

Offentlige anskaffelser

Innsyn, behovsvurderinger og kontraktsoppfølging

Trøndelag Fylkeskommune

Forvaltningsrevisjon

2026

FR1361



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Trøndelag Fylkeskommune kontrollutvalg i perioden oktober 2025 til juli 2026.

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

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

Inderøy, 04.08.26

Navn

Johannes O. Nestvold

Oppdragsansvarlig revisor

Navn

Grethe Gilstad

Prosjektmedarbeider

Rm Revisjon
Midt-Norge

Bidrar til forbedring

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune kommune. Vi har undersøkt temaet offentlige anskaffelser, herunder om innsyn, behovsvurderinger og kontraktsoppfølging i anskaffelsesprosesser.

Revisor konkluderer samlet sett med at fylkeskommunen i hovedsak har etablert tilfredsstillende løsninger for innsyn i anskaffelsesprosesser, mens systemene for behovsvurdering og kontraktsoppfølging ikke i samme grad fremstår som helhetlige og systematiserte.

For innsyn viser datagrunnlaget at det er etablert rutiner, systemer og en tydelig ansvarsfordeling, og at krav til behandling av innsynsbegjæringer i stor grad etterleves i praksis.

Når det gjelder behovsvurderinger og kontraktsoppfølging, viser gjennomgangen et annet hovedtrekk. På begge områdene fremgår det at sentrale elementer i stor grad ivaretas, slik systemet og praksisen er beskrevet i intervjumaterialet, gjennom etablerte arbeidsformer, prosjektorganisering og oppfølging i den enkelte enhet. Samtidig fremstår arbeidet i stor grad som praksisbasert, med variasjon mellom enheter og uten en tydelig felles eller gjennomgående tilnærming på tvers av organisasjonen. Denne variasjonen kan også sees i sammenheng med at ulike fagområder, som bygg og IT, stiller ulike krav til både behovsvurderinger og kontraktsoppfølging. Dette tilsier at praksis og bruk av systemer kan variere mellom seksjoner av faglige grunner. Samtidig fremgår det i begrenset grad av datagrunnlaget at det er etablert en mer overordnet og systematisk tilnærming til hvordan disse prosessene skal innrettes innenfor de ulike fagområdene, for eksempel gjennom standardiserte prosesser eller tydelige føringer tilpasset den enkelte sektor.

Samlet sett tilsier dette at fylkeskommunen for denne revisjonen har mange av de sentrale elementene på plass innen anskaffelsesområdet, og at oppgaver gjennomføres i praksis. Samtidig fremstår området i mindre grad som helhetlig systematisert gjennom felles rutiner, metoder og styring på tvers av organisasjonen, eller gjennom tydelig definerte og tilpassede rammer for ulike fagområder, slik det kan indikere å være en målsetting om i den overordnede anskaffelsesstrategien. Dette gjelder særlig sett i lys av at behovsvurderinger og kontraktsoppfølging er trukket frem som sentrale tiltak for å oppnå effektiv bruk av tilgjengelige ressurser.

Revisor anbefaler fylkeskommunen å:

- sørge for at rutiner for håndtering av innsyn er kjent og etterleves i alle relevante enheter.
- vurdere om hensyn til åpenhet, ansvarlighet og redusert korrupsjonsrisiko kan ivaretas i større grad i anskaffelsesarbeidet
- sikre en mer helhetlig og systematisk tilnærming til behovsvurderinger for offentlige anskaffelser
- sikre en mer helhetlig og systematisk tilnærming til kontraktsoppfølging for offentlige anskaffelser

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Metode	8
1.4 Uttalelse om rapport	10
1.5 Organiseringen av anskaffelsesområdet i Trøndelag Fylkeskommune	11
1.6 Om temaene for revisjonen	12
2 Innsyn i offentlige anskaffelser.....	14
2.1 Problemstilling	14
2.2 Revisjonskriterier	14
2.3 Funn.....	14
2.3.1 Organiseringen av dokumentinnsyn i Trøndelag fylkeskommune.....	14
2.3.2 Rutiner for innsyn i Trøndelag fylkeskommune.....	15
2.3.3 Saksbehandling av innsyn i Trøndelag fylkeskommune	16
2.3.2 Generell om åpenhet i anskaffelsesprosesser for Trøndelag fylkeskommune ..	17
2.3.3 Organisering, rutiner og saksbehandling for innsyn i Oslo kommune	18
2.4 Vurderinger	19
2.5 Konklusjon.....	21
2.6 Anbefalinger	22
3 Behovsvurdering.....	23
3.1 Problemstilling	23
3.2 Revisjonskriterier	23
3.3 Funn.....	23
3.3.1 Forankring i ledelse.....	23
3.3.2 Roller og ansvar i behovsfasen	24
3.3.3 Formålsbeskrivelse	24
3.3.4 Rammebetingelser	25
3.3.5 Bruker- og interessentmedvirkning.....	26
3.3.6 Markedsundersøkelser.....	26
3.3.7 Alternativ-løsninger	27
3.3.8 To eksempler på behovsavklaring i praksis.....	27
3.4 Vurdering.....	30
3.5 Konklusjon.....	33
3.6 Anbefaling	34
4 Kontraktsoppfølging.....	35
4.1 Problemstilling	35
4.2 Revisjonskriterier	35

4.3	Funn.....	35
4.3.1	Roller og ansvar i kontraktsoppfølgingen	35
4.3.2	System og rutiner for kontraktoppfølging.....	36
4.3.3	Kontraktsregister og risikovurderinger.....	36
4.3.4	Møtevirksomhet med leverandør.....	37
4.3.5	Oppfølgingen av kvalitet, pris og betingelser.....	37
4.3.6	Endrings- og avvikshåndtering	38
4.3.7	Forholdet til opsjoner og sluttevalueringer.....	38
4.3.8	To eksempler på kontraktsoppfølging i praksis	39
4.4	Vurdering.....	40
4.5	Konklusjon.....	42
4.6	Anbefaling	43
	Kilder.....	44
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	47
	Vedlegg 2 – Uttalelse	60

Tabell

Tabell 1.	Sentrale elementer i behovsvurderingen for to konkrete anskaffelser.....	28
Tabell 2.	Sentrale elementer av kontraktsoppfølging for to konkrete anskaffelser	39

Figurer

Figur 1.	Overordnet administrativ organisering i Trøndelag fylkeskommune.....	11
----------	--	----

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune behandlet sak 36/25 den 24.06.2025, hvor det ble bestilt en forvaltningsrevisjon med tema *offentlige anskaffelser*, med utgangspunkt i Plan for forvaltningsrevisjon. Bestillingen omfattet vurdering av fylkeskommunens system for behovsvurdering og kontraktsoppfølging, i tillegg til hvordan det legges til rette for innsyn i offentlige anskaffelser. Kontrollutvalget har spesifisert at man ønsker å sammenligne Trøndelag Fylkeskommune sin praksis for innsyn med Oslo kommune sin praksis.

