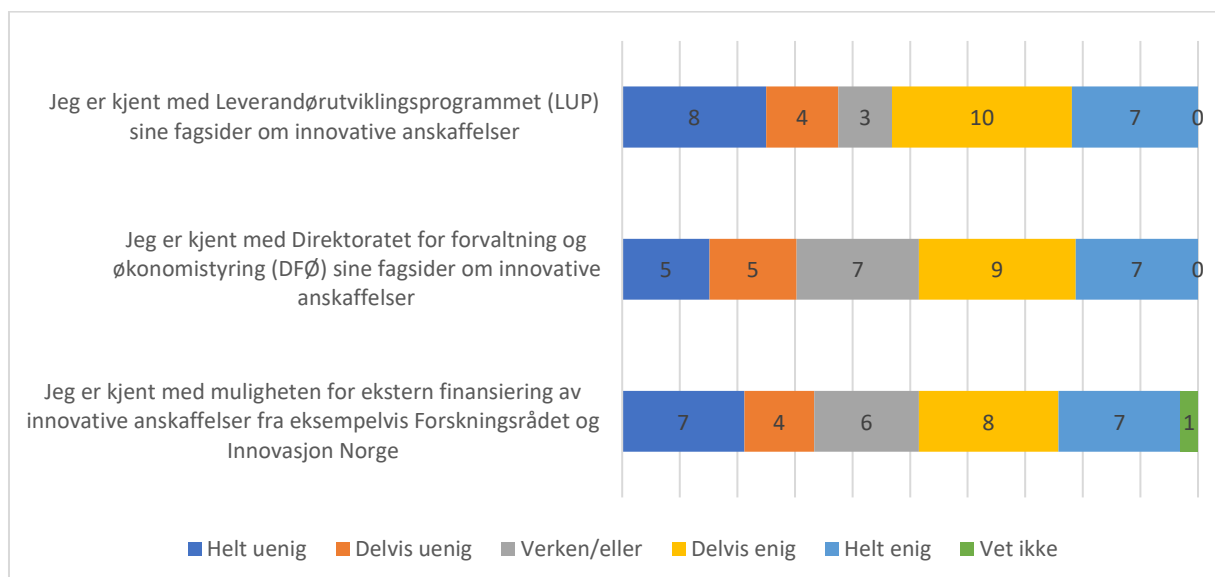
Ansatte fra JUAN sier at TRFK er partner i leverandørutviklingsprogrammet (LUP), og har tilgang til en partnerportal. Her finnes verktøy for hvordan man kan gjennomføre innovative anskaffelsesprosjekter. På denne måten blir portalen en erfaringsplattform. Det er også mulig å se på prosjekter som andre partnere deltar i. Av annet finnes kurs, Webinar og veiledere. Det er lagt inn mellom 30-40 navn på ansatte i TRFK databasen som får varsel når det er ny informasjon i LUP portalen. Det er både direktører, seksjonsleder og saksbehandlere som er lagt inn i databasen og som mottar meldinger. Det arrangeres også 2-3 møter i løpet av året, hvor eierne i LUP og TRFK, Trondheim kommune og NTNU inviteres inn. Når det gjelder innovative anskaffelser handler det ifølge seksjonsleder om å ha behov for en vare eller tjeneste som ikke finnes i markedet idag. Behovsfasen og funksjonsfasen er viktig for å avdekke dette. Ofte tar man kontakt med LUP, og i enkelte ganger blir LUP med inn i en forfase av prosjektet.

LUP-programmet gir blant annet tilgang til følgende verktøy for innovative anskaffelser til ansatte i fylkeskommunen:

- Prosedyrevelger som hjelper til med å finne frem til rett prosedyre for en anskaffelse

- Database hvor man kan søke seg fram til eksempler på innovative anskaffelser etter kategori og anskaffelsesprosedyre
- Maler og eksempler for innovative anskaffelser
- Digitaliseringsdirektoratet har på denne siden en samlet oversikt over finansielle virkemidlene for innovative anskaffelser
- Sjekkliste for om anskaffelsen kan gjøres innovativ
- Planleggingsverktøy for markedsdialog for å gjøre de riktige valgene knyttet til markeder, klynger, bransjer og øvrige fagmiljø
- Planleggingsverktøy for behovsarbeid med brukere
- Forums plattform der man kan utforske ulike tema innen innovative anskaffelser
- Kurs knyttet til ulike tema og nyheter innen innovative anskaffelser
- Andre virksomheter som deltar i LUP programmet

I spørreundersøkelsen fikk direktører og seksjonsledere påstander om de kjenner til Leverandørutviklingsprogrammets og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring sine fagsider om innovative anskaffelser. Videre om de er kjent med muligheten for ekstern finansiering av innovative anskaffelser.



Figur 5. Eksterne fagsider om innovative anskaffelser. (N=32, 33, 33)

12 av deltakerne er helt eller delvis uenig i at de er kjent med Leverandørutviklingsprogrammets fagsider om innovative anskaffelser, 17 av deltakerne svarer positivt på at de er kjent med dette. 10 av deltakerne er helt eller delvis uenig i at de er kjent med DFØ sine fagsider om innovative anskaffelser, 16 av deltakerne svarer positivt på at de er kjent med dette. 11 av deltakerne er helt eller delvis uenig i at de er kjent med muligheten for ekstern finansiering av innovative anskaffelser fra eksempelvis forskningsrådet og Innovasjon Norge, 15 av deltakerne svarer positivt på at de er kjent med dette.

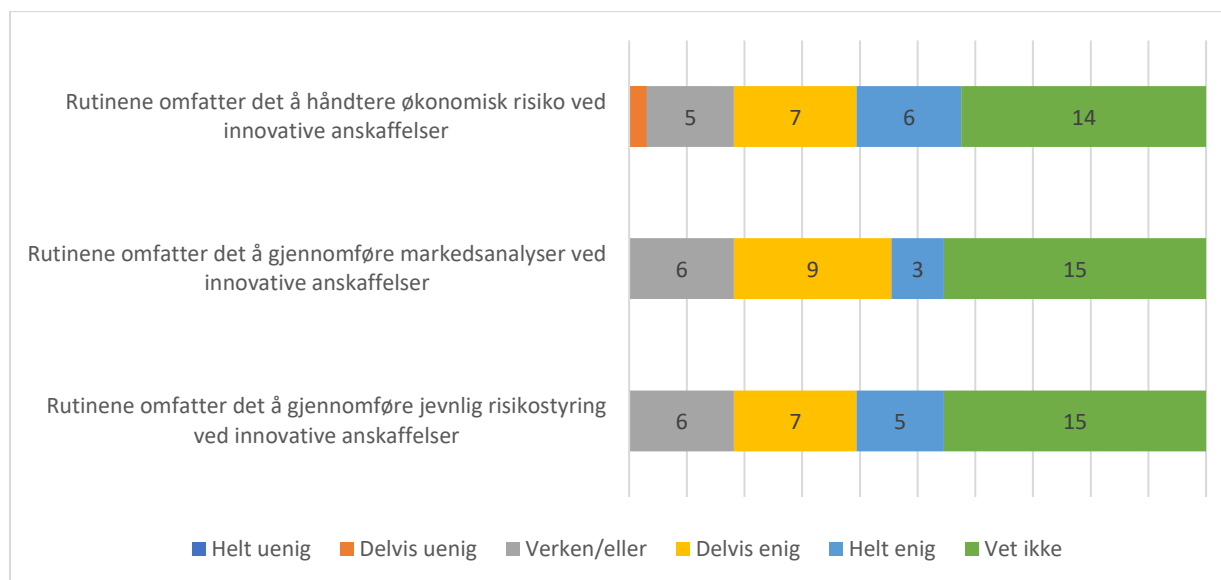
Direktør for økonomi og digitalisering sier at LUP og Forskningsrådet er gode samarbeidspartnere. TRFK benytter seg av deres kurs og samlinger. Oppfatningen er at man

lærer mye gjennom deltagelse på slike kurs og samlinger, i tillegg til at hjemmesidene til disse aktørene oppleves som gode. Direktør for økonomi og digitalisering informerer at LUP har anbefalt at det settes en nasjonal målsetning om at om lag 3-7 prosent av alle anskaffelser bør være innovative anskaffelser.

2.3.4 Risikovurdering og markedsanalyse

Ansatte fra JUAN sier at det varierer hvor godt ROS-analyser dokumenteres, men er sikker på at risikoer ble tatt opp som drøftingstema i gjennomføringen. Ansvaret for å gjennomføre ROS analysen ligger ifølge seksjonsleder til prosjektstyringsgruppen, men seksjonsleder JUAN er usikker på om ROS-analysene følges opp og justeres jevnlig underveis jevnlig i de ulike fasene av en innovativ anskaffelse. Flere som er intervjuet i avdelingene sier at man finner grunn til å påpeke at med innovasjon følger risiko. Det må derfor være slik at med innovasjon i anskaffelser følges krav til risikovurdering og risikostyring. Videre at innovative anskaffelser i strategien er beskrevet som positiv ladet, vil dette måtte ses i lys av risikoen. Rutiner og prosedyrer for risiko og styring mangler generelt i fylkeskommunen, ifølge flere av de som er intervjuet.

I spørreundersøkelsen fikk direktører og seksjonsledere flere påstander om utvalgte risikoområder i fylkeskommunens rutiner for innovative anskaffelser.



Figur 6. Fylkeskommunens rutiner for utvalgte risikoområder av innovative anskaffelser. (N=33)

13 av deltakerne er helt eller delvis enig i at rutinene omfatter det å håndtere økonomisk risiko ved innovative anskaffelser, 14 av deltakerne har svart «vet ikke» på dette. 12 av deltakerne er helt eller delvis enig i at rutinene omfatter det å gjennomføre markedsanalyser ved innovative anskaffelser, 15 av deltakerne har svart «vet ikke» på dette. 12 av deltakerne er

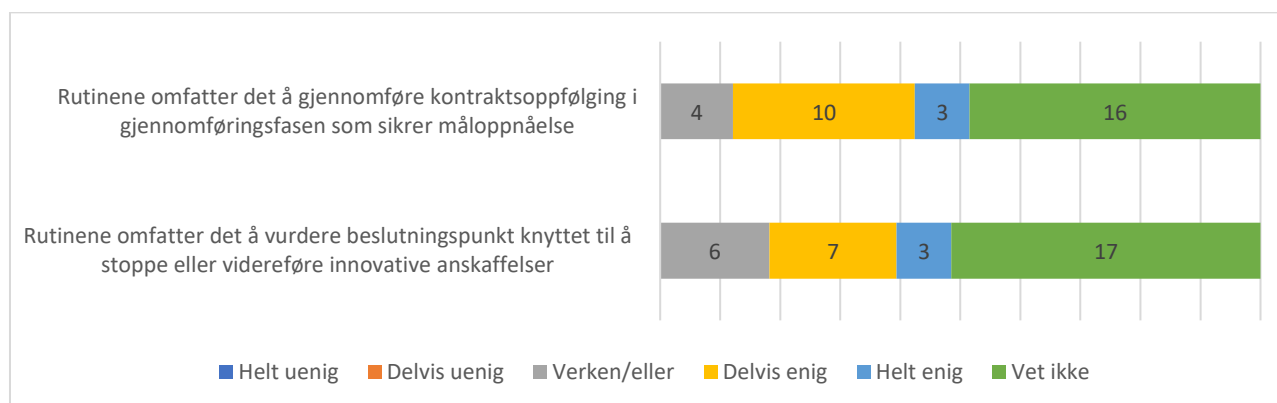
helt eller delvis enig i at rutinene omfatter det å gjennomføre jevnlig risikostyring i innovative anskaffelser, 15 av deltakerne har svart «vet ikke» på dette.

Fylkesdirektøren sier at det alltid gjøres en vurdering av om det finnes en ferdigløsning - hyllevarer før man eventuelt iverksetter en innovativ anskaffelse. Fylkesdirektøren sin oppfatning er at det ikke settes i gang innovative anskaffelsesprosesser uten at det er et klart behov for det. Ansatte fra JUAN sier at deres oppfatning er at avdelingene ved innovative anskaffelser gjennomfører markedsdialog ved prosjekter. Det er også et inntrykk av at TRFK ikke starter en prosess med innovative anskaffelser hvor det finnes en markedsløsning fra tidligere, ifølge disse.

2.3.5 Gjennomføringsfasen

Ansatte fra JUAN sier at JUAN er generelt lite involvert i oppfølgingen. Dette beror på i hvilken grad JUAN er blitt involvert i den enkelte innovative anskaffelse. Rapporteringsprosedyrer vil være en oppgave som hører til prosjektgruppa for den enkelte innovative anskaffelse. Det er kontrakten som er førende, men det foreligger også noen milepæler underveis. Det ligger ikke et sjekkpunkt for at dersom det oppstår juridiske problemstillinger knyttet til endringer, så skal JUAN kontaktes. Det skal være en innarbeidet praksis på avdelingene å kontakte JUAN ved behov.

I spørreundersøkelsen fikk direktører og seksjonsledere flere påstander om utvalgte områder om gjennomføring/kontraktsoppfølging ved innovative anskaffelser.