Prosjektplanen ble lagt fram for kontrollutvalget og behandlet i sak 54/25 i møte den 07.10.2025, hvor kontrollutvalget sluttet seg til den framlagte prosjektplanen med tilhørende problemstillinger, leveringstidspunkt og ressursramme.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

1. Har fylkeskommunen lagt til rette for innsyn i anskaffelsesprosesser?
2. Har fylkeskommunen et tilfredsstillende system for behovsvurdering, som bidrar til å oppfylle målet i anskaffelsesstrategien om effektiv bruk av tilgjengelige ressurser?
3. Har fylkeskommunen et tilfredsstillende system for kontraktsoppfølging, som bidrar til å oppfylle målet i anskaffelsesstrategien om effektiv bruk av tilgjengelige ressurser?

For problemstilling 1 ser vi på systemet for behandlingen av innsynsbegjæringer i Trøndelag Fylkeskommune, sammenlignet med systemet for dette i Oslo kommune.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs 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

Individuelt intervju er en metode som avdekker subjektive opplevelser og hvordan enkeltmennesker forstår og fortolker ulike forhold. Metoden gir ofte mye og fortrolig informasjon fordi den åpner for en frisone for informanten, hvor vedkommende får anledning til å si det man ønsker uten at noen nødvendigvis stiller spørsmål ved det som redegjøres for. Dette medfører at intervjueren må opprettholde en viss avstand og ha fokus på nødvendig kildekritikk. Individuelle intervjuer kan gjennomføres på ulike måter, blant annet ansikt til ansikt, telefonintervju eller via video, og valg av metode må tilpasses problemstilling, tema, ressurser og målgruppe¹.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi snakket med seksjonsleder for «juss og anskaffelser», seksjonsleder «eksamen og støttetjenester», ved seksjon «administrasjon og forvaltning» teamleder «Kvalitet» og seksjonsleder for «utbygging». Utvalget er foretatt med bakgrunn i tilbakemeldinger om at angitte seksjoner/team har et visst omfang knyttet til anskaffelser. Det er også foretatt epostkorrespondanse med seksjonsleder for «arkiv», dette for tilstrekkelig innsikt i fylkeskommunens innsynsarbeid. I tillegg til epostkorrespondanse med avdelingsdirektør anskaffelser og bærekraft ved Oslo kommune, for å få innsikt i kommunens arbeidet med innsynsbegjæringer og offentliggjøring av leverandøroversikt for kommunen.

Referatene fra intervjuene er sendt til informantene for verifisering. Alle referatene er verifisert av de respektive informantene.

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse vil si at relevante dokumenter innhentes og det gjennomføres en kvalitativ innholdsanalyse av disse. Ved innholdsanalyse gjennomgås dokumentene systematisk for å finne informasjon som er egnet til å kaste lys over forholdene som undersøkes. Datagrunnlaget produseres ved at relevante deler av innholdet bearbeides, systematiseres og registreres, noe som også innebærer at datainnsamlingen delvis foregår parallelt med dataanalysen. Dokumentgrunnlaget kan bestå av blant annet rapporter, planer, budsjetter, saksframlegg, vedtak, brev, referater og e-poster, samt eksterne undersøkelser og offentlige dokumenter. Dokumentanalyse innebærer analyse av sekundærdata, og det er derfor viktig å ha oversikt

¹ Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). (2023). *Veileder forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll*. s. 67-68. Hentet fra:

https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_forvaltningsrevisjon_og_eierskapskontroll_10_2023_FERDIG.pdf

over hvilke dokumenter og hvilke deler av dokumentene informasjonen er hentet fra, samt utvise nødvendig kildekritikk².

Vurdering av metode

Datagrunnlaget i prosjektet vurderes som tilstrekkelig for å besvare problemstillingene. Revisjonen har benyttet både dokumentgjennomgang og intervjuer med relevante nøkkelpersoner i organisasjonen, noe som gir innsikt både i formelle systemer, beskrevne rutiner og faktisk praksis. Dokumentanalysen omfatter blant annet styringsdokumenter og rutiner for anskaffelsesprosesser, som gir grunnlag for å vurdere hvordan systemene er utformet og forutsatt å fungere. Intervjuene gir utfyllende informasjon om hvordan prosessene gjennomføres i praksis og hvilke vurderinger som gjøres i ulike ledd, for eksempel knyttet til rollefordeling, gjennomføring av anskaffelser og håndtering av innsynsbegjæringer.

Ved å kombinere disse metodene har revisjonen lagt til rette for triangulering, der opplysninger fra ulike kilder sammenstilles og vurderes opp mot hverandre. Dette styrker påliteligheten i funnene, ved at informasjon kan bekreftes, nyanseres eller avdekkes ulikt på tvers av datakilder.

Det kan samtidig stilles spørsmål ved om et bredere utvalg av informanter kunne gitt ytterligere nyanser, særlig knyttet til variasjoner mellom enheter og fagområder. Videre har revisjonen i større grad fått innsikt i anskaffelser knyttet til løpende drift og gjennomføring i enhetene, og i mindre grad prosesser knyttet til forprosjekter og politisk initierte investeringsanskaffelser. Dette kan ha betydning for hvordan behovsvurderinger fremstår i datamaterialet.

Samlet sett vurderes datagrunnlaget som tilstrekkelig og relevant for å gi et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

1.4 Uttalelse om rapport

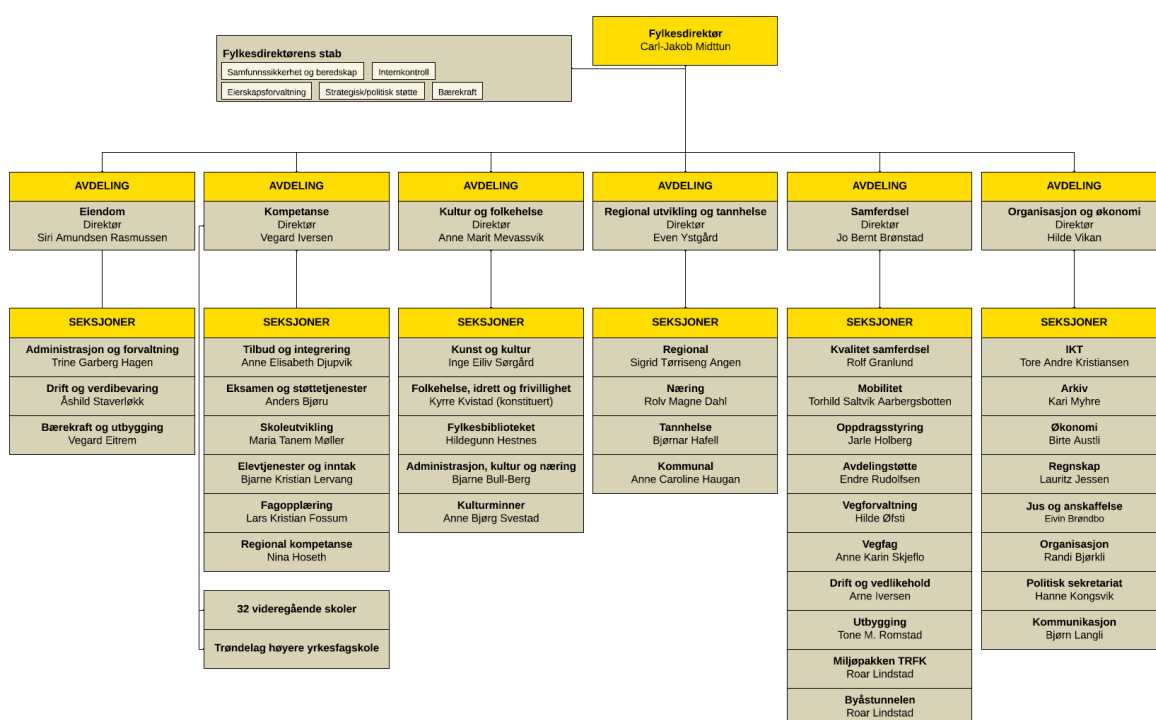
En foreløpig rapport ble sendt til fylkesdirektøren for uttalelse den 3. juli. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar den 10. juli. Uttalelsen er vedlagt rapporten (vedlegg 2). Det er på grunnlag av uttalelsen ikke gjort endringer i rapporten.

² Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). (2023). *Veileder forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll*. s. 72-73. Hentet fra:

https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_forvaltningsrevisjon_og_eierskapskontroll_10_2023_FERD_IG.pdf

1.5 Organiseringen av anskaffelsesområdet i Trøndelag fylkeskommune

I Trøndelag fylkeskommune gjelder anskaffelsesstrategien (2022-2025) for alle anskaffelser i fylkeskommunen og i heleide virksomheter som omfattes av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Fylkesdirektøren har det overordnede ansvaret for implementering og oppfølging av strategien. Fylkeskommunen har en egen Seksjon jus og anskaffelser som fungerer som støttefunksjon i spørsmål om anskaffelser og i anskaffelsesprosesser.



Figur 1. Overordnet administrativ organisering i Trøndelag fylkeskommune

Ifølge Trøndelag fylkeskommune sin anskaffelsesstrategi 2022-2025, utgjør anskaffelser en betydelig del av Trøndelag fylkeskommunes virksomhet, med innkjøp for om lag 4,2 milliarder kroner i 2021. Dette er nesten halvparten av det årlige budsjettet. Som en stor regional og nasjonal innkjøper er det pekt på at fylkeskommunen har mulighet til å bruke sin innkjøpsmakt strategisk for å nå egne mål. Anskaffelsesstrategien gjelder for alle anskaffelser i fylkeskommunen og heleide virksomheter, og skal sikre gjennomføring i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

1.6 Om temaene for revisjonen

Dokumentinnsyn

Utgangspunktet er at alle saksdokumenter i offentlig forvaltning er offentlige og åpne for innsyn, jf. offentleglova, som skal legge til rette for en åpen og gjennomsiktig forvaltning. Dette gjelder også dokumenter i forbindelse med offentlige anskaffelser. Retten til innsyn er likevel begrenset av unntaksregler, blant annet for opplysninger som er underlagt taushetsplikt, som for eksempel forretningshemmeligheter, jf. § 13. Videre kan det gjøres unntak av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon, slik at tilbud og protokoller kan unntas offentlighet frem til valg av leverandør er foretatt, jf. § 23. Krav om innsyn skal behandles uten ugrunnet opphold, og dersom det ikke gis svar innen fem arbeidsdager, regnes dette som et avslag som kan påklages, jf. § 32.

Behovsvurdering

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har utarbeidet en veileder for behovsvurderinger i anskaffelsesprosesser. Formålet med behovsvurderingen er å avklare om det foreligger et behov som bør dekkes gjennom en anskaffelse, ivareta strategiske føringer og gi et faglig grunnlag for videre fremdrift i anskaffelsesprosessen³. I veilederen fremheves vurdering av behov og forankring hos ledelsen som sentrale suksessfaktorer for økt verdiskaping og effektiv ressursbruk i anskaffelsesarbeidet⁴. Dette harmonerer med formålet i lov om offentlige anskaffelser § 1, som slår fast at loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Kontraktsoppfølging

DFØ har også utarbeidet en veileder for kontraktsoppfølging, som beskriver sentrale forutsetninger og tiltak for å sikre god kontraktsforvaltning⁵. Veilederen fremhever blant annet

³ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2023). *Vurdere behov for ei anskaffing*. Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/nn/anskaffelsesprosess/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/vurdere-behov-ei-anskaffing>

⁴ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), (2026). *Avklare behov og forberede konkurransen*. Hentet fra: <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen>

⁵ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), (2023). *Beste praksis for kontraktsoppfølging*. Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/maler-veiledere-eksempler-og-andre-verktoy/veiledere/beste-praksis-kontraktsoppfolging>

betydningen av organisering, kompetanse, kapasitet og tilstrekkelige ressurser som grunnleggende forutsetninger. Videre beskriver veilederen nødvendige rammer for god kontraktsforvaltning, herunder krav til systemer og rutiner, samt hvordan virksomheten kan sikre oversikt over sine kontrakter og ivareta overordnet risikostyring. I tillegg gir veilederen føringer for hvordan kontraktsoppfølging kan gjennomføres i praksis, og hvordan kontroll og oppfølging av seriøsitetskrav og personvern kan ivaretas. Samlet sett skal dette bidra til effektiv ressursutnyttelse, realisering av gevinster, dekning av behov og måloppnåelse i anskaffelsene⁶.

Regelverket for offentlige anskaffelser er nylig endret med mål om forenkling og bedre brukervennlighet for offentlige oppdragsgivere. Endringene innebærer blant annet at flere samfunnshensyn som tidligere var regulert i ulike forskrifter, nå samles i anskaffelsesloven. Det innføres også en tydeligere plikt til å ha anskaffelsesstrategi og rutiner for å ivareta relevante samfunnshensyn⁷. Revisjonen er gjennomført etter det tidligere regelverket, og datagrunnlaget i rapporten knytter seg til dette. Samtidig tilsier de nye bestemmelsene at forventningene til systematikk i anskaffelsesarbeidet, herunder kontraktsoppfølging, er tydeliggjort og i større grad direkte lovfestet. Dette innebærer at de forhold som er omtalt i rapporten fortsatt vurderes som relevante, og at kravene til systematisk oppfølging i flere tilfeller fremstår som styrket i det nye regelverket⁸.

⁶ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2023). *Presentasjon anskaffelseskonferansen 2023 «Beste praksis for kontraktsoppfølging»*. Hentet fra: <https://www.dfo.no/sites/default/files/2023-11/Beste%20praksis%20for%20kontraktsoppf%C3%B8lgning%2C%20Barbro%20Bottheim%20og%20Anne%20Cathrine%20Jacobsen.pdf>

⁷ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2026). *Stortinget har vedtatt endringer i anskaffelsesloven*. Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesregelverk/lov-og-forskrifter/stortinget-har-vedtatt-endringer-i-anskaffelsesloven>

2 INNSYN I OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet innsyn i offentlige anskaffelser:

- Har fylkeskommunen lagt til rette for innsyn i anskaffelsesprosesser?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Fylkeskommunen:

- bør ha en tydelig ansvar- og rollefordeling for behandling av innsynsbegjæringer knyttet til anskaffelser
- bør ha rutiner for å identifisere og håndtere opplysninger som kan og skal unntas fra innsyn i anskaffelser
- bør ha rutiner for å vurdere merinnsyn ved innsynsforespørsler knyttet til anskaffelser
- bør ha rutiner som sikrer at innsynskrav for anskaffelser behandles uten ugrunnet opphold
- bør ha rutiner som sikrer at minstekravet til innhold i avslag på innsyn oppfylles
- bør legge til rette for åpenhet om leverandører i offentlige anskaffelser

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i *vedlegg 1*.