Figur 7. Fylkeskommunens rutiner for gjennomføring/kontraktsoppfølging av innovative anskaffelser. (N=33)

13 av deltakerne er helt eller delvis enig i at rutinene omfatter det å gjennomføre kontraktsoppfølging som sikrer måloppnåelse, 16 deltakere har svart «vet ikke» på dette. 10 av deltakerne er helt eller delvis enig i at rutinene omfatter det å vurdere beslutningspunkt knyttet til å stoppe eller videreføre innovative anskaffelser, 17 av deltakerne har svart «vet ikke» på dette.

2.4 Vurdering

Vurdering på kriteriet rutiner

Det er ikke etablert rutiner og prosedyrer i Trøndelag fylkeskommunen for innovative anskaffelser, noe som mangler etter revisors vurdering. Fylkeskommunen har gjennom anskaffelsesportalen lagt til rette for relevant og anerkjent informasjon om innovative anskaffelser til ansatte.

I anskaffelsesportalen er det informasjon om anskaffelsesstrategi, lov og forskrift om offentlige anskaffelser og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring sine fagsider om innovative anskaffelser. Fagsidene gir relevant informasjon om innovasjonsmetodikk for blant annet å avklare behov, forberede konkurranse, gjennomføring og kontraktsoppfølging. Videre gis det informasjon til ansatte om leverandørutviklingsprogrammet med både verktøy og erfaringsplattform. Det er hensiktsmessig å etablere rutiner fra Trøndelag fylkeskommune for å gi egne føringer på viktige områder i innovasjonsmetodikken og sikre etterlevelse av disse i innovative anskaffelser. Videre at det legges til rette for jevnlig evaluering av rutinene og forbedringer. Manglende rutiner og etterlevelse av disse kan medføre utgifter som påvirker fylkeskommunens øvrige tjenesteproduksjon, dette viser viktigheten av å etablere egne rutiner på området, etter revisors vurdering. I kommunelovens § 25-1 (b) er det krav til å ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Videre i § 25-1 (d) krav til å evaluere og ved behov forbedre skriftlige rutiner og prosedyrer.

Vurdering på kriteriet organisering:

Ansvar for å gjennomføre innovative anskaffelser er beskrevet i fylkeskommunen, videre er det det lagt til rette for innkjøpskompetanse. Det mangler en beskrivelse av prosjektorganiseringen av innovative anskaffelser og hvilke oppgaver disse har, etter revisors vurdering.

Fylkesdirektøren har delegert til direktørene innenfor de respektive avdelinger ansvarsområder å foreta anskaffelser og inngå avtaler på vegne av Trøndelag fylkeskommune. Seksjon for Jus og anskaffelser har anskaffelseskompetanse som er tilgjengelige for avdelingenes behov ved spørsmål, men det er ikke et krav eller føringer for avdelingenes bruk, noe som kan vurderes. Seksjon eiendom har også anskaffelseskompetanse som kan benyttes, etter revisors vurdering. I intervju vises det til at innovative anskaffelser organiseres som prosjekt med egen styringsgruppe og prosjektleder/gruppe i avdelingene. Det foreligger ikke maler for organiseringen eller oppgavebeskrivelse i fylkeskommunens rutiner, noe som mangler. Flere peker på at innovative anskaffelser ofte tar lang tid og det er behov for å sikre seg mot turn-

over i prosjektteamet, som også bør ha oppmerksomhet. Det er positivt at det er etablert et pådriverteam for innovasjon i fylkeskommunen, viktig at flere ansatte fra ulike seksjoner deltar i dette arbeidet.

Vurdering på kriteriet definisjon av innovative anskaffelser

Fylkeskommunen har ikke noen avklart definisjon av innovative anskaffelser i egne rutiner, noe som savnes og gir ansatte tydelige føringer på mulighetsrommet for innovasjon.

Vurdering på kriteriet sikre etterlevelse av rutiner

Fylkeskommunen mangler egne rutiner for innovasjon, noe som vanskeliggjør å sikre etterlevelse.

Vurdering på kriteriet risiko

Fylkeskommunen mangler egne rutiner for risikoanalyser og styring av risiko i innovative anskaffelser, noe som mangler etter revisors vurdering.

Informasjon om risikoanalyse fra DFØs fagsider er tilgjengelig på fylkeskommunens intranettside. Det savnes at fylkeskommunen gjør egne valg til innhold og krav til hyppighet av risiko i innovative anskaffelser, etter revisors vurdering. Kravet om risikobaserte analyser ligger til grunn i kommunelovens krav i § 25-1 c, fylkeskommunens internkontroll skal være risikobasert. Det er også utarbeidet veiledere knyttet til risikohåndtering som kan gi nyttig informasjon.

Vurdering på kriteriet markedsanalyser

Fylkeskommunen mangler egne rutiner for alternativvurderinger/markedsanalyser i innovative anskaffelser.

Informasjon om markedsdialog fra DFØs fagsider er tilgjengelig på fylkeskommunens intranettside, videre gir LUP sine fagsider viktig informasjon som er tilgjengelig. Markedsdialogen er også en sentral del av anskaffelsesprosessen. Det savnes at fylkeskommunen gjør egne vurderte valg til innhold og omfang av alternativvurderinger/markedsanalyse, etter revisors vurdering. Dette er viktig for å sikre et systematisk arbeid med mål om at resursene prioriteres mest mulig riktig i fylkeskommunen.

Vurdering på kriteriet i gjennomføringsfasen

Fylkeskommunen mangler rutiner for beslutningspunkt knyttet til stopp eller videreføring i gjennomføringsfasen, noe som savnes etter revisors vurdering.

Det å ha rutiner for beslutningspunkt underveis for å håndtere endringer er anbefalt og bør vurderes nærmere av fylkeskommunen.

2.5 Konklusjon

Trøndelag fylkeskommunes system for gjennomføring av innovative anskaffelser har mangler knyttet til gjennomføring av innovative anskaffelser. Det er lagt til rette for informasjon om innovasjonsmetodikk til ansatte og det er kompetanse knyttet til dette blant ansatte. Manglene knyttes til systematiske rutiner om innovasjonsmetodikk som sikrer etterlevelse og evaluering, noe kommunelovens internkontrollbestemmelser har krav til. Rutinene er viktig å etablere da feil i gjennomføringen av innovative anskaffelser kan medføre uforutsatte utgifter, som kan påvirker den øvrige tjenesteproduksjonen i fylkeskommunen.

2.6 Anbefaling

Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune å etablere rutiner for innovasjonsmetodikk som legger til rette for etterlevelse og evaluering.

3 ETTERLEVELSE INNOVATIVE ANSKAFFELSER

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende delproblemstilling:

Har fylkeskommunen gjennomført utvalgte innovative anskaffelser i tråd med egne retningslinjer og gitte føringer?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Rapportens kapittel 2 viser at fylkeskommunen ikke har egne rutiner, men baserer seg på regelverk og tilgjengelig veiledning fra ulike eksterne fagsider, fra eksempelvis DFØs fagsider og LUP om innovasjonsmetodikk til ansatte.

Vi har sett på følgende relevante områder for innovative anskaffelsene hos de fire utvalgte innovative anskaffelsene for å se hvordan disse områder er etterlevd:

- etablert organisering og styring
- etablert system og rutiner
- utført behovsvurdering
- utført markedsanalyse
- systematisk oppfølging av risiko
- jevnlig beslutningspunkt i gjennomføringsfasen

3.3 Funn

I dette kapitlet beskrives informasjon fra følgende innovative anskaffelser i TRFK: Smelt, håndtering av brukt kunstgress, Fremtidens hurtigbåt og utviklingsverktøy for Forvaltning, Drift, Vedlikehold innen eiendom.

3.3.1 Smelt

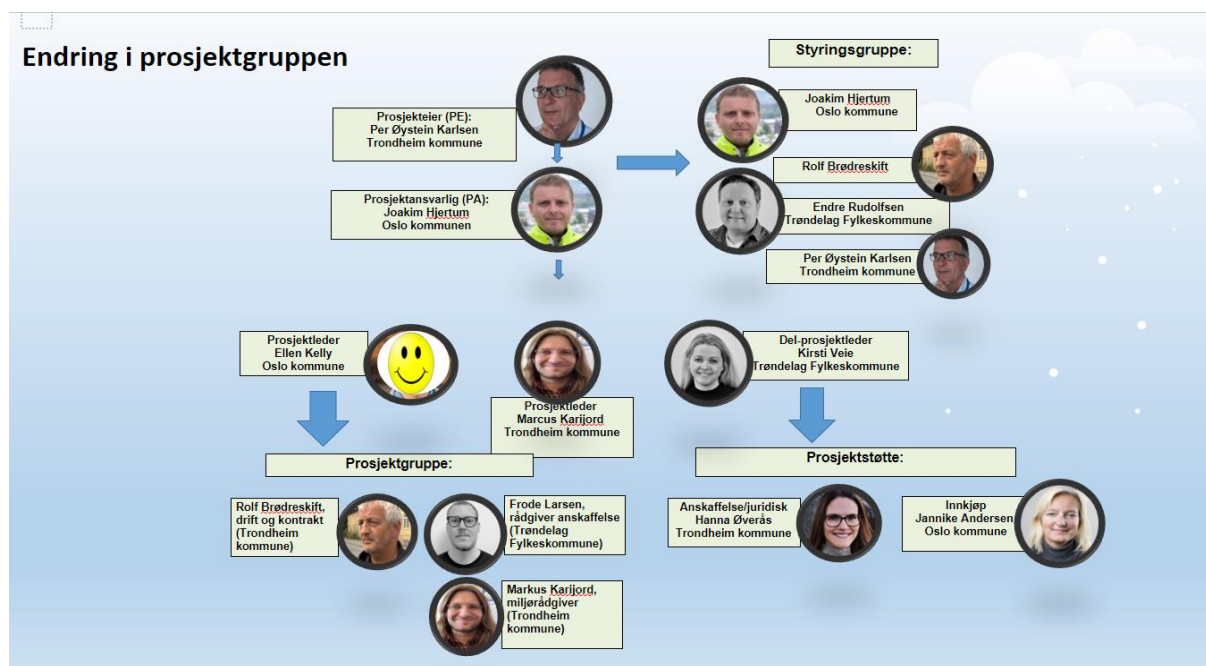
Oslo kommune ved Bymiljøetaten, Trondheim kommune ved Byutvikling og Trøndelag fylkeskommune samarbeider om en innovativ anskaffelse for fjerning av forurenset snø. Målsettingen med samarbeidet er å få utviklet en løsning som kan fjerne snø på en effektiv, fremtidsrettet, klima- og miljøvennlig måte.

Organisering og styring

Ansatte fra seksjon veg uttaler at forprosjektet ble startet i 2020 av Trondheim og Oslo kommune, og at Trøndelag fylkeskommunen ble med fra januar 2021. Anskaffelsen er en førkommersiell anskaffelse, og man er nå inne i fase to av denne anskaffelsen. Fase to av prosjektet skal pågå ut 2023 og det skal utvikles en prototype. Høsten 2022 ble det valgt ut hvem som skal være med videre. Det var færre tilbydere enn man ønsket seg og man endte til slutt opp med to leverandører for videre utvikling.

Det er Trondheim kommune som er prosjektleder og har satt av størst ressurser til prosjektet. Oslo kommune har også satt av større ressurser enn Trøndelag fylkeskommunen. Det er like perspektiver hos samarbeidspartnerne på dette temaet, da det er snakk om samme utfordring. Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune har i dag felles snødeponi i Trondheim.

Ansatte fra seksjon veg har støttet seg på JUAN i dette prosjektet, og det har vært med en innkjøpsansvarlig fra alle deltakere i samarbeidet. Ansatt fra JUAN har vært med i evalueringer underveis og bidratt dersom det har oppstått behov for juridisk bistand. Rådgiver veg er med i prosjektgruppa, og seksjonsleder veg er med i styringsgruppa. Organiseringen av prosjektet er vist i neste figur.



Seksjonsleder veg rapporterer til vegdirektør for anskaffelsen. Innovative anskaffelser er lange prosesser, så det rapporteres mye på det samme hver gang, ifølge seksjonsleder. Rapporteringen skjer tertialvis. Følgende rapportering ble gitt til årsrapporten 2022:

Den førkommersielle anskaffelsen SMELT er et innovasjonsprosjekt hvor vi anskaffer utviklingen av hvordan vi skal håndtere snø fra brøyting i byområder. Prosjektet er nå inn i

fase 2 og to tilbydere er med videre i konkurransen og vil i kommende år (2023) utvikle sine løsningsforslag og utarbeide en prototype av løsningen.

System og rutiner

Smelt har benyttet seg av tjeneste- og systemorientert designkompetanse fra Halogen, for å definere behovsområder og visjon for fremtidsrettet snøhåndtering i Trondheim og Oslo kommune. Tjenestedesign handler om å forstå tjenester, tjenestereiser og prosesser fra menneskers perspektiv, ved å kartlegge brukerbehov i en kontekst der tid, roller og formål spiller inn. Systemorientert design handler om å få oversikt og forstå sammenhenger og avhengigheter i omfattende systemer, for å bli mer treffsikker i problemdefinisjonen og løsningene som utvikles. Metoden egner seg spesielt godt ved komplekse problemstillinger som krever et mangfold av aktører og problemstillinger. De ansatte sier at de har vært med på prosessen, men at system og rutiner er i hovedsak basert på Oslo og Trondheim kommunes arbeidsmetodikk i sammen med bidrag fra eksterne aktører. Rådgiver samferdsel uttaler også at man har brukt LUP-programmet som veiledning og at de har vært sterkt inne i prosjektet. LUP har fått prosjektorganisasjonen til å tenke mer innovativt. Rådgiver og seksjonsleder seksjon veg har ikke vært med på denne typen anskaffelser tidligere.

Behovsvurdering

Ved oppstart av for-prosjektet gjennomførte man en felles workshop i samarbeid med Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) på Gardermoen. Deltakere inkluderte flere faggrupper fra både Oslo og Trondheim kommune innen planlegging, vei og miljø, Trøndelag fylkeskommune, Statens Vegvesen, og Fylkesmannen i Viken. Gjennom denne workshopen fikk partene møtes og skape en god start på samarbeidet. Begge parter presenterte deres behov og kunnskapsgrunnlag rundt problemstillingen. Gjennom ulike gruppeoppgaver gikk de mer i dybden på utfordringen og definerte en felles problemdefinisjon for prosjektet

De som er intervjuet fra seksjon for veg sier behovet er knyttet til at folk skal komme seg fram i byen og snøen må fraktes bort fra byrommet til et egnet sted. Det er mange som ser problemet med å ha et snødeponi, det er utfordrende å finne areal i byområdene og det stilles strenge krav til forurensning fra denne snøen. Tidligere kjørte man snøen på havna og tippet denne i sjøen, men dette tillates ikke lenger av Statsforvalteren i Trøndelag. Det var derfor et ønske om at bransjen kunne finne gode løsninger til å håndtere brøytesnøen i byområder. Når det gjelder konkret konsept er det snakk om to ideer. De ulike konseptene er:

1. En metode hvor man benytter havtemperaturen og filtreringsmuligheten som ligger i havet. Det gis et eksempel med en «t-pose» hvor snø fylles i en sekk og smelter, og at forurensningen bli værende igjen i sekken.

2. Den andre metoden er «desentralisert snø håndtering». I stedet for ett deponi, så er håndteringen av snøen i mindre soner.

Det har blitt avholdt faste styringsgruppemøter, men nå er det en pause i disse, før det kommer noe mere konkret knyttet til et konsept. I fjor var det møter ca. hver måned, fordi man var en annen fase av prosjektet. I prosjektgruppa har man hatt møter etter behov. Har også vært rolig for prosjektgruppa i den siste perioden. Når det gjelder det innkjøpsfaglige så er hver etat representert, både med konkurransegrunnlaget og planleggingen videre.

Alternativvurdering/markedsanalyse

Dialogkonferansen ble gjennomført digitalt og det ble vist en film for å markedsføre prosjektet mot relevante aktører og miljøer og invitere til dialogkonferanse og markedsdialog. Prosjektgruppen anskaffet nødvendig kompetanse for å tilrettelegge for markedsdialogen. Dialogkonferansen ble en god formidlingsaktivitet, og prosjektgruppa fikk mye positive tilbakemeldinger fra deltakerne. På dialogkonferansen deltok mange kommuner i Norge og en fra Sverige som har tilsvarende behov og står ovenfor de samme problemstillingene som deltakerne i prosjektet. Det deltok også flere leverandører innen teknologi, avfall/deponi og vei og vinterdrift samt noen fra akademiske fagmiljøer som har forskningsinteresser i samme tema. I forbindelse med en-til-en møtene fikk prosjektgruppa innspill og informasjon fra alle de relevante fagmiljøene og flere leverandører. Det ble gjennomført en-til-en samtaler med seks leverandører og fagmiljø som alle signaliserte at de hadde potensiale for og var interessert i å utvikle en løsning som kan dekke ett eller flere behov. Gjennom denne dialogen fikk vi et godt bilde av dagens tekniske løsninger og begrensninger.

Risikovurdering

Rådgiver uttaler at det er gjennomført risikovurderinger to ganger i prosjektet, da med et stort omfang. Den første vurderingen ble foretatt av styringsgruppa før konkurransen ble lyst ut, hvor det blant annet ble sett på risikoen for at man ikke fikk nok tilbydere på plass. Prosjektet vurderte det til at de to tilbyderne som hadde levert tilbud, var gode prosjekter. Det ble gjort en vurdering av om man skulle gå videre med prosjektet i samråd med forskningsrådet, LUP før det ble gjort beslutning i styringsgruppa.

Ifølge seksjonsleder er den største spenningen knyttet til hvilken løsning man får. Rådgiver forteller at man etter fase en var usikker på konseptet til en av leverandørene. Men at man etter en dialog med tilbyder, ble trygg på at man skulle gå videre med denne aktøren.

Seksjonsleder uttaler at risikovurderinger er en del av praksisen. Man har lagt vekt på fagkompetansen og de uttaler som har kommet fra JUAN. Det foreligger ikke noen skriftlige

sjekklister i fylkeskommunen knyttet til risikovurdering som seksjon veg kjenner til. Samarbeidet med JUAN har imidlertid fungert godt.

Det ble gjennomført risikovurderinger som omfattet sannsynlighet og konsekvens samt vurdering og videre tiltak for videre oppfølging og frist. Revisor har fått fremlagt risikovurderinger som ble etablert i starten på 2022. Det vises i intervjuet til at dokumentet er dynamisk og blir oppdatert etter hvert. Disse ble lagt frem til styringsgruppen som vurderte disse særskilt.

Forskningsrådet er inne med finansiering, mens øvrige deltakere bidrar med 1 million kroner i direkte finansiering og arbeidsinnsats i tillegg. De andre deltakerne bidrar med tilsvarende beløp.

Gjennomføringsfasen

Prosjektet er ikke kommet så langt at gjennomføringsfasen har startet. To leverandører utvikler sine løsninger som skal følges opp videre i anskaffelsen. Ansatte fra seksjon veg sier at de har nå forventninger til at det snart skal komme noe mer konkret.

3.3.2 Håndtering av brukt kunstgress

Det var få eller ingen helnorske sirkulære løsninger for avhending av kunstgress. Det er gjennomført en innovativ anskaffelse - plan- og designkonkurranse av Trøndelag Fylkeskommune knyttet til dette. Anskaffelsen har vært fulgt opp av 20 andre virksomheter og aktører.

Organisering og styring

NHO og leverandør utviklingsprogrammet (LUP) sto bak den innovative innkjøpsordningen Fast Track for sirkulærøkonomi. 5 idekonkurranser ble utlyst med en finansiering på kroner 9 millioner. Trøndelag fylkeskommune fikk muligheten til å gjennomføre en innovativ konkurranse med tema, Hvordan håndterer vi brukt kunstgress? NHO og leverandørutviklingsprogrammet hadde på forhånd satt kriterier for gjennomføring av konkurransen og bidro under hele prosessen rundt gjennomføringen av fylkeskommunens konkurranse.

Seksjonsleder folkehelse, idrett og frivillighet og rådgiver idrett samt jurist fra Jus og anskaffelser og en ansatt på miljøavdelingen har deltatt i anskaffelsen fra fylkeskommunen. Seksjonsleder rapporterer til direktør for kultur og folkehelse. Det var ansatte fra Jus og anskaffelser som hadde ansvaret for at anskaffelsen ble gjennomført riktig, i tillegg til fagkompetanse fra miljøsidene og ansatte fra seksjon folkehelse, idrett og frivillighet. Det var tilknyttet regnskapsfaglig kompetanse med tanke på finansieringen fra LUP.

For anskaffelsen har det også deltatt en tverrfaglig jury. Her deltok flere ansatte fra seksjon folkehelse, idrett og frivillighet, en ansatt fra Sintef, en ansatt fra Innovasjon Norge og en ansatt fra NTNU (senter for idrettsanlegg og teknologi). Juryen har vurdert anonymiserte tilbud, dette for å sikre objektive vurderinger.

Fylkeskommunens anskaffelse er en del av prosjektet KG 2021 – Sirkulær løsning for håndtering av brukt kunstgress i seksjon folkehelse, idrett og frivillighet. Prosjektet har en hovedmålsetting om å bidra til utvikling av mer miljøvennlige kunstgressbaner. Et av delmålene i dette prosjektet omfatter å finne sirkulære løsninger i livsløpet til en kunstgressbane. Fylkeskommunen har en viktig forvaltningsoppgave ved etablering av idrettsanlegg og med prioritering av spillemidler til kommunene.

System og rutiner og markedsdialog

Seksjonsleder og rådgiver folkehelse sier at NHO og leverandørutviklingsprogrammet hadde på forhånd satt kriterier for gjennomføring av konkurransen. Ansatte fra Jus og anskaffelser i fylkeskommunen deltok for å sikre at konkurransen ble gjennomført i henhold til gjeldende krav og retningslinjer for offentlige anskaffelser. Når det gjelder tidsaspektet i prosjektet ble informasjonsmøtet avholdt i september 2020, og to måneder senere ble konkurransen utlyst. Utlysningen ble foretatt gjennom Doffin og aktørene ble opplyst om informasjonsmøte i tilknytning til anskaffelsen. I informasjonsmøtet deltok NHO som ansvarlig for LUP, FIF (folkehelse, idrett og frivillighet) og JUAN fra fylkeskommunen. Det var åtte aktører som meldte seg og seks aktører som ble valgt ut til å være med videre for å utvikle et konsept. Vinneren av konkurransen ble til slutt «Green Cleaner» fra Rogaland. De skulle ha en pilot klar i mars 2021 og hadde en presentasjon på løsningen og hvordan dette var tenkt videre. «Green Cleaner» har opprettet avtaler med renovasjonsbransjen for avhending av kunstgressbaner. Dette har medført at det finnes flere mottak for gjenvinning av kunstgressbaner og plast/gummigranulater i Norge, noe som ikke var tilfelle tidligere, da måtte alt sendes til utlandet.

Politiske føringer for tildeling av spillemidler og det å spre informasjon om disse løsningene er insentiver som sørger for at dette systemet nå blir tatt i bruk. I retningslinjer til spillemidler til anlegg for idrett og fysisk aktivitet (2020-2023, fylkestingets sak 48/20) er følgende tatt med:

* Anleggene må være trygge og gi lik tilgang for alle. Anleggene må ha god bestandighet og høyt brukspotensiale, og må vektlegge gode løsninger for areal- og energibruk. Materialvalg må gjøres etter nasjonale standarder, og **produktene egnethet til gjenvinning må vurderes.**

Rådgiver oppfattet at problematikken og behovet knyttet til kunstgressbaner var enkelt å forholde seg til faglig sett, og at den tverrfaglige kommunikasjonen fungerte godt, blant annet opp mot ansatte fra Jus og anskaffelser.

Behovsvurdering

Seksjonsleder og rådgiver folkehelse sier at det ble jobbet mye med forretningsmodellen og behovet. Oppfatningen var at man hadde mer søkelys på behovet enn å skissere en konkret løsning i starten av anskaffelsesprosessen. Behovet er godt forankret i KG2021. For KG2021 ble det satt ned en styringsgruppe hvor fylkesdirektøren deltok. For anskaffelsen knyttet til resirkulering av kunstgressbaner ble det benyttet samme styringsgruppe.

Seksjonsleder og rådgiver folkehelse sier at granulatet er pekt på som den store miljøsynderen da disse spres lett ut i naturen, men også selve kunstgressunderlaget ble en del av anskaffelsen. Spørsmålet som derfor ble reist var hvordan man kunne avhende hele anlegget, både selve kunstgresset og plast/gummi granulatet. Behovsbeskrivelsen for anskaffelsen viser blant annet til følgende:

Avfall fra kunstgressbaner er et økende problem både i Norge og resten av Europa. Gummigranulat fra kunstgressbaner antas å være den nest største kilden til utslipp av mikroplast til naturen, etter slitasje fra bildekk. Gummigranulat kan inneholde miljøgifter. Det er anslått at tap av gummigranulat fører til et årlig utslipp av mikroplast på 1500 tonn (Miljødirektoratet, 2020). Følgende målsettinger er gitt:

- Gjenbruk og resirkulering med minst mulig miljø- og klimabelastning
- Løsninger med søkelys på kostnadseffektivitet og verdiskaping
- Samarbeid på tvers for å optimalisere helhetlige, sirkulære løsninger

Anskaffelsen knyttet til gjenvinning av kunstgressbaner er avsluttet. LUP var deltagende i dette prosjektet og det ble benyttet en anskaffelsesmetode kalt «Fast track for sirkulærøkonomi». Det ble utlyst fem idekonkurranser med et samlet budsjett på kroner 9 millioner.

Risikovurdering

Seksjonsleder og rådgiver folkehelse sier at det godt bearbejdede grunnlagsdokumenter og retningslinjer for gjennomføring av prosjektet begrenser risiko. Bred faglig representasjon i prosjektgruppa var også et viktig element for å unngå risiko og feil grunnet manglende kompetanse på særrområder. Seksjonens ansatte hadde dialog med leverandørene både før og underveis i konkurransen.

Det er ikke eksplisitt nevnt risikovurderinger i anskaffelsen knyttet til gjenvinning av kunstgressbaner. Til dette påpekes det imidlertid at fagkunnskapen var bredt sammensatt og

at det ble oppfattet som kurant å vurdere behovet for denne anskaffelsen. Man hadde også gjennom KG2021 fått kunnskap om at det var leverandører som kunne komme opp med løsninger. Hos JUAN ligger det grunnleggende føringer for anskaffelsespraksisen, og det var derfor en trygghet at de var påkoblet denne anskaffelsesprosessen.