2.3 Funn

I dette kapitlet presenteres data om fylkeskommunens organisering, rutiner og saksbehandling knyttet til innsyn i offentlige anskaffelser.

2.3.1 Organiseringen av dokumentinnsyn i Trøndelag fylkeskommune

Revisor har fått tilsendt «*Prosedyre for behandling av innsynskrav*» i Trøndelag fylkeskommune. I avsnitt 3.3 om saksbehandling av innsynskrav er det gitt at innsynskrav skal behandles etter gjeldende lov og forskrift, og at seksjon jus og anskaffelser samt aktuell fagenhet skal bistå ved behov. Det fremgår også at seksjon kommunikasjon skal involveres i saker med medieinteresse, og at det må gjøres en konkret vurdering av hvem som skal behandle innsynskrav til dokumentasjon som kun er lagret i fagsystemer.

I intervju med seksjonsleder for juss og anskaffelser ved Trøndelag fylkeskommune ble det forklart at fylkeskommunen har en ansvarsfordeling og arbeidsfordeling der avdelinger og seksjoner håndterer innsynsbegjæringer fram til kontraktssignering, mens arkiv overtar ansvaret etter at kontrakten er signert.

Ifølge seksjonsleder for arkiv er ansvar for behandling av innsynsbegjæringer i offentlig anskaffelser delt mellom seksjon arkiv og saksbehandler for anskaffelsen. Dersom kravet kommer via felles postmottak som brev eller e-post behandles kravet av seksjon arkiv. Kommer kravet i anskaffelsessystemet Merccell behandles det av saksbehandler på anskaffelsen.

Øvrig informasjon vi har fått fra seksjoner, avdelinger og team tilsier at det er ulikt om enhetene selv vurderer anskaffelsene eller får bistand fra seksjon juss og anskaffelser. Det er også en informant som opplyser at innsynsbegjæringer kan bli mottatt av arkiv, men at innsynsbegjæringen videresendes til den aktuelle enheten som står ansvarlig for anskaffelsen.

2.3.2 Rutiner for innsyn i Trøndelag fylkeskommune

Av fylkeskommunens «*Prosedyre for behandling av innsynskrav*» er det gitt bestemmelser som sier at det i fylkeskommunen skal foretas offentlighetsvurderinger. Dersom det er informasjon i et dokument som skal unntas offentlighet skal hjemmel og sikkerhetsnivå påføres. Videre er det vist til at fylkeskommunen skal praktisere meroffentlighet, dette for informasjon som det ikke er lovbestemt taushetsplikt for. Hovedregelen ved meroffentlighet skal være at innsyn skal gis dersom behovet for innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. Om sladding av opplysninger er det i prosedyren gitt at godkjent programvare skal benyttes for å sikre at opplysninger er betryggende slettet, og at manuell sladding som bruk av tusj ikke skal benyttes. Videre fremgår det at korrekt lovhomeel skal oppgis ved unntak fra innsyn, og at dersom offentlighetsloven § 13 benyttes, skal det også vises til hjemmel for taushetsplikten. Avslag på innsyn skal alltid vise til korrekt hjemmel som grunnlag for avslaget.

Revisor har i tillegg til «*Prosedyre for behandling av innsynskrav*» i Trøndelag fylkeskommune mottatt rutine for «Fremgangsmåte ved mottatt begjæring om innsyn i offentlige anskaffelser». I sistnevnte rutine vises det til et skille mellom innsynsbegjæringer før og etter at tildeling av kontrakt er inngått. Før kontrakt er det vist til offentlighetsloven § 23, 3. ledd om muligheten til å unnta tilbud og protokoll, samt opplysninger om hvordan tilbud er evaluert. Det fremgår av rutinene at innsynsbegjæringer kan og bør avslås med bakgrunn i denne hjemmelen. En begrunnelse for dette opplyses å være at dersom man må avlyse konkurransen for så å gjennomføre den på nytt er det svært uheldig om leverandører har fått innsyn i tilbud. Etter at

beslutningen om tildeling er tatt er det vist til at inngitte tilbud som utgangspunkt er offentlig, da med mindre det foreligger en plikt om å skjerme opplysninger ut fra lovpålagt taushetsplikt. Her vises det til de opplysninger som anses forretningshemmeligheter og vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde. Det er vist til at det er oppdragsgiver som er forpliktet til å vurdere hvorvidt et dokument skal unntas offentlighet, men at det kan være lurt å innhente leverandør sine egne synspunkter. Dersom en sladdet versjon er mottatt av tilbudet er det fortsatt oppdragsgiver som har ansvaret for å vurdere opplysningene, men man kan da be leverandør om en begrunnelse for sladdingen. Det er også vist til at opplysninger som er forretningshemmeligheter kan endre seg over tid fra å være taushetsbelagte til ikke å være det. Rutinene omtaler også vurderingen av innsyn i pris særskilt.

Ifølge seksjonsleder for juss og anskaffelser håndteres innsynsbegjæringer knyttet til offentlige anskaffelser gjennom en kombinasjon av praksis i fagavdelingene, bistand fra seksjon juss og anskaffelser og formell saksbehandling i seksjon arkiv. Ved kunngjøring av konkurranser legges det ved en veileder om taushetsbelagt informasjon, og leverandørene bes om å identifisere og merke opplysninger de mener er taushetsbelagte. Leverandørene oppfordres også til å levere sladdede versjoner av tilbudene der dette anses relevant. Etter mottak av tilbudene foretas det en selvstendig vurdering av om opplysninger skal unntas fra offentlighet. Vurderingene kan være skjønnsmessige og variere mellom fagområdene. Alle begjæringer om innsyn før tildeling blir avslått med hjemmel i offentlighetsloven § 23, 3 ledd.

Øvrig informasjon fra de vi har snakket med fra andre seksjoner, avdelinger eller team tilsier at tilbud ofte er omfattende sladdet av leverandørene, og at det derfor er behov for å foreta egne vurderinger av hvilke opplysninger som faktisk er underlagt taushetsplikt. Det opplyses også at det kan være krevende å vurdere hva som utgjør forretningshemmeligheter, og at det i slike tilfeller innhentes bistand fra seksjon juss og anskaffelser eller dialog med leverandør.

Det fremstår samtidig som enkelte enheter, også med veiledningsansvar, ikke har kjennskap til fylkeskommunens rutiner for innsynshåndtering, og at det for andre vi har intervjuet i liten grad henvises til slike rutiner.

2.3.3 Saksbehandling av innsyn i Trøndelag fylkeskommune

Når det gjelder behandlingstid for innsynsbegjæringer, opplyser seksjon arkiv at kravet i offentlighetsloven § 29 om behandling uten ugrunnet opphold legges til grunn, og at dette forstås som 1–3 virkedager, dette i tråd med egen «*Prosedyre for behandlingen av innsynskrav*». Seksjon arkiv viser til at det sendes foreløpig svar dersom det er behov for lengre behandlingstid. Statistikk som føres for arkivseksjonen viser ifølge seksjonsleder at

gjennomsnittlig behandlingstid for innsyn er 1,5 dager. Av fylkeskommunen prosedyre og fremgangsmåte for begjæring og innsyn i offentlige anskaffelser går det frem dersom det ikke gis et svar innen 5 dager vil dette være å regne som et avslag.

Enkelte av de vi har intervjuet opplyser at det i noen enheter opereres med interne målsettinger for behandlingstid på inntil fem arbeidsdager, og at innsyn i anskaffelser kan være tidkrevende å behandle. Det fremgår at det i slike tilfeller sendes informasjon til kravstiller om at det er behov for lengre behandlingstid.

Seksjon arkiv opplyser videre at fylkeskommunen har en mal for avslag på innsyn, som tilpasses den enkelte sak. Revisor har fått tilsendt malen som gjelder for avslag på innsyn. Malen inneholder en innledende henvisning til det konkrete innsynskravet, herunder kort beskrivelse av hva det er begjært innsyn i og dato for når kravet er mottatt. Videre fremgår det at innsynskravet er avslått eller avvist, med henvisning til relevante bestemmelser i offentlighetsloven og forvaltningsloven som grunnlag for avslaget. Malen inneholder en formulering om at meroffentlighet etter offentlighetsloven § 11 er vurdert. Det framgår også opplysninger om at kravstiller kan be om en nærmere begrunnelse for avslaget innen tre uker etter mottak, og at avslag på innsynskravet kan påklages. Det vises i denne sammenheng til offentlighetsloven § 31. Det er ikke opplyst om klagefristens lengde i malen. Malen inneholder videre informasjon om hvor henvendelser knyttet til behandlingen av innsynskravet skal rettes, ved å vise til fylkeskommunens felles postmottak.

Det er enighet blant de vi har intervjuet om at det ikke er gitt avslag på innsyn i anskaffelsessaker de senere årene, men at det er foretatt sladding av opplysninger som er vurdert å være underlagt taushetsplikt. En klagesak knyttet til sladding av opplysninger i et prisskjema er behandlet av Statsforvalteren, som delvis ga klager medhold.

2.3.2 Generell om åpenhet i anskaffelsesprosesser for Trøndelag fylkeskommune

I intervju med teamleder kvalitet på seksjon administrasjon og forvaltning er det vist til at det i konkurransegjennomføring- og kontraktsadministrasjonsverktøy Mercell er en funksjon som gir oversikt over leverandører som fylkeskommunen kjøper varer og tjenester fra. Denne tilgangen er også tilgjengelig på fylkeskommunens intranett, hvor også nye rammeavtaler publiseres. I intervju med seksjonsleder for utbygging fremgår det også at informasjon om enkelte anskaffelser og leverandører publiseres på fylkeskommunens nettsider, særlig i form

av nyhetssaker knyttet til vei- og samferdselsprosjekter. Det opplyses ikke at fylkeskommunen har en egen, samlet ekstern portal for offentlig publisering av fullstendig leverandøroversikt.

2.3.3 Organisering, rutiner og saksbehandling for innsyn i Oslo kommune

Revisor har vært i kontakt med avdelingsdirektør for anskaffelser og bærekraft i Oslo kommune om deres innsynsarbeid ved anskaffelser. Det uttales at ansvaret for behandling av innsynsbegjæringer er lagt til saksbehandler gjennom hele anskaffelsesprosessen. Saksbehandler er innkjøpsrådgiver frem til kontrakt er signert, og deretter overtar dedikerte avtaleforvaltere ansvaret i kontraktsperioden. Arkivets rolle er begrenset til å fungere som formidler.

Videre opplyses det at kommunen har interne saksbehandlingsrutiner basert på lovverket for håndtering av innsyn, herunder vurdering av hvilke opplysninger som kan unntas fra offentlighet. Leverandører bes om å levere sladdede versjoner av tilbudene der forretningshemmeligheter er unntatt, og disse vurderes og kontrolleres av saksbehandler før innsyn gis.

Når det gjelder vurdering av merinnsyn, opplyses det at dette er noe kommunen er lovpålagt å vurdere. For behandlingstid opplyses det at innsynsbegjæringer skal behandles «snarest mulig og innen tre dager som angitt i loven». Når det gjelder krav til innhold i avslag, opplyses det at kommunen ikke har egne maler for avslag på innsyn.

Revisor har også fått opplyst at Oslo kommune har etablert en ordning for offentliggjøring av leverandører. Kommunen opplyser at det publiseres en årlig oversikt over leverandører som er benyttet. Dette samsvarer med informasjon på kommunens nettsider, hvor det fremgår at publisering av leverandøroversikt er et tiltak i Oslo kommunes overordnede tiltaksplan mot korrupsjon (2024–2027). Oversikten skal oppdateres årlig og omfatter leverandører som har fakturert kommunen for mer enn 100 000 kroner eksklusive merverdiavgift siste kalenderår. Videre skal oversikten inneholde samlet faktureringsbeløp per kommunal virksomhet eller brukersted. På bakgrunn av risikovurderinger er enkelte leverandører, særlig innen IKT-området, unntatt offentlighet og fjernet fra oversikten. Hovedformålet med ordningen er å bidra til økt åpenhet, ansvarlighet og redusert korrupsjonsrisiko i kommunens anskaffelsesprosesser

og leverandørforhold.⁹ Det kan kort kommenteres at innslagspunktet for regelverket fra 01.7.2026 er hevet fra 100 000 til 500 000¹⁰.

2.4 Vurderinger

Revisor vurderer at fylkeskommunen har en tydelig ansvar- og rollefordeling for behandling av innsynsbegjæringer knyttet til anskaffelser

Ut fra prosedyrer og intervjuer er det vist til definerte roller mellom seksjon jus og anskaffelser, arkiv og fagavdelinger. Ansvar et beskrives som delt før og etter tildeling av kontrakt og avhengig av hvor innsynskravet mottas. Det fremstår som klart for intervjuobjektene at seksjon jus og anskaffelser skal fungere som en støttetjeneste i innsynssaker, og at denne bistanden også benyttes i praksis.

Det er imidlertid forskjeller i hvordan rolle- og ansvarsfordelingen er organisert sammenlignet med Oslo kommune, hvor hovedansvaret i større grad er lagt til saksbehandler gjennom hele anskaffelsesprosessen, og arkivets rolle er mer begrenset til å fungere som formidler.

Revisor vurderer at fylkeskommunen har rutiner for å identifisere og håndtere opplysninger som kan og skal unntas fra innsyn for anskaffelser, og rutiner for å vurdere meroffentlighet.

Datagrunnlaget viser at det foreligger skriftlige prosedyrer og rutiner som regulerer både identifisering av taushetsbelagte opplysninger, bruk av lovhjemmel, vurdering av meroffentlighet og praktisk håndtering som sladding. Samtidig fremgår det at vurderingene i stor grad er skjønnsmessige, at det kan være krevende å identifisere forretningshemmeligheter, og at det i praksis er behov for bistand fra seksjon jus og anskaffelser eller dialog med leverandører. Det fremgår også at ikke alle informanter har

⁹ Oslo kommune sin hjemmeside, 2024, hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/for-vare-leverandorer/antikorrupsjon/>

¹⁰ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2026). *Stortinget har vedtatt endringer i anskaffelsesloven*. Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesregelverk/lov-og-forskrifter/stortinget-har-vedtatt-endringer-i-anskaffelsesloven>

kjennskap til de skriftlige rutinene eller viser til disse i intervjuene, noe som kan tyde på variasjoner i kjennskap og praktisering.