For fylkeskommunen var det liten økonomisk risiko i dette prosjektet, dette da LUP/NHO alene stod for finanseringen. Finanseringen av prosjektet kommer alene fra NHO og LUP, på 9 millioner kroner. I tillegg kommer medgått arbeidstimer til ansatte i fylkeskommunen som ikke er beregnet for dette prosjektet.

Gjennomføringsfasen

Seksjonen hadde jevnlig møter med vinner av prosjektet, med avtalte milepæler for framdrift og leveranser hvor seksjonen fulgte opp tilbyderne blant annet gjennom tilsendt dokumentasjon og informasjon om hvordan løsningene utviklet seg. Tilbyderne hadde fått avtaler med flere idrettslag for avhending av kunstgressanlegg, noe som ble positivt vektlagt. For anskaffelsen var det ikke utarbeidet en konkret sjekklister utover hva som lå i konkurransegrunnlaget. Det var heller ikke et sjekkpunkt som tilsa en vurdering av å avbryte konkurransen.

Det er rapport opp mot politisk nivå for KG2021, men ikke for denne anskaffelsen særskilt. Anskaffelsen er imidlertid omtalt i rapporten for KG2021. Det har hvert år blitt utarbeidet en rapport for KG2021, som hovedutvalg for kultur har behandlet.

Den valgte løsningen omfatter at leverandør skal i grove trekk tørke kunstgressrullene for lettere å kunne skille og sortere de ulike materialene, og brenne det som ikke kan gjenbrukes. Målet er å bygge opp flere anlegg i Norge som kan behandle gammelt kunstgress.

3.3.3 Fremtidens hurtigbåt – utslippsfrie løsninger

Fylkeskommunene langs kyst-Norge har gått sammen for å utvikle energieffektive hurtigbåter med nullutslipp. Trøndelag er sammen med Troms og Finnmark, Nordland og Vestland fylkeskommuner i ferd med å utvikle fremtidens hurtigbåter. Prosjektet «Fremtidens hurtigbåt» er delt inn i to ulike delkontrakter/prosjektløp. Et løp gjelder utvikling av hurtigbåter med søkelys på forbedring av energieffektivitetsdesign, mens det andre løpet er hurtigbåter som går på hydrogendesign. For begge løpene er nullutslipp et premiss.

Organisering og styring

Det er representanter fra alle deltakende fylkeskommuner som er med i prosjektgruppa og styringsgruppa. Det kan være forskjeller i næringslivsinteresser og andre momenter som gjør at den enkelte fylkeskommune har ulike innfallsvinkler til prosjektet.

I det energieffektive løpet har man hatt to store milepælsvurderinger, da med involvering fra en ekspertgruppe med spisskompetanse på ulike felt knyttet til skipstekniske og sjøegenskaper. Fylkeskommunen deltar også selv med egen kompetanse innen det maritime. I tillegg kommer økonomisk og juridisk kompetanse som fylkeskommunen selv besitter. En jurist fra Jus og anskaffelser har deltatt i prosjektet, dette knyttes til bruken av LUP-programmet og anskaffelsene.

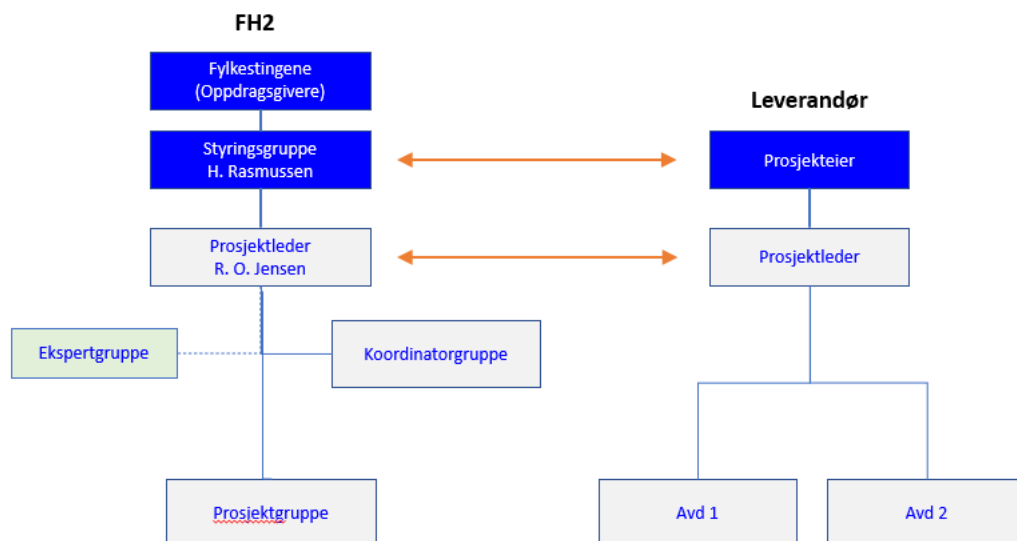
Ansatte fra samferdsel sier at det er foretatt kvalitetssikring ved hvert steg, blant annet ved utformingen av konkurransedokument. Her har det vært kontakt med ekspertmiljøer. I starten var det juridisk kompetanse og bistand inne i prosjektet, men i nåværende fase er det en overvekt av teknisk kompetanse i prosjektet. Det er regelmessige møter i styringsgruppa ca. seks ganger i løpet av året. Det skrives referat fra møtene i styringsgruppa.

Direktør rapporterer direkte til politisk nivå, og det har vært orienteringssaker oppe i fylkestinget. I ledergruppen drøftes også de prosjekter som det er knyttet stor risiko til. I forbindelse med prosjektet for «Fremtidens hurtigbåt» er det rapportert særskilt med tanke på finansiering, og det er avholdt møter med fylkesordfører (fylkesråd) for å få retningsråd om hvordan jobbe med finansieringen. Det er politiske påvirkningsløp inn mot det som skjer i staten. Dette fratrar ikke styringsgruppen sitt mandat. Man har også reorientert seg ovenfor andre aktører sammen med de øvrige fylkene.

Innenfor hvert fylke ledes prosjektet i linja og øverste ledd i denne (fylkesdirektør for samferdsel eller tilsvarende) sitter i prosjektets styringsgruppe. Et viktig bidrag for å balansere mulige motsetninger mellom fylkene/styringslinjene er etableringen av en prosjektgruppe med deltagelse av folk fra de ulike fylkene og innleide eksperter/konsulenter. Tilsvarende befolkes de to løpene (energieffektivitet og hydrogen) med deltakere fra flere fylker for å skape god dynamikk på tvers av fylkene.

I dokumentet bilag 6 – nøkkelpersonell, beskrives følgende:

Prosjektet Fremtidens Hurtigbåt er et samarbeid mellom fire fylkeskommuner og det er etablert en felles prosjektorganisasjon for gjennomføring av prosjektet. Prosjektorganisasjonen består primært av ressurser fra alle fylkeskommunene og det er inngått avtaler med eksterne eksperter (teknisk og juridisk) som vil bli benyttet ved prosjektets milepæler og etter behov.



Kommunikasjon mellom kunde og leverandører skal primært gå mellom prosjektlederne. Det er også lagt opp til en kommunikasjonskanal mellom styringsgruppen til kunden og prosjekteier hos leverandør i tilfelle behov for å eskalere problemstillinger og liknende. I styringsgruppen deltar direktør for samferdsel og koordinatorgruppen deltar rådgiver fra samferdsel i Trøndelag fylkeskommune, de andre fylkeskommunene har deltakere i disse gruppene.

System og rutiner

Ansatte fra samferdsel sier at når det gjelder energieffektive hurtigbåter, er dette et løp hvor prosedyreformen «før-kommersiell anskaffelse» benyttes. Denne anskaffelsen ble utlyst høsten 2021, og er planlagt avsluttet i mai 2023. Dette er det løpet hvor man har kommet lengst. Anskaffelsen kan deles opp i tre faser hvor 8 aktører var med i prekvalifiseringen. Deretter ble 6 aktører invitert med i fase 1. Etter en milepælevaluering fikk fire aktører invitasjon til å bli med inn i fase to. Alle fire aktører ble etter ny milepælevaluering invitert til tredje og siste fase.

Det har vært diskusjoner blant de involverte fylkeskommunene når det gjelder hydrogendesignet av konkurransen og hvilken anskaffelsesprosedyre som er best egnet. Man har hatt et lengre perspektiv på hydrogen, fordi teknologien ikke har kommet så langt, som en ren elektrisk tilnærming. Det andre prosjektløpet gjelder hurtigbåter som går på hydrogen. Prosedyren som er benyttet er konkurransepreget dialog, førsteutkast til kontrakt ligger klart når leverandøren melder seg på. Dialogfasen har en estimert varighet på 10 måneder, men avsluttes når oppdragsgiver og deltakende leverandører er enige om kriterier og betingelser i kontrakten, ifølge ansatte fra samferdsel.

I dokumentet beskrivelse, behov og krav til leveransen, kapittel 2, vises det til valgt før-kommersiell anskaffelsesprosess. Oppdragsgiver vil i denne anskaffelsen tilegne seg kunnskap i de ulike fansene kunne tilpasse krav og vilkår til leveransen, i den aktuelle fase og i de senere faser.

Behovsvurdering og markedsanalyse

Utgangspunktet for prosjektet om «Fremtidens hurtigbåt» var å anskaffe noe som ikke er tilgjengelig i markedet i dag. Målsettingen var derfor gjennom prosjektet å bidra til å redusere utslipp fra hurtigbåter som har store klimagassutslipp per passasjerkilometer, samt få ned kostnader til drift av kollektivtrafikken. Ifølge direktør for samferdsel var det ganske lett å konkludere med at «Fremtidens hurtigbåt» var noe nytt og skapte et behov for en innovativ anskaffelse. Markedsdialogen er ifølge direktør et formalisert steg i anskaffelsesprosedyren.

Bakgrunnen for prosjektet om «Fremtidens hurtigbåt» kan deles opp i tre:

1. Klimagassutslippene fra hurtigbåter er høye
2. Fylkeskommunen er eneste innkjøperen av hurtigbåter.
3. Innovasjon i maritim sektor, er en sektor med potensiale for vekst.

Anskaffelsen «Design av fremtidens hurtigbåt» har som formål og grunnleggende behov, å legge til rette for utvikling av design for fremtidens hurtigbåt slik at oppdragsgivere, i etterfølgende kommersielle anskaffelser, kan etterspørre bygging og evt. drift av mer energieffektive fartøy. Fremtidens hurtigbåt skal ha høy fart, være energieffektiv og ha null klimagassutslipp.

Risikovurdering

Når det gjelder risikovurderinger så inngår designrisiko som en del av leveransekravene for hver fase i det energieffektive løpet. Denne risikoen aggregeres for hvert nivå og leverandørene skal utforme forslag til avbøtende tiltak for alle risikoer som vurderes til over minimum. Direktør uttaler at målsettingen er ikke at risikoen i prosjektet skal minimeres, men balanseres mot nytten. På spørsmål om dokumentering av risikovurderinger svarer direktør at man vil finne dette i innspill til styringsgruppa for valget av løsning. Rådgiver viser til de ulike fasene, og at det er dokumentert noe gjennom notater. Prekvalifiseringen baserer seg på omfattende dokumentasjon. Det foretas også underveisevalueringer hvor prosjektleder må foreta en avsjekk og vurdere hvilke farer som foreligger.

Det er gitt 100 millioner kroner i tilskudd til klimaarbeid fra Klimasats. Det er ifølge direktør nok penger til et langt kompetanseløp for prosjektet, men ikke til å bygge ett eller flere pilotfartøy. Klimasats har forståelse for denne risikoen og går derfor inn med det meste av kapitalen.

Klimasats krever derfor ikke så høy medfinansiering fra fylkeskommunene. Hver fylkeskommune har gått inn med 2,5 millioner kroner hver, da 10 millioner kroner totalt for designfasen. Fylkeskommunene sin egeninnsats i form av timebruk er da ikke medregnet. Klimasats har ifølge direktør for samferdsel vært eksemplarisk med tanke på å gi tillit og være åpen om at man befinner seg på en utviklingsarena. Det er kvartalsvis rapportering på fremdrift og økonomi til Klimasats. Tilbyderne har levert en egeninnsats over 15 prosent, de ser potensiale for et større marked her noe som styrer satsingen, ifølge direktør for samferdsel.

Gjennomføringsfasen

Milepælevalueringer brukes til å vurdere leverandørenes arbeid og progresjon og brukes også til å bestemme hvilke leverandører som skal bli med videre i neste fase. Her benyttes en intern vektmodell for å beregne oppnådd poengsum. Poengsummen brukes til å rangere leverandørene og bestemme hvem som blir med videre. Leveransekriterier og vektingen av de ulike feltene leverandørene vurderes på er kommunisert i konkurransegrunnlaget, og presiseres i forkant av oppstart for den enkelte fase. Leverandørene må også rapportere på bruk av arbeidstid og andre påløpte kostnader i prosjektet ved avslutning av hver fase. Det kreves to rapporter for milepælleveransene. En rapport som inneholder beskrivelser av det tekniske utviklingsarbeidet og en offentlig rapport. De to store milepælene var mars og desember i fjor.

I oppstart av hver fase har man satt opp tidspunkt og kriterier for underveis rapportering. Uansett hvor tydelig man opplever å ha vært i kommunikasjon av leveransekriterier og andre forhold knyttet til konkurransen, så dukker det alltid opp spørsmål som må avklares underveis. Løpende dialog med leverandørene gjennom prosjektet har derfor vært viktig, med søkelys på likebehandlingsprinsippet og forutberegnelighet.

Utbetalinger til tilbyderne skjer ved forhåndsfakturering og etter visse faser. Det ligger et krav om revidering av regnskap før utbetaling av resterende beløp opp mot total ramme. Rådgiver har inntrykk av at dette har fungert godt. Øvre ramme er ifølge direktør gitt og er absolutt. Denne blir ikke påvirket av endringsmeldinger.

I dokumentet beskrivelse, behov og krav til leveransen, kapittel 9 beskrives krav til rapportering fra leverandør for hver fase i anskaffelsen. Denne omfatter overordnet en informasjonsrapport og en designrapport fra leverandør.

Fylkestinget fikk en statusoppdatering – fremtidens hurtigbåt i sak 8/22 som ble tatt til orientering. Den omhandlet både status og økonomi for løp – 1 hydrogendesign og for løp 2 energieffektivt design.

I fylkestingets sak 9/22 fremtidens hurtigbåt – etablering av felles eierskap ble det vedtatt å etablere et eierselskap som aksjeselskap innen 31.12.2022.

I fylkeskommunens årsrapport for 2022, vedtatt i sak 18/23 gis følgende status for fremtidens hurtigbåt:

Energieffektivt design: I 2022 har deltagende kompetansemiljø gjennomført omfattende test- og analysearbeid. Milepælevalueringen i midten av desember viste at målet om 30 % forbedret energieffektivitet er oppnåelig for alle fire deltagende konsortier. Alle fire leverandører ble derfor invitert med til videre arbeid i 2023 som blant annet vil gi oss estimer på bygge- og driftskostnader for fartøyene og godkjente hovedtegninger. Anskaffelsen skal etter planen avsluttes i mai 2023.

Hydrogen: Denne anskaffelsen ble utlyst våren 2022 og tre konsortier ble kvalifisert og invitert til deltakelse i konkurransepreget dialog. Høsten 2022 ble det første av fire planlagte dialogmøter med leverandørene gjennomført. Hensikten med dialogfasen er å utarbeide konkurransegrunnlag for samarbeidet med næringen.

Fra 2024 har AtB inngått nye hurtigbåtkontrakter med Norled AS⁶. I området Trondheimsfjorden er det Norled AS som skal tilby transport for de tre sambandene Trondheim – Kristiansund, Trondheim – Brekstad og Trondheim – Vanvikan. På disse strekningene settes det inn elektriske fartøy.

3.3.4 FDVU-verktøy eiendom

FDV verktøyet skal være til støtte for seksjon eiendoms arbeid. Verktøyet omhandler områdene eierskap/arealforvaltning og drift/vedlikehold/renhold. I systemet skal dataene av eiendommene være strukturert på en internasjonal standardisert måte og lesbar i ulike støtteprogrammer. Seksjonsleder eiendom uttaler at FDVU-verktøyet er et helhetlig system for forvaltning, drift og vedlikehold og utvikling av fylkeskommunens bygningsmasse. Ved sammenslåingen av de to Trøndelagsfylkene hadde man en rekke ulike systemer for disse oppgavene, og nå har man et ønske om å harmonisere disse. Ifølge teamleder hadde man videre et behov for å etablere en mer effektiv systemarkitektur for eiendoms digitale verktøy, da disse i utgangspunktet fungerte som frittstående «siloeer» med separate datagrunnlag som var ressurskrevende å vedlikeholde.

⁶ [Kjempeløft for hurtigbåttilbudet i Trøndelag - AtB](#)

Organisering og styring

Ansatte fra eiendom sier at det har kommet noen endringer i TRFK sitt delegeringsreglement etter anskaffelsen startet. Det var seksjonsleder eiendom som var eier av prosjekt, ikke direktør for organisasjon, eiendom og tannhelse, som ville vært naturlig i dag. Det vil rapporteres på måloppnåelse til direktøren fremover. Dette vil skje i drifts- og årsrapport for 2023, men per nå skjer det ingen rapportering utover økonomi. Dette prosjektet har ingen spesiell forankring i direktørgruppa. Anskaffelsen er organisert som et eget prosjekt, med styringsgruppe og brukergrupper innen seksjon eiendom. Det er en egen gruppe med innkjøpsfaglig kompetanse i seksjon eiendom, som gjennomfører anskaffelser av fagverktøyet.

Prosjektets styringsgruppe består av seksjonsleder eiendom, teamleder eierskap, teamleder forvaltning og teamleder kvalitet. Teamleder kvalitet har i tillegg vært prosessleder for de innledende fasene og prosjektleder for implementeringsfasen for anskaffelsen. Bestillingen inneholder en oppdeling av prosjektet i 6 faser, og prosessleder har hatt ansvaret for oppfølging av prosjektlederne i de ulike fasene. Det har vært en veldig stor grad av brukerinvolvering i prosjektet. Prosjektet er organisert med to brukergrupper fra seksjon eiendom, en gruppe for brukermedvirkning av funksjonalitet, og en gruppe for brukermedvirkning av tekniske spesifikasjoner. Brukergruppen for funksjonalitet ble ledet av prosjektleder/fagrådgiver, og har bestått av representanter fra alle faggruppene i Seksjon eiendom. Teknisk brukergruppe har vært ledet av fagrådgiver for BIM (byggningsinformasjonsmodellering).

Etter kontraktslutning har prosjektet blitt fulgt opp av en egen ressursgruppe, som består av direktørene i leverandørgruppen for de tre selskapene som inngår og seksjonsleder eiendom.

Leverandørens prosjektleder og prosessleder har rapportert til styringsgruppen. Hovedhensikten med ressursgruppen har vært å sikre at prosjektet har hatt tilgang til tilstrekkelig med ressurser, og god koordinering av leverandørene.

System og rutiner

Trøndelag Fylkeskommunes Anskaffelsesstrategi, Strategi for innovasjon og verdiskaping i Trøndelag⁷, og KS sin digitaliseringsstrategi ligger som premissdokumenter i styringsgruppas bestillingsdokument til prosjektlederne. Arbeidet i arbeidsgruppene har fulgt retningslinjene og premissene i bestillingsdokumentet fra styringsgruppa, og har utformet kravspesifikasjonene for kontrakten med leverandøren av systemet. Arbeidsgruppene har videre sittet tett på utviklerne og hatt ukentlige møter i utviklingsfasen. Gruppene er nå sentrale i testfasen for

⁷ [Strategi for innovasjon og verdiskaping i Trøndelag - Trøndelag fylkeskommune \(trondelagfylke.no\)](https://www.trondelagfylke.no/innhold/strategi-for-innovasjon-og-verdiskaping-i-trondelag)

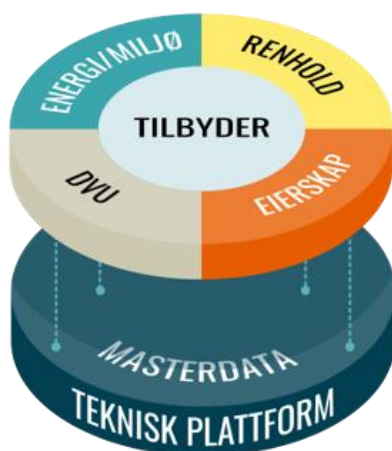
systemet, og gjennomfører nå testing for å kvalitetssikre at leveransen er i overensstemmelse med kravspesifikasjonen.

Det har i løpet av utviklings- og gjennomføringsfasen av prosjektet nesten ikke blitt anmodet om noen endringer eller tilleggsbestillinger fra leverandøren. Dette indikerer at kvaliteten på arbeidet som brukergruppene har gjort i forbindelse med utforming av kravspesifikasjon er av svært høy kvalitet, ifølge ansatte fra seksjon eiendom.

Det er utarbeidet et eget dokument som beskriver anskaffelsen bakgrunn og behov, mål, organisering og ansvar, rammebetingelser, grensesnitt og gjennomføringsstrategi. Konkurransen ble gjennomført som en konkurranse med forhandlinger, ifølge kunngjøringen i Doffin og hadde en estimert verdi på kroner 6 millioner.

Behovsvurdering

Det ble gjennomført en behovsanalyse over hva fungerer og hva fungerer ikke, med en oppsummering fra brukergruppene. Ansatte fra seksjon eiendom sier at det har vært vesentlig å oppnå et tydelig skille mellom eierskap til egne data og systemenes funksjonalitet. Dette for å oppnå at funksjonaliteten kan konkurranseutsettes etter avtaleperiodenes utløp, uten at fylkeskommunen mister eierskapet til sine data over bygningsmassen. Dette er oppnådd ved å innføre krav om bruk av digitale modeller på IFC-format som datakilde. Dette formatet åpner for at data kan leses og benyttes av andre applikasjoner, slik at man oppnår det ønskede skillet mellom data og funksjonalitet. Bruk av IFC-formatet til dette formålet er en innovativ nyvinning. Tidligere har data blitt skrevet til leverandørens system, slik at konsekvensene av å skifte leverandør har vært et massivt tap av sentrale data. Dette har i praksis medført at man ikke har vært i stand til å konkurranseutsette slike systemer.



Figur over er fra markedsdialogens konferansedag. Figuren illustrerer et enhetlig system, hvor flere ulike it-verktøy (applikasjoner) leser data fra samme kilde, og hvor fylkeskommunen eier dataene, mens leverandørene tilbyr funksjonalitet i ulike it-verktøy.

Markedsanalyse/risikovurdering

For dette prosjektet har en omfattende markedsdialog med mulige leverandører vært et sentralt verktøy for risikostyringen. Gjennom denne dialogen har prosjektet fått inngående kunnskap om hva leverandørmarkedet kan levere, og et godt bilde på forholdet mellom innovasjon i anskaffelsen og risikoen som følger med. Et eksempel på dette var at applikasjonen for energioppfølging ble på bakgrunn av informasjon i markedsdialogen tatt ut av prosjektet. Dette fordi man innså at for stort omfang av applikasjoner, ville kunne medføre risiko for å ende opp med få leverandører.

Prosjektet har også benyttet de øvrige risikoreduserende tiltak som er beskrevet i bestillingen fra styringsgruppen. Det er bl.a. gjennomført en grundig dialog med eiendomsbesittere som har gjort beslektede anskaffelser, og brukergruppa har skaffet seg god oversikt over disse anskaffelsene. Anskaffelse foretatt av Norsk veterinærhøyskole i 2019 ble i denne forbindelse identifisert som et forbildeprosjekt. Det ble gjennomført intervjuer med både oppdragsgiver og tilbydere for denne anskaffelsen, og gjennomført analyser av både konkurransegrunnlag og flere av tilbudene etter tillatelse fra oppdragsgiver og tilbyderne.

Prosjektet har videre oppsøkt ekstern kompetanse og benyttet seg av fylkeskommunens avtaler med konsulentselskapet AFRY. Dette har redusert risikoen i prosjektet ved å tilføre prosjektet robusthet i prosjektorganisasjonen, og spisskompetanse på sentrale områder av gjennomføringsfasen. AFRY er nå inne i prosjektet med en gruppe som profesjonaliserer testingen av leveransen. Deltagelse i den internasjonale oppdragssammenslutningen «Building Smart» har også tilført prosjektet både fagnettverk og ytterligere ekstern kompetanse. De har identifisert og gjennomført risikoreduserende tiltak løpende gjennom hele prosjektet. En oversikt over identifiserte risikoer er dokumentert og gir en beskrivelse av risiko, håndtering av risiko og statusfelt på oppfølgingen av disse.

Dialogkonferansen ble gjennomført 5.4.2021 hvor konkurransestrategi, brukerfunksjonalitet, systemkrav og systemarkitektur ble presentert til leverandørene, samt dialog med disse.

Ansatte fra seksjon eiendom sier at forankringen og finansieringen er vedtatt i økonomiplanen 2020-2023 av fylkestinget. Det er ingen vesentlige avvik fra den opprinnelige budsjetttrammen. FDV-prosjektet hadde et merforbruk i 2022, som utlignes av mindreforbruk i de foregående årene.

Merforbruket i 2022 totalt anslått til kr 400 000,- beskrevet i revidert budsjett fra desember. Kostnad håndteres i neste årsbudsjett. Seksjon Eiendom må i første omgang finansiere dette inn i årets driftsbudsjett. I fylkeskommunens årsrapport for 2022 beskrives følgende:

... I 2022 er det arbeidet med tilpasninger og anskaffet FDV-system (forvaltning, drift og vedlikehold – system) som er planlagt satt i drift i slutten av 1. tertial 2023. Merforbruket er knyttet til økt timeforbruk og utviklingskostnader som vil øke noe gjennom første tertial 2023.

Gjennomføringsfasen

Ansatte fra seksjon eiendom sier at styringsgruppa har etter hver fase vurdert hvorvidt man skulle gå videre eller avslutte prosjektet. Om tilbudet var i samsvar med kravspesifikasjonen og konkurransegrunnlaget, var en viktig vurdering hvor seksjonsleder eiendom var mest involvert.