Gjennomgangen tyder på at fylkeskommunen avslår innsyn før tildeling av kontrakt med hjemmel i offentlighetsloven § 23 tredje ledd. Revisor vil presisere at når innsyn avslås med hjemmel i en skjønnsmessig unntaksbestemmelse i offentlighetsloven, skal det foretas en vurdering av om det likevel bør gis helt eller delvis innsyn (merinnsyn), jf. offentlighetsloven § 11.

Det fremstår som at praksisen i Trøndelag fylkeskommune og Oslo kommune i stor grad er lik når det gjelder håndteringen av opplysninger som kan unntas fra innsyn og vurdering av meroffentlighet.

Revisor vurderer at fylkeskommunen har rutiner for å sikre at innsynskrav for anskaffelser behandles uten ugrunnet opphold

Datagrunnlaget viser at fylkeskommunen legger offentlighetslovens krav til grunn, med en forståelse av behandlingstid på 1–3 virkedager. Samtidig fremgår det at enkelte enheter opererer med interne mål om behandlingstid på inntil fem arbeidsdager. Dette kan være naturlig dersom innsynsbegjæringen er mer omfattende enn vanlig og krever en grundigere vurdering.

Det opplyses videre om at innsynsbegjæringer kan være tidkrevende og at foreløpig svar benyttes. At foreløpig svar skal gis ved innsynsbegjæringer er i tråd med forvaltningsloven § 11 a og sivilombudet sin veiledning¹¹.

At ugrunnet opphold som hovedregel skal forstås som 1-3 virkedager er likt med Oslo kommune sin praksis.

Revisor vurderer at fylkeskommunen i det vesentlige tilfredsstiller minstekravet til innhold i et avslag

Datagrunnlaget viser at fylkeskommunen har en mal for avslag på innsyn som i det vesentlige tilfredsstiller minste kravet til innhold i et avslag. Malen opplyser imidlertid ikke om klagefristens

¹¹ Sivilombudet. *Innsynsguiden – En veileder basert på Sivilombudets behandling av innsynssaker*. 2026. s. 12. Hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2022/04/Innsynsguiden-fra-Sivilombudet.pdf>

lengde, som er 3 uker fra underretning om avslaget er kommet frem til den som krever innsyn. Forvaltningsloven § 29 første ledd første punktum og forarbeidene til offentlighetsloven¹².

Det er opplyst at Oslo kommune ikke har en egen mal for avslag på innsyn.

Revisor vurderer at fylkeskommunen i noen grad legger til rette for åpenhet om leverandører i offentlige anskaffelser

Datagrunnlaget viser at fylkeskommunen har løsninger som gir oversikt over leverandører internt, blant annet gjennom Merccell og publisering av rammeavtaler på intranett. Det fremgår også at informasjon om enkelte anskaffelser og leverandører publiseres eksternt gjennom nyhetssaker på nettsidene, særlig innen vei- og samferdselsprosjekter. Samtidig fremgår det ikke at fylkeskommunen har en samlet og systematisk ekstern oversikt over alle leverandører. Til forskjell fra Trøndelag fylkeskommune, har Oslo kommune etablert en ordning med årlig publisering av leverandøroversikt som del av sitt arbeid med åpenhet og korrupsjonsforebygging. Dette viser at Trøndelag fylkeskommune i mindre grad har systematisert og tilgjengeliggjort informasjon om leverandører eksternt.

2.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at fylkeskommunen i hovedsak har lagt til rette for innsyn i anskaffelsesprosesser.

Det foreligger rutiner, systemer og en definert ansvar- og rollefordeling for behandling av innsynsbegjæringer, og datagrunnlaget viser at seksjon jus og anskaffelser, arkiv og fagavdelinger samlet ivaretar ulike deler av innsynsarbeidet. Det fremgår videre at vurderinger av hvilke opplysninger som skal unntas offentlighet og merinnsyn gjennomføres i praksis, og at behandling av innsynskrav i stor grad skjer innenfor lovpålagte frister. Samtidig er det enkelte forskjeller i hvordan innsynsarbeidet er organisert sammenlignet med Oslo kommune, blant annet ved at ansvaret i Trøndelag fylkeskommune er delt mellom flere funksjoner, mens det i Oslo kommune i større grad er samlet hos saksbehandler gjennom hele prosessen.

¹² Justis- og politidepartementet. (2005). *Ot.prp. nr. 102 (2004–2005): Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet (offentleglova)*. Regjeringen. Avsnitt 12.4.7 side 112. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f1154ac714f94459b0719f952ba4588c/nn-no/pdfs/otp200420050102000dddpdfs.pdf>

Videre har Oslo kommune etablert en ordning for systematisk ekstern publisering av leverandøroversikter, noe det ikke fremgår at Trøndelag fylkeskommune har.

2.6 Anbefalinger

- sørge for at rutiner for håndtering av innsyn er kjent og etterleves i alle relevante enheter.
- vurdere om hensyn til åpenhet, ansvarlighet og redusert korrupsjonsrisiko kan ivaretas i større grad i anskaffelsesarbeidet

3 BEHOVSVURDERING

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet behovsvurderinger ved offentlige anskaffelser:

- Har fylkeskommunen et tilfredsstillende system for behovsvurdering, som bidrar til å oppfylle målet i anskaffelsesstrategien om effektiv bruk av tilgjengelige ressurser?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Fylkeskommunen bør:

- sørge for at anskaffelser er forankret i ledelsen
- ha tydelig definerte roller og ansvar i behovsvurderingsfasen
- utarbeide et tydelig formål med anskaffelsen som danner grunnlag for videre prosess
- identifisere relevante rammebetingelser og strategiske føringer
- involvere relevante brukere og interessenter i behovsavklaringen
- gjennomføre markedsundersøkelser for å kartlegge konkurransesituasjon og kostnadsnivå
- vurdere alternative løsninger for å dekke behovet

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Funn

Revisor har ikke mottatt generelle rutiner eller prosedyrer for fylkeskommunens gjennomføring av behovsvurderinger.

3.3.1 Forankring i ledelse

Det fremgår av intervjudataene at forankring av innkjøp i ledelsen i hovedsak skjer gjennom politiske vedtak, budsjettmessige beslutninger og administrative beslutningslinjer. Behov for anskaffelser beskrives å kunne oppstå som følge av politiske beslutninger, administrative bestillinger eller innmeldte behov fra underliggende enheter. Større anskaffelser knyttes gjennomgående til vedtatte budsjetter og politisk behandling. Flere intervjuobjekter beskriver at beslutninger om igangsetting av mindre anskaffelser kan fattes administrativt innenfor gitte fullmakter, mens større anskaffelser enten løftes til ledermøte, avdelingsdirektørnivå eller behandles politisk. Det fremgår også at forankring i ledelsen i praksis ofte forstås som en

bekreftelse av finansiering, enten gjennom budsjett og økonomiplan eller ved at leder med budsjettansvar bekrefter anskaffelsen. Samtidig beskrives det variasjon i hvordan informasjon og bestillinger formidles i styringslinjen, og enkelte intervjuobjekter peker på usikkerhet knyttet til hvordan forankringen i ledergrupper skal kunne ivaretas på en god måte etter at organisatoriske endringer blir satt i verk.