Status for prosjektet er at leverandøren har meldt systemet ferdig og klar for akseptansetest. Testperioden startet mandag 27.03.23 og vil vare i 20 virkedager. I etterkant vil det finne sted en opprettingsfase før overtagelse og opplæring i bruk av systemet.

3.4 Vurdering

Vurdering på kriteriet organisering og styring

Det er etablert organisering og styring i de fire innovative anskaffelsene, erfaringer fra disse anskaffelsene gir relevant informasjon til å etablere relevante rutiner på området.

Tre av de innovative anskaffelsene utføres i samarbeid med andre fylkeskommuner/kommuner samt NHO og LUP. En av innovative anskaffelsene utføres av fylkeskommunen selv. Alle fire anskaffelsene er organisert som prosjekt med prosjektgruppe og styringsgruppe. Det er organisatoriske tilpasninger utover dette, ut fra kompleksiteten i anskaffelsen og antall deltakere. Dette er i samsvar med fylkeskommunens uttalte målsetting om prosjektorganisering av innovative anskaffelser. Videre har det vært med ekstern faglig spisskompetanse i alle prosjektene, noe revisor vurderer som relevant. Dette gir etter revisors vurdering, erfaringsbakgrunn hos fylkeskommunen til å utarbeide overordnede rutiner som mangler. Dette for å beskrive organisering og styring, som bør ligge til rutinene for innovasjonsmetodikken i TRFK.

Vurdering på kriteriet system og rutiner

Det er etablert systemer og rutiner basert på relevant innovasjonsmetodikk, dette gir relevant informasjon til å etablere relevante rutiner på området.

I tre av anskaffelsene har fylkeskommunen deltatt sammens med andre aktører som har hatt egne føringer på system og rutiner for anskaffelsen. Disse er ut fra revisjonens oppfatning, utarbeidet etter føringer fra LUP og DFØ sine fagsider om innovasjonsmetodikk. I en av anskaffelsene ble seksjonens eiendoms egne føringer samt annen fagspesifikk innovasjonsmetodikk benyttet. Disse samsvarer i stor grad med informasjonen som er lagt tilgjengelig på fylkeskommunens hjemmeside. Dette danner et erfaringsgrunnlag for å utarbeide rutiner for innovasjonsmetodikk i TRFK.

Vurdering på kriteriet behovsvurdering

Det er utført behovsvurdering i alle fire innovative anskaffelsene, dette gir relevant informasjon til å etablere relevante rutiner på området.

Behovsvurderingene er utarbeidet etter innovasjonsmetodikk gitt av DFØ og LUP, etter revisors vurdering. Det er behov for at TRFK gir rutiner for hvordan utarbeidelse av behovsvurderingen knyttet til innovative anskaffelser i egne rutiner, for å gi overordnede føringer på området.

Vurdering på kriteriet markedsanalyse

Det er gjennomført markedsdialog i alle fire innovative anskaffelsene, dette gir relevant informasjon til å etablere relevante rutiner på området.

Markedsdialogen er utarbeidet etter innovasjons- og anskaffelsesmetodikk og i anskaffelsesprosessen, etter revisors vurdering. Dette har avklart at det ikke finnes alternative produkter på markedet i dag, som hadde tilfredsstilt behovet til de fire anskaffelsene.

Vurdering på kriteriet risiko

Risikovurderinger og -styring av denne er ulikt håndtert i de fire innovative anskaffelsene, etter revisors vurdering.

Ulikhetene omfatter fra at det dokumenteres at alle i prosjektgruppa og eksterne deltar jevnlig i risikovurderinger og styring av denne til at risikovurderinger er dokumentert i starten av anskaffelsen og i en av anskaffelsene er risikovurderinger ikke dokumentert. De som er intervjuet i de fire prosjektene viser til at fylkeskommunen ikke har gitt sentrale føringer på hvordan risikovurdering og -styring av denne skal utføres i innovative anskaffelser.

Manglende føringer på risikohåndtering er en sentral mangel i TRFK rutiner, etter revisors vurdering.

Det fremkommer også informasjon om at det er ulik finansiering i de fire anskaffelsene. Ett prosjekt er finansiert av fylkeskommunen selv, to av prosjektene er finansiert med samarbeidende parter og TRFK og ett prosjekt er finansiert av eksterne parter hvor arbeidet med konkurransen er finansiert av TRFK. Dette viser ulik finansiell risiko i disse prosjektene hos TRFK.

Vurdering på kriteriet beslutningspunkt i gjennomføringsfasen

To av anskaffelsene har vurdert om prosjektet skal videreføres eller stoppes i gjennomføringsfasen. En har ikke sjekkpunkt knyttet til dette. Det er ikke gitt rutiner i TRFK knyttet til om man skal vurdere jevnlig stopp eller videreføring av innovative anskaffelser i gjennomføringsfasen. Dette er relevant å vurderes nærmere, etter revisors vurdering.

3.5 Konklusjon

Trøndelag fylkeskommunes fire utvalgte innovative anskaffelser følger i hovedsak relevant innovasjonsmetodikk fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring samt LUP programmet.

Det er ulikheter i gjennomføringen av innovasjonsmetodikk i de fire innovative anskaffelsene. Dette er nyttig informasjons- og erfaringsgrunnlag i de fire innovative anskaffelsene, som kan benyttes ved utarbeidelsen av fylkeskommunens egne rutiner.

3.6 Anbefaling

Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune å benytte seg av informasjon og erfaringer i gjennomførte innovative anskaffelser, i utarbeidelsen av rutiner for innovasjonsmetodikk.

4 HOVEDKONKLUSJON

4.1 Konklusjon

Hovedproblemstillingen i undersøkelsen er som følger:

Har Trøndelag fylkeskommune rigget organisasjonen for innovative anskaffelser?

Revisor konkluderer med at Trøndelag fylkeskommune har rigget organisasjonen for innovative anskaffelser ved å legge til rette for innovasjons metodikk, men har manglende rutiner for gjennomføring. Manglene er nærmere belyst i undersøkelsens delproblemstilling en og to.

4.2 Anbefaling

Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune følgende:

1. Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune å etablere rutiner for innovasjonsmetodikk som legger til rette for etterlevelse og evaluering.
2. Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune å benytte seg av informasjon og erfaringer i gjennomførte innovative anskaffelser, i utarbeidelsen av rutiner for innovasjonsmetodikk.

5 ERFARINGER MED INNOVATIVE ANSKAFFELSER

5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende beskrivende delproblemstilling:

Hvilke erfaringer har Trøndelag fylkeskommune med gjennomførte innovative anskaffelser?

5.2 Funn

5.2.1 Erfaringer med innovative anskaffelser

Revisor har i undersøkelsen etterspurt hvilke erfaringer ansatte har med innovative anskaffelser. Følgende informasjon ble gitt i intervju og spørreundersøkelsen.

De som er intervjuet, viser til følgende erfaringer:

Prosesser for innovative anskaffelser krever mye tid og ressurser. Per i dag har ikke fylkeskommunen ressursene til fullt og helt å kunne satse på dette. Trondheim kommune har avsatt en egen ressurs på dette området og har et system som er mer tilpasset innovative anskaffelser enn Trøndelag fylkeskommune. Sentrale ansatte har sluttet i prosjektet som går over lang tid, (faglig eller juridisk), noe som kan medføre at kunnskap går tapt.

Ofte blir man i behovsvurderingen låst på at man skal gå for en fullstendig innovativ anskaffelse, og glemmer muligheten med en innovasjonsvennlig anskaffelse. Spørsmål er derfor om man i større grad kunne sett på de små grepene for å skape innovasjon i fylkeskommunens anskaffelser.

Innovative anskaffelser er langvarige prosjekter som stiller krav til dokumentasjon for hva som er gjort tidligere i prosessen. Måten å anskaffe på også er måte å investere i markedet på, samtidig som man får dekket et behov. Både kapasitet og kompetanse er en utfordring i denne typen prosjekt. Når det gjelder erfaringer fra innovative anskaffelser er dette ressurs- og kompetansekrevende prosesser. I motsatt retning er det en barriere for utvikling å velge det kjente. Det anses strategisk viktig å bygge kompetanse for å benytte en slik anskaffelsesform, da det er risikoer knyttet til dette. Erfaringen tilsier også at det kunne vært mer standardisert informasjon når det kommer til gjennomføringen av innovative anskaffelser.

Det er viktig å ha på plass milepæler ved innovative anskaffelser. Det vil i slike prosjekter være en risiko for at behovet ikke møtes. Dersom frekvensen på slike prosjekter skal økes så øker også sjansen for at noen prosjekter ikke får et ønsket resultat. Dette må man forholde seg til.

De som deltok i spørreundersøkelsen, viser til følgende erfaringer:

- To har gitt tilbakemelding om positive erfaringer med innovative anskaffelser
- 10 har gitt tilbakemelding om ingen eller liten erfaring med innovative anskaffelser
- En har gitt tilbakemelding om at samarbeidet har fungert svært godt
- En har gitt tilbakemelding om at innovative anskaffelser krever god planlegging (behovskartlegging), krever at en har nok ressurser til rådighet. Disse anskaffelsene går vanligvis over lang tid noe som kan føre til utskifting av folk underveis ved at personer skifter jobb. Dette igjen fører til mangel på kontinuitet.
- En har gitt følgende tilbakemelding om innovative anskaffelser: Jeg synes at enkelte medarbeidere ved Jus og innkjøp er veldig løsningsorienterte og ser muligheter. Imidlertid har vi også erfart at andre igjen, kan være mer opptatt av å se alle begrensningene. For at TRFK skal kunne videreutvikle seg på dette området, tror jeg fylkeskommunen er helt avhengige av å være mulighetsorienterte. Hvis det blir slik at alt er "veldig vanskelig", så vil ikke fagseksjonene prioritere å benytte seg av de mulighetene som faktisk finnes.
- En har gitt følgende tilbakemelding om innovative anskaffelser: Jeg er ny i stillingen og har lite konkrete eksempler, men ansatte bruker mye innovative anskaffelser innenfor byggeprosjekt og har selv hatt et prosjekt om utvidet partssamarbeid.
- En har gitt følgende tilbakemelding om innovative anskaffelser: Ser at ansatte har en del å gå på når det gjelder rutiner og anskaffelse av kontrakter. Ansatte må utfordre seg litt mer på andre kontraktsformer. Det er positivt at det snakkes en del om og at flere er villig til å være med å lære. Har inntrykk av at flere vil gjerne ha egenutvikling på dette området.
- En har gitt følgende tilbakemelding om innovative anskaffelser: Skulle ha hatt mer tid til å diskutere dette i avdelingen - ha klart for seg hva det betyr at en anskaffelse er innovativ. Hensikt / mål.
- En har gitt følgende tilbakemelding om innovative anskaffelser: Hva legges i "innovative anskaffelser"? Antar det gjelder både kontraktsformer og tildelingskriterier samt krav vi setter.

5.2.2 Erfaringer med ERP prosjektet

Revisor har i undersøkelsen etterspurt hvilke erfaringer de som er intervjuet og de som har deltatt i spørreundersøkelsen har fra ERP-prosjektet. Følgende informasjon ble gitt:

De som er intervjuet, viser til følgende erfaringer:

En sier at når det gjelder ERP-prosjektet så er vurderingen i ettertid at det var flere områder i det prosjektet som ikke leverte i tråd med bestillingen. I den sammenheng vises det til den

offentlige evalueringsrapporten, som også peker på kontraktsutforming, styringssystem og dialog mv. Man ser i ettertid at prosjektet burde stoppet på et tidligere tidspunkt. Et spørsmål som dukket opp underveis var om hvorvidt man kunne stoppe uten at det gav økonomiske konsekvenser. Det ble vanskelig å si stopp fordi man hadde kommet for langt. Kontrakten (SSA-T) inneholder en avbestillingsrett for oppdragsgiver etter spesifiseringsfasen i prosjektet. Denne muligheten ble ikke tilstrekkelig vurdert.

Flere trekker frem at har ikke fått med seg at det har kommet ut noe læringsdokument eller læringsprosesser fra ERP prosjektet. De kjenner saken, men det har ikke fått konkrete anbefalinger til videre arbeid.

En peker på noen utfordringer som ble erfart i ERP-prosjektet:

- Å kunne forklare behov tilstrekkelig til markedet, og fylkeskommunen brukte mye tid og ressurser i anskaffelsesprosessen
- Leverandøren løsningsbeskrivelse viste seg å ikke være tilstrekkelig. Konsekvensen av dette ble utfordringer med kontrakt og diskusjoner om endringsbilag og økte priser
- Konkurransen med forhandlinger ville vært en bedre konkurranseform for anskaffelse av et ERP-system. Markedet er begrenset og løsningene er i stor grad basert på standarder innenfor bransjen.

De som deltok i spørreundersøkelsen, viser til følgende erfaringer:

- 15 av deltakerne har svart «ja» på at de har mottatt informasjon om erfaringene fra ERP-prosjektet. En av disse har svart «har god kjennskap til det». En annen har svart «men ikke detaljert. Kun at prosjektet ble terminert», En har svart «kjenner ikke til det som en innovativ anskaffelse».
- 6 av deltakerne har svart «nei» på at de har mottatt informasjon om erfaringene fra ERP-prosjektet.
- En svarer at noe informasjon er kommet som e-post. Vet for lite om det.
- En svarer «nja», men bare stykkevis og delt. En annen svarer ikke inngående, kjenner til at det ble avsluttet
- Ja, men mest fra enkeltpersoner. Egentlig burde TRFK brukt erfaringer fra dette prosjektet, til å utvikle seg videre. Selv om prosjektet ikke kan sies å være noen suksess, så har fylkeskommunen helt sikkert gjort noen veldig verdifulle erfaringer som man bør bruke for å bli bedre. Det vil være uheldig hvis at et "mislykket" innovasjonsprosjekt fører til at man lar være å jobbe innovativt.

- Har fått noe informasjon, men har også gjort egne erfaringer fra vår kontakt med ERP-prosjektet. ERP-prosjektet strandet dessverre, og vår opplevelse er at dette bl.a. skyldes at det ble gjort en for dårlig jobb med kravspesifikasjonen for anskaffelsen av det nye ERP-systemet. Man håper utarbeidelsen av kravspesifikasjonen neste gang blir gjort på en bedre måte med bredere involvering av ansatte i fylkeskommunen.

5.3 Oppsummering

Ansattes erfaring med innovative anskaffelser

Ansatte i intervju og spørreundersøkelse viser til flere erfaringer med innovative anskaffelser i Trøndelag fylkeskommune. Det stilles spørsmål om fylkeskommunen har:

- satset tilstrekkelig på innovasjonsmetoder,
- sikret tilstrekkelig prosjektorganisering med kompetanse og kapasitet samt sikre kontinuitet,
- tilstrekkelig kompetanse tilgjengelig internt,
- sett muligheten innovasjon gir, følge opp milepæler for å vurdere måloppnåelse, kontraktsbestemmelser og kontraktsmuligheter,
- avklart hvordan innovasjonsbegrepet defineres i TRFK.

Noen sier de har positive erfaringer med innovative anskaffelser, mens 10 ansatte sier de har liten eller ingen erfaring.

Ansattes erfaringer fra ERP-prosjektet

Ansatte har også i intervju og gjennom spørreundersøkelsen vist til deres erfaringer fra ERP-prosjektet. Noen viser til evalueringsrapporten og vurderingene og trekker spesielt frem utfordringene i behovsvurderingen og gjennomføring/kontraktsoppfølgingen i ERP-prosjektet. Flere etterspør et systematisk læringsdokument av ERP-prosjektet og anbefalinger for videre arbeid med innovative anskaffelser. 15 svarer at de har mottatt informasjon om ERP-prosjektet og seks har svart nei til dette. Noen tilføyer at de kjenner for dårlig til informasjonen om hva som gikk feil med ERP-prosjektet. Noen svarer at de kun har fått erfaringer fra enkeltpersoner og ikke en felles informasjon fra ledelsen i fylkeskommunen. Det kan stilles

spørsmål om erfaringene fra evalueringen av ERP-prosjektet er godt nok fulgt opp i fylkeskommunen, ut fra overnevnte informasjon.

KILDER

- KommuneLOven – Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83)
- AnskaffelsesLOven – Lov om offentlige anskaffelser (LOV-2016-06-17-73)
- Prp. 46 L 2017-2018 KommuneLOven
- NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser – Finansdepartementet 3.10.2012.
- Lær å styre risiko ved innovative anskaffelser – direktoratet for forvaltning og IKT
- Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll – veileder fra KS, april 2020
- Leverandørutviklingsprogrammet - hjelper kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter med å gjennomføre innovative anskaffelser, innovativeanskaffelser.no
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring – fagsider om offentlige anskaffelser, anskaffelser.no
- Prosjektveiviseren - prinsippene for god prosjektstyring er gyldige og nyttige for alle prosjekttyper, digitaliseringsdirektoratet.
- Anskaffelsesstrategi i Trøndelag fylkeskommune, vedtatt februar 2018, sak 24/18 og i juni 2022, sak 50/22
- Det er innhentet utvalgte dokumenter fra fylkeskommunen knyttet til følgende utvalgte innovative anskaffelser: Smelt, Håndtering av brukt kunstgress, Fremtidens hurtigbåt og FDVU-verktøy eiendom.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

Internkontroll

Kommuneloven § 25-1 fastsetter at fylkeskommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Dette er kommunedirektørens ansvar. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det er krav til å: 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 omfanget som er nødvendig og (e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

I (Prp. 46 L 2017-2018 (kommuneloven), side 269) vises det til at kommunens internkontroll skal være en kontroll med hele administrasjonens virksomhet. Videre blant annet at:

- (Side 273-274) kommune/fylkesdirektøren skal påse at nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at lover og forskrifter etterleves, er etablert og følges opp. Hva som er nødvendig må ses i sammenheng med de øvrige kravene i bestemmelsen, og vil måtte bero på en konkret vurdering ... internkontrollen skal dokumenteres. Dokumentasjon er et virkemiddel som skal bidra til å sikre at internkontrollen fungerer som forutsatt. Et dokumentasjonskrav vil bidra til både å øke tilliten til kommunal forvaltning og til å bevisstgjøre fylkeskommunen med hensyn til hvordan den interne kontrollen skal planlegges, gjennomføres og følges opp ... skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll skal evalueres og ved behov forbedres.
- (side 272-273) Å beskrive hovedoppgaver, mål og organisering kan gjøres ved oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegering og funksjonsbeskrivelser ... For å sikre regeletterlevelse i kommunen, vil det i praksis være nødvendig med rutiner og prosedyrer som er tilpasset det området de skal gjelde for ... Internkontrollen skal også avdekke avvik. Fylkesdirektøren må dermed sørge for

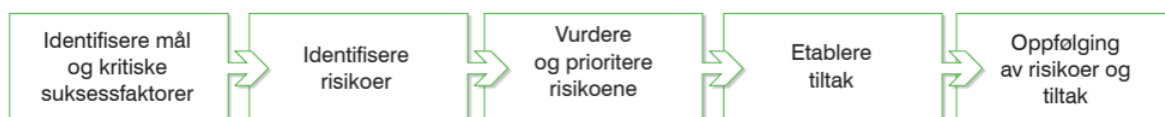
en internkontroll som legger til rette for at avvik avdekkes, og at de følges opp. Dette må imidlertid gjøres på en systematisk måte og utfra konkrete risikovurderinger.

- (side 272) Risikovurderinger blir sentralt og fylkeskommunen må gjøre en vurdering av sannsynligheten for at regler ikke følges, og hvilke konsekvenser det kan få i en risiko- og vesentlighetsanalyse. Det er viktig med internkontroll der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og der konsekvensene av feil er store.

Styring av risiko ved offentlige anskaffelser – veileder fra direktoratet for forvaltning og IKT⁸.

Veilederen viser til at innovative anskaffelser kan være med på å løse samfunnsutfordringer, fremme utviklingen av teknologi og gi bedre produkter og tjenester for oppdragsgiver. Der defineres risiko til forhold eller hendelser som kan inntreffe og påvirke oppnåelse av målsettinger negativt og den konsekvens dette kan medføre. Risikostyring skal bidra til å skape balanse mellom risiko og nytte. Risikostyring kan gjøre at du kommer i forkant av utfordringene og aktivt kan gjøre noe med dem. Den øverste ledelse har ansvar for at verktøy for risikostyring brukes.

Risikovurderinger bør gjøres tidlig i planleggingsfasen og i kontraktsfasen. Det å identifisere kritiske suksessfaktorer er avgjørende for at målene nås ved å identifisere risikoer. Det kan skje endringer underveis i anskaffelsen og det kan bære behov for å evaluere risikobildet. Oppfølging av risiko og tiltak er sentralt. En kontrakt bør inneholde elementer knyttet til leverandørens resultat og forpliktelser, løpende evalueringer knyttet til måloppnåelse, kontrakts styring, bonus versus sanksjoner, opplæring av nye løsninger, etc. Veilederen viser til en figur for risikostyring:



Styre prosjektet⁹

Hensikten med denne aktiviteten er å fordele, følge opp og styre det arbeidet som skal gjøres for at prosjektets produkter lages, overleveres og godkjennes.

I gjennomføringsfasene skal planverket som er etablert i planleggingsfasen gjennomføres.

⁸ [lær a styre risiko ved innovative anskaffelser 140114.pdf](#)

⁹ [Styre prosjektet | Prosjektveiviseren \(digdir.no\)](#)

Prosjektleder har en sentral rolle i å tildele oppgaver til [prosjektdeltakere](#), følge opp arbeidet som skal gjøres, kartlegge og rapportere fremdrift i henhold til planverk, håndtere usikkerhet, og å styre det arbeidet som skal gjøres for at [prosjektets produkter](#) lages, overleveres og godkjennes.

Det er ikke uvanlig at det i løpet av gjennomføringsfasene kommer frem ønsker fra ulike interessenter om endringer eller tillegg i de prosjektproduktene som er avtalt. Slike endringer eller tillegg trenger ikke nødvendigvis å være negativt for prosjektet. I mange tilfeller kan det faktisk føre til en bedre leveranse som i større grad tilfredsstiller de reelle behovene. Forutsetninger i omgivelsene kan ha endret seg og forståelsen av behovene kan ha utviklet seg underveis. Dersom prosjektleder har full kontroll på hvor prosjektet står i til leveranser, fremdrift og ressursbruk kan endringer og tillegg i prosjektets omfang ha en avgjørende positiv effekt på prosjektets gevinstrealisering. Men en viktig forutsetning blir da at prosjektet har gode mekanismer for å [håndtere slike endringer](#).

Konsekvent bruk av produktorientert planlegging og oppfølging vil være en sentral metode i denne sammenhengen. I et prosjekt hvor leveranser skal fremskaffes gjennom programvareutvikling vil [smidig utviklingsmetodikk](#) være en effektiv mekanisme i gjennomføringen av prosjekter med store endringer i omfang og krav underveis.

Prosjektoppfølgningen må gjøres ut fra et bevist forhold til [prosjektets styringsparametere](#) og hvilke av disse som ifølge prosjekteierens føringer bør vektlegges.

Oppgaver:

- Tildele og følge opp arbeid som skal gjøres
- Kartlegge og rapportere fremdrift i henhold til strategi og planer
- Identifisere og håndtere usikkerhet i henhold til strategi
- Overvåke prosjektet og iverksette korrektive tiltak ved behov
- Eskalere avvik og usikkerhet til prosjektstyret ved behov
- Håndtere endringsønsker
- Rapportere, ad hoc og regelmessig til prosjektstyret, for eksempel i form av statusrapporter
- Administrere kontrakter

Samfunnsøkonomiske analyser/konseptutredninger

I NOU 2012:16 (samfunnsøkonomiske analyser) vises det til at hovedformålet med en samfunnsøkonomisk analyse er å kartlegge og synliggjøre konsekvensene av alternative tiltak

før beslutning om iverksetting av tiltak fattes. Samfunnsøkonomisk analysen er dermed en måte å systematisere informasjon på og utgjør en del av et beslutningsgrunnlag og er et verktøy til å belyse konsekvenser av investeringer i offentlig sektor.

I staten har det kommet krav til statlig virksomhet å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser i rundskriv (R-109). Rundskrivet fastsetter prinsipper for samfunnsøkonomiske analyser av tiltak som skal inngå i statens egne beslutningsprosesser, uavhengig av om det er offentlige eller private aktører som skal gjennomføre tiltaket og uavhengig av hvem som utfører analysen. Samfunnsøkonomisk analyse brukes for å klarlegge og synliggjøre virkningene av reformer, reguleringer, investeringer, tjenesteproduksjon eller andre tiltak. Samfunnsøkonomisk analyse kan benyttes innenfor alle samfunnssektorer. Analysene vil inngå i et beslutningsgrunnlag, og skal vurderes sammen med eventuelle andre utredninger og høringsinnspill. Den innebærer å rangere ulike tiltak etter kostnader og finne det tiltaket som vil realisere et ønsket mål til lavest kostnad.

Consept rapport nr. 9 «bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter - NTNU» tar opp behovet utrede alternative konseptløsninger knyttet til større investeringsprosjekter. Planlegging på konseptnivå innebærer ulike måter å dekke behovene og oppfylle målene på.

Prosessen med å omforme konsept idéer til konkrete løsningskonsepter bør fortsette helt til prosjektteamet anser at de har kommet fram til en utforming som gir en rimelig god realisering av hver hovedidé's potensial for måloppnåelse og behovsdekning. Det må advares mot å arbeide seriøst med utviklingen av bare ett av konseptene, mens konkurrerende konsepter behandles overflatisk.

Markedsanalyse

Leverandørutviklingsprogrammet¹⁰ peker på viktigheten av å gjennomføre en markedsundersøkelse. Denne er som navnet tilsier en undersøkelse av markedssituasjonen for et produkt eller en tjeneste. Her skal undersøke er om det allerede finnes anskaffelsesklare løsninger som dekker ditt behov, om det er noe som er under utvikling i markedet eller om det er noe du som offentlig innkjøper må initiere utvikling av. Funnene fra markedsundersøkelsen skal gi deg svar på hvordan du best går videre for å anskaffe deg en løsning for ditt behov, oversikt og kontaktinfo på mulige leverandører du kan invitere til dialog og dokumentasjon for at det ikke finnes en løsning dersom du går for en prosedyre eller FoU-unntaket som krevet nettopp det.