3.3.2 Roller og ansvar i behovsfasen

Det fremgår av intervjudataene at roller og ansvar i behovsvurderingsfasen i hovedsak ivaretas gjennom etablerte praksiser i den enkelte enhet, og i mindre grad gjennom felles, formaliserte rollebeskrivelser. Behov initieres typisk av skoler, fagavdelinger, kommuner eller gjennom administrative bestillinger, og vurderes videre innenfor den aktuelle seksjonens ansvarsområde. I flere intervjuer beskrives det at ansvar i behovsvurderingsfasen ivaretas gjennom prosjektorganisering, der prosjektleder eller ansvarlig fagperson har en sentral rolle i å følge opp behovet videre. Ved større prosjekter opplyses det at det etableres prosjekt- eller planleggingsgrupper der ulike fagfunksjoner bidrar inn i behovsavklaringen, mens mindre eller mer avgrensede behov håndteres administrativt. Dersom det er usikkerhet knyttet til behovet eller videre håndtering, beskrives det at saken kan løstes til ledermøte eller politisk nivå. Samtidig fremgår det på tvers av intervjuene at det ikke vises til skriftlige eller formaliserte rutiner i internkontrollsystemet som entydig definerer roller og ansvar i behovsvurderingsfasen på tvers av organisasjonen, og at rolle- og ansvarsfordelingen i denne fasen i stor grad er praksisbasert og avhengig av anskaffelsestype og organisatorisk tilhørighet.

3.3.3 Formålsbeskrivelse

Ut fra intervjuene fremstår det som at formålet med anskaffelser i stor grad knyttes til gjennomføring av vedtatte prosjekter og tiltak, og at formålet ofte fremgår av forprosjekter, politiske vedtak og styringsdokumenter som budsjett og handlingsprogram. Det beskrives at investeringsbudsjett og prioriterte prosjekter er sentrale føringer for hvilke anskaffelser som gjennomføres, særlig innen samferdselsområdet.

I noen tilfeller utvikles formålet som del av behovsvurderingen og knyttes til konkrete behov i virksomheten. I anskaffelsen av beredskapssystemet fremgår formålet som behovet for et moderne, framtidsrettet og brukervennlig system for varsling av akutte hendelser. Da med tilhørende krav til support, vedlikehold og videreutvikling, og med anvendelse i hele organisasjonen.

I andre tilfeller fremstår formålet som fastlagt på forhånd gjennom politiske beslutninger og prosjektinitiering. I dagsturhytteprosjektet er formålet formulert som å bidra til å utvikle

lavterskel friluftstilbud og legge til rette for økt fysisk aktivitet og folkehelse, basert på et etablert konsept og en standardisert hyttemodell som skal benyttes i hele prosjektet.

3.3.4 Rammebetingelser

Det er gjennomgående i materialet at rammebetingelser i hovedsak knyttes til politiske vedtak, budsjett og økonomiske rammer, samt prosjektspesifikke forhold. Flere informanter beskriver at anskaffelser primært skal bidra til å gjennomføre vedtatte tiltak, og at føringer dermed følger av forprosjekter, politiske beslutninger og økonomiske prioriteringer. Dette understøttes også av beskrivelser fra samferdselsområdet, hvor investeringsbudsjett og handlingsprogram fremstår som sentrale styringsdokumenter for hvilke anskaffelser som gjennomføres.

Videre er det enighet om at lov og forskrift om offentlige anskaffelser utgjør en sentral rammebetingelse. I tillegg vises det til interne styringssystemer og prosedyrer, som eksempelvis fylkeskommunens styringssystem (Compilo), som gir føringer for gjennomføring av anskaffelser. Flere informanter viser også til at anskaffelsesstrategien inngår som en relevant føring, sammen med kontraktsbestemmelser og prosjektspesifikke rammer som budsjett og finansiering.

Samtidig fremgår det at enkelte tematiske føringer også kan være relevante i konkrete anskaffelser. I materialet vises det blant annet til føringer knyttet til folkehelse og likeverdig behandling av kommuner i forbindelse med dagsturhytteprosjektet, samt til miljøkrav som en del av rammebetingelsene i samferdselsanskaffelser. Disse føringene fremstår imidlertid i hovedsak som knyttet til det konkrete prosjektet eller fagområdet.

Intervjudataene viser samtidig variasjon i hvorvidt bredere strategiske føringer identifiseres. Flere informanter beskriver i liten grad en praksis der anskaffelser kobles eksplisitt til overordnede strategier, sektorovergrepene planer eller nasjonale føringer, utover det som følger direkte av lovverk og konkrete prosjektvedtak. I ett intervju fremheves det eksplisitt at strategiske vurderinger utover prosjekt- og vedtaksnivå i begrenset grad gjennomføres, blant annet som følge av kapasitet og ressursituasjon.

Det fremgår også variasjon mellom fagområdene. Innen samferdsel er koblingen til budsjett, handlingsprogram og interne prosessbeskrivelser det som utgjør rammebetingelsene, mens forholdet til bredere føringer, som nasjonale planer eller strategier, i mindre grad er konkretisert i datamaterialet.

Fra seksjon juss og anskaffelser fremgår det at fylkeskommunen har en elektronisk «behovsmelding» i anskaffelsessystemet Mercell, der den som bestiller fyller inn informasjon relevant for behovsfasen, og at denne er ment benyttet som grunnlag for videre involvering fra

seksjon juss og anskaffelser. Samtidig fremgår det av intervjudataene at bruken av behovsmeldingen varierer mellom enheter. Det opplyses at funksjonaliteten i mindre grad benyttes der behovsavklaringer gjennomføres som del av forprosjekter, særlig innen bygge- og anleggsanskaffelser. Videre fremgår det at enkelte enheter ikke kjenner til eller har tatt behovsmeldingen i bruk i praksis. På tvers av intervjuene beskrives det dermed at variasjon i bruk av behovsmeldingen henger sammen med ulike anskaffelsestyper og praksis hos de enkelte delene av organisasjonen.

3.3.5 Bruker- og interessentmedvirkning

Det fremgår av intervjudataene at relevante brukere og interessenter involveres i behovsavklaringen gjennom ulike former for dialog, arbeidsgrupper, prosjektorganisering og forprosesser. I flere tilfeller skjer involveringen ved at brukere gir innspill til behov, og at disse følges opp videre i organisasjonen, blant annet gjennom møter og etablering av arbeidsgrupper. I ett tilfelle knyttet til anskaffelse av beredskapssystem fremgår det at det ble etablert en arbeidsgruppe med rektorer, og at temaet også ble behandlet i rektormøte.

Videre viser intervjudataene at brukere og interessenter i større prosjekter involveres gjennom strukturerte prosesser. Dette skjer blant annet ved etablering av prosjekt- og planleggingsgrupper med deltakelse fra ulike fagmiljøer og aktører, hvor også eksterne interessenter som kommuner kan inngå. I slike prosesser fremgår det at ulike grupper bidrar i behovsavklaringen og i vurdering av løsninger.

I enkelte prosjekter involveres brukere og interessenter gjennom mer omfattende medvirkningsprosesser. I dagsturhytteprosjektet fremgår det at kommunene deltar i vurderingen av hvordan behovet skal innfris, blant annet gjennom valg av lokalisering og tilrettelegging av tiltakene. Det fremgår også at kommunene kan tilpasse de opprinnelige pakkelløsningene gjennom valg av skreddersydde løsninger og tilleggfasiliteter. Videre fremgår det at brukermedvirkningen også kan omfatte lokale prosesser med innbyggere og samarbeid med frivillige aktører.