¹⁰ [Undersøke - Innovative anskaffelser](#)

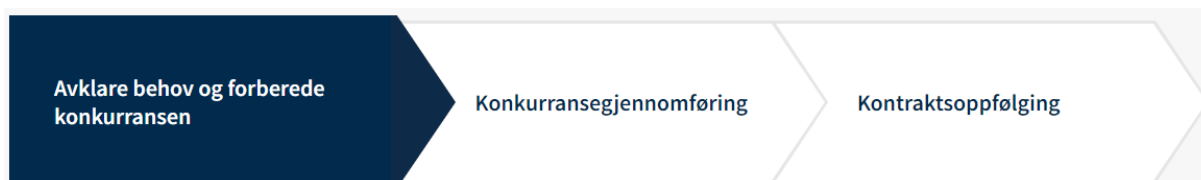
Leverandørutviklingsprogrammet

Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) sin oppgave er å øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser. Innovative anskaffelser handler om å utnytte mulighetene som ligger i anskaffelsesregelverket og virkemiddelapparatet til å kjøpe bedre produkter og tjenester. Formålet er bedre og mer effektive tjenester, næringsvekst og lavere utslipp. LUP er en pådriver for at statlige og kommunale virksomheter skal skape innovasjon gjennom sine anskaffelser. LUP har utviklet planleggingsverktøy som skal gjør det lettere å gjennomføre innovative anskaffelser. Videre vises det også til praktiske eksempler for pågående og gjennomførte innovative anskaffelser.

God praksis for anskaffelser

Det er også kriterier for god internkontroll i anskaffelser.no som kan være aktuelle å følge opp i denne forvaltningsrevisjonen. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring har fått i oppgave å systematisere, analysere og formidle kunnskap knyttet til gjennomføring av anskaffelser. De har utarbeidet fagsider for offentlige anskaffelser¹¹. Fagsidene har definert anskaffelsesprosessen i flere faser og er relevant for innovasjonsmetodikken, disse følger av figuren under:

Figur 8. Anskaffelsesprosessen



Kilde: anskaffelser.no

Vurdere behov og forberede konkurransen er første fase i anskaffelsesprosessen. Da bør man se på hvilken utfordring som må løses, definere et formål (hva skal anskaffes), rammevilkår og strategiske føringer som må overholdes, markedsundersøkelser for å se om det finns løsninger i dag og få et estimat på kostnad, alternativvurderinger over ulike måter å løse utfordringen på (strategiske vurderinger og bør være nedfelt i styrende dokumenter) og til slutt vedta avskaffing gjennom delegert myndighet og godkjenne at arbeidet startes opp. Fasen omfatter å lage en konkurransestrategi. Den omfatter å gjøre en grundig behovsvurdering og involvere interessenter, innrette konkurransen tilpasset anskaffelsen, risikovurderinger, vurdere behovet for delkontrakter, utarbeide budsjett. Disse stegene er viktige for å utarbeide et konkurransegrunnlag for anskaffelsen. Videre må Forberede

¹¹ [Anskaffelser.no](https://anskaffelser.no) | Fagsider om offentlige anskaffelser

konkurransen omfatter å etablere en god gjennomføringsplan hvor resultatmål og risikostyring må etableres. Da starter også arbeidet med å dokumentere anskaffelsesprosessen slik at gjennomsiktighet sikres og at den kan etterprøves. Avslutningsvis utarbeides konkurransegrunnlaget som beskriver hvilke formål som skal dekkes og hvilken ytelse det ønskes at leverandørene gir tilbud på. Her må konkurranseregler (tildelingskriterier og kvalifikasjonskrav) utarbeides.

Den neste fasen omfatter **konkurransgjennomføring**. Fasen starter med den formelle fasen til markedet, vanligvis med kunngjøring på Doffin/TED. Det bør etableres rutiner for å svare på spørsmål fra leverandører. Før tilbudsfristens utløp er det mulig å endre både innleverte tilbud og konkurransegrunnlaget, også avlyse denne. Så avsluttes denne fasen med å velge tilbud og inngå avtale. Det er mange formelle krav til fasen som omfatter det å ta imot tilbud, vurdere kvalifikasjoner, evaluere tilbud, meddele tildeling av kontrakt, signere og arkivere samt kunngjøre kontraktinngåelse. En avsluttende evaluering kan bidra til å samle erfaringer og forbedre disse i neste konkurranse.

Den siste fasen omfatter **kontraktsoppfølging**. I denne fasen sikrer man bedre måloppnåelse ved at oppdragsgiver får den kontraktsmessige ytelsen. Omfanget og ikke minst lengden på kontraktsoppfølgingen varierer fra kontrakt til kontrakt. Følgende aktiviteter er aktuelle i starten av kontraktsoppfølgingen. Kontrakten fordeler ansvar og risiko mellom partene. Kontrakten må gjøres kjent i virksomheten og nødvendige tiltak må utføres for at kontrakten skal fungere etter hensikten. Kontrakten skal sikre at rutiner, frister, ansvar, fremdrift og krav til kvalitet er i samsvar med avtalen. Ansvar for oppfølging må plasseres og det må settes av tilstrekkelig med ressurser samt rutiner som ivaretar dette. Så går man over til å bruke avtalen. Ved større og kompliserte investeringer vil det kreves intensiv oppfølging for å sikre og kontrollere at ytelse blir levert – fremdriftsplan og betalingsplan. Dersom ytelse ikke er i henhold til fastsatt kontrakt, foreligger et avvik (fremdrift eller kvalitet). Avvik må vurderes opp mot kontraktens krav og følges opp. Når bestilling er gjort må leveransen følges opp til betaling er gjort og eventuelle avvik er håndtert og rapportert. Dersom leverandøren vesentlig misligholder kontrakten, har man rett til å heve kontrakten. Det kan bli behov for å gjøre endringer og tilpasninger av avtaleforholdet. Flere mindre endringer kan i sum bli vesentlige og i realiteten medføre en ulovlig direkte anskaffelse. Det er viktig å avklare hvilke endringer man har lov til.

Følgende roller defineres som sentrale under kontraktsoppfølgingen: Budsjetteier/avtaleier, innkjøper, kontraktsforvalter, fagansvarlig, Bestiller og mottaker. Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser viser til at i større organisasjoner er det vanlig at den som mottar ytelsen er en annen enn innkjøper. Det kan også være at ytelsen leveres et annet sted enn innkjøperen befinner seg, og organisasjonen kan ha flere innkjøpere – uten

at man nødvendigvis vet hvem som har gjort det enkelte innkjøp. Da blir det særlig viktig med gode rutiner for å kontrollere den leverte ytelsen opp mot kontrakten. Avslutning av kontrakten vil normalt skje i samsvar med kontraktens bestemmelser for når avtaleforholdet tar slutt. Sluttevaluering er en viktig kilde til læring og erfaringsoverføring til neste anskaffelse.

Anskaffelsesstrategi i Trøndelag fylkeskommune

Anskaffelsesstrategien for 2018-2021 ble vedtatt av fylkestinget i februar 2018, sak 24/18. Hovedmålet for anskaffelsesstrategien omfatter følgende: Anskaffelser skal bidra til at TRFK når målene innenfor sin tjenesteyting og innovasjon. Det er et mål å gjennomføre best mulige anskaffelser med hensyn til kvalitet, kostnader og egnethet, og at dette skjer innenfor rammene av lov og forskrift. Et av tiltakene (kapittel 3.4) omfatter følgende: Benytte innovasjonsmetodikk ... der dette kan bidra til nødvendig nytenkning og nyskapning.

Anskaffelsesstrategien for 2022-2025 ble vedtatt av fylkestinget i juni 2022, sak 50/22. Hovedmålet for anskaffelsesstrategien omfatter følgende: TRFK skal gjennom anskaffelser bidra til effektiv bruk av ressurser og en positiv samfunnsutvikling. Anskaffelsene er et viktig virkemiddel for å nå målene om god tjenesteyting, klima/bærekraft/miljø, innovasjon, krav til digitalisering, leverandørutvikling og et seriøst arbeidsliv. TRFK skal gjennomføre anskaffelser med vekt på kvalitet, kompetanse, kostnader og egnethet. Dette skal skje innenfor rammene av regelverk og politiske prioriteringer. Anskaffelsesstrategiens delmål 4: Anskaffelser skal bidra til innovasjon.

Revisjonskriterier

Utledede revisjonskriterier for problemstilling 1:

Trøndelag fylkeskommune bør ha etablert en internkontroll for innovative anskaffelser som:

- omfatter rutiner og prosedyrer som legger til rette for evaluering av disse
- beskriver ansvar, organisering og oppgaver
- gir en avklart definisjon på innovative anskaffelser
- sikrer etterlevelse av etablerte rutiner
- sikrer jevnlig risikovurderinger og risikostyring
- sikrer gjennomføring av alternativvurderinger/markedsanalyser
- sikrer beslutningspunkt om stopp/videreføring jevnlig i gjennomføringsfasen

Utlede revisjonskriterier for problemstilling 2: Fylkeskommunen har:

- etablert organisering og styring
- etablert system og rutiner
- utført behovsvurdering
- utført markedsanalyse
- systematisk oppfølging av risiko
- jevnlig beslutningspunkt i gjennomføringsfasen

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



REVISJON MIDT-NORGE SA
Brugata 2
7715 STEINKJER

Vår dato: 29.08.2023 **Vår referanse:** 202326657-2 **Vår saksbehandler:**
Deres dato: **Deres referanse:** Ellinor Fornes Nossum

Tilbakemelding på høringsutkast til rapport fra forvaltningsrevisjon om innovative anskaffelser

Fylkesdirektøren viser til vedtak i kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune om forvaltningsrevisjon med temaet innovative anskaffelser. Revisjon Midt-Norge AS har gjennomført forvaltningsrevisjonen og fylkesdirektøren har mottatt høringsutkast av rapporten. Fylkesdirektøren har ingen kommentarer til hovedproblemstillinger som rapporten belyser eller benyttede metoder for innsamling av data for prosjektet. Det er heller ikke avdekket feil i rapporten slik den framstår.

Rapporten peker på at Trøndelag fylkeskommune ikke har etablert egne rutiner og prosedyrer for innovative anskaffelser, men at det er lagt til rette for relevant og anerkjent informasjon om innovative anskaffelser i anskaffelsesportalen. Dette er informasjon fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og leverandørutviklingsprogrammet med innovasjonsmetodikk, veiledere og maler for gjennomføring av innovative anskaffelser. Fylkesdirektøren legger til grunn at disse veilederne og malene følges av fylkeskommunen. Rapporten peker også på at gjennomføring av de fire utvalgte innovative anskaffelsene som er revidert, i stor grad samsvarer med informasjon som er lagt tilgjengelig på fylkeskommunens hjemmeside, og i hovedsak følger relevant innovasjonsmetodikk.

Gjennom de fire utvalgte prosjektene revisjonen omfatter, ser en at det er store forskjeller på de ulike innovative anskaffelsene. Det er for eksempel stor variasjon i finansiering, kompleksitet, samarbeid med andre aktører og varigheten på prosjektene blant annet. Nettopp disse forskjellene i de innovative anskaffelsene gjør at det er vanskelig å etablere spesifikke rutiner og prosedyrer. Trøndelag fylkeskommune har derfor ikke etablert egne rutiner og prosedyrer på dette området, men lagt til rette for informasjon om verktøy og veiledere som er grundig gjennomarbeidet av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og leverandørutviklingsprogrammet. Dessuten er dette informasjon som oppdateres og utvides med ny informasjon fortløpende.

Rapporten peker også på prosjektorganiseringen av innovative anskaffelser, og mangler i denne sammenheng. Her nevnes risikoanalyse og styring av risiko, alternativvurderinger, maler for organisering og oppgavebeskrivelse,

Postadresse: Fylkets hus
Postboks 2560
7735 Steinkjer

Bankkonto: 86017685300
IBAN: NO8486017685300
BIC/SWIFT: DABANO22

Telefon: 74 17 40 00
Epost: postmottak@trondelagfylke.no
Org.nr: 817 920 632

Trøndelag fylkeskommune

Seksjon Jus og anskaffelser

beslutningspunkt/milepeler, endringshåndtering og evaluering blant annet. Dette er punkter som omhandler prosjektgjennomføring generelt. En generell rutinebeskrivelse av prosjektgjennomføring i henhold til krav i kommunelovens internkontrollbestemmelser vil også gjelde prosjektgjennomføring av innovative anskaffelser.

I sammenheng med en generell rutinebeskrivelse av prosjektgjennomføring vil vi vurdere på hvilke områder det er hensiktsmessig å etablere spesifikke rutiner for innovasjonsmetodikk. Dette i tråd med revisors anbefaling.

Fylkesdirektøren vil rette en stor takk til Revisjon Midt-Norge SA for utkastet til forvaltningsrapport om innovative anskaffelser – temaet belyses på en god og systematisk måte. Rapporten vil bli brukt til læring og forbedring i arbeidet med innovative anskaffelser.

Med vennlig hilsen

Hilde Vikan
direktør økonomi og digitalisering

Ellinor Fornes Nossun
seksjonsleder jus og anskaffelser

Dette dokumentet er elektronisk godkjent



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no