3.3.6 Markedsundersøkelser

Flere informanter informere om at markedskunnskap inngår som en del av behovs- og planleggingsfasen før anskaffelser. I noen enheter skjer dette gjennom aktiv dialog med leverandører i forkant av anskaffelser, blant annet for å utarbeide kravspesifikasjoner og få innsikt i markedet. Det fremgår også at slik dialog kan benyttes for å få informasjon om prismodeller og et overordnet bilde av kostnadsnivå før konkurransen gjennomføres.

I andre enheter fremgår det at systematiske markedsundersøkelser i liten grad gjennomføres. I disse tilfellene beskrives praksisen i større grad som basert på intern erfaring og kjennskap

til markedet og eksisterende løsninger. Det opplyses at det har vært diskusjoner om markedsundersøkelser, men at dette ikke fremstår som en etablert eller gjennomgående praksis.

3.3.7 Alternativ-løsninger

Det beskrives at det i flere tilfeller gjøres vurderinger av om behovet kan dekkes gjennom eksisterende løsninger, endret bruk av systemer eller andre tilpasninger, og at behov som overlappes av eksisterende tilbud kan bli avvist eller justert. Samtidig fremgår det at slike vurderinger i stor grad gjennomføres løpende og tilpasses den enkelte anskaffelsen, fremfor å følge en fast metodikk.

Videre viser intervjudataene at vurdering av alternative løsninger i noen enheter skjer som en del av mer strukturerte prosesser knyttet til prosjekt- og planleggingsarbeid. Dette oppgis blant annet å omfatte vurderinger av ulike tekniske eller praktiske løsninger, der det tas hensyn til behov, økonomiske rammer og faglige vurderinger før valg av løsning. I enkelte tilfeller beskrives det også konkrete vurderinger mellom ulike løsningsalternativer, som for eksempel valg mellom rehabilitering og nyanskaffelse basert på kostnader og levetid.

3.3.8 To eksempler på behovsavklaring i praksis

I enkelte intervjuer har revisor bedt informantene om å vise til konkrete eksempler på anskaffelse som er gjennomført. Det er i tilknytning til eksemplene stilt spørsmål om prosessen for behovsvurderinger. Prosjektet om dagsturhytter anses som en beslutning om investering, mens beredskapssystemet er opplyst finansiert over driftsbudsjettet.

Dagsturhytter

Dagsturhytteprosjektet gjelder etablering av dagsturhytter i kommunene i Trøndelag, med mål om å utvikle et lavterskel friluftstilbud for befolkningen. Prosjektet omfatter bygging av én hytte i hver kommune og er organisert som et samarbeid mellom fylkeskommunen, kommunene, en privat aktør og andre finansieringskilder. Prosjektet er politisk vedtatt og finansieres som et spleiselag, der ekstern medfinansiering er en forutsetning for gjennomføringen.

Fylkeskommunen er prosjekteier og har ansvar for gjennomføring av anskaffelsen, herunder gjennomføring av anbudskonkurranse og koordinering av kontraktsprosessen, mens kommunene deltar gjennom valg av tomt, lokal forankring og inngåelse av avtaler om drift og vedlikehold i samarbeid med frivillige aktører.

Beredskapssystem skole

Beredskapssystemet gjelder en digital løsning for varsling og håndtering av akutte hendelser i skolesektoren. Anskaffelsen omfatter etablering av et system for varsling av alvorlige hendelser, og gjennomføres som en åpen anbudskonkurranse. I konkurransegrunnlaget fremgår det at fylkeskommunen har behov for et moderne, framtidsrettet og brukervennlig system som skal benyttes ved alle videregående skoler samt ved Trøndelag høyere yrkesfagskole.

Det fremgår videre at anskaffelsen også omfatter leveranse av tilhørende tjenester, herunder support, vedlikehold og videreutvikling av systemet, med sikte på å kunne imøtekomme framtidige behov og krav.

Tabell 1. Sentrale elementer i behovsvurderingen for to konkrete anskaffelser

Kriterium	Dagsturhytter	Beredskapssystem skole
Sikre forankring av innkjøp i ledelsen	Prosjektet er forankret gjennom politisk behandling, jf. vedtak i hovedutvalg for kultur den 27.09.2023, sak 47/23, med tilhørende saksframlegg.	Anskaffelsen opplyses å være forankret i lederlinjen og behandlet i lederfora. Anskaffelsen er kunngjort den 30.05.25 i Doffin.
Tydelige roller og ansvar i behovsvurderingsfasen	Kultur og idrett har initiert behovet og har overordnet eierskap, mens team kvalitet bistår med anskaffelseskompetanse.	Det uttales at det var seksjonsleder som hadde oppgaven med behovsvurderingen. Det er ikke beskrevet ytterligere roller i behovsvurderingen.
Utarbeide et tydelig formål med anskaffelsen som danner grunnlag for videre prosess	Formålet med anskaffelsen fremgår av prosjektbeskrivelsen, og er knyttet til gjennomføring av et politisk vedtatt prosjekt om etablering av dagsturhytter i alle kommuner. Prosjektet skal bidra til å utvikle lavterskel friluftstilbud og legge til rette for økt fysisk aktivitet og folkehelse. Det fremgår at Trøndelag legger til grunn et etablert konsept utviklet i andre	Formålet med anskaffelsen er beskrevet som å etablere et system for varsling og håndtering av akutte hendelser i skolesektoren. I behovsbeskrivelsen presiseres det at det er behov for et moderne, framtidsrettet og brukervennlig system, som også skal ivareta support, vedlikehold og videreutvikling. Det fremgår videre at systemet skal benyttes ved alle

	fylker, og at det er valgt en standardisert hyttemodell som skal benyttes i hele prosjektet.	videregående skoler i fylkeskommunen og ved Trøndelag høyere yrkesfagskole. Det er sagt mindre om behovet for individuell tilpasning av systemet.
Identifisere relevante rammebetingelser og strategiske føringer	Prosjektet er forankret i overordnede mål om å fremme folkehelse, fysisk aktivitet og tilgang til nærfriluftsliv. Det vises til fylkeskommunens rolle som regional friluftslivsmyndighet og til mål i økonomiplanene om å redusere barrierer for deltakelse i fysisk aktivitet. Det fremgår videre at prosjektet organiseres som et spleiselag mellom flere aktører, og at ekstern medfinansiering er en forutsetning for gjennomføring. Det er vist til at arealmessige forhold, og forhold ved byggegrunn også ivaretas av andre sektormyndigheter.	Det vises til behov for sikkerhet og beredskap, men ikke til overordnede strategier eller nasjonale føringer.
Involvere relevante brukere og interessenter i behovsavklaringen	Kommunene deltar i prosjektet og har ansvar for valg av lokalisering og tilrettelegging av den enkelte hytte. Dette innebærer også lokale prosesser knyttet til medvirkning fra innbyggere og samarbeid med frivillige organisasjoner om drift og vedlikehold. Selve hyttekonseptet er imidlertid fastlagt.	Det opplyses om at rektorer og skoleledelse er involvert gjennom arbeidsgruppe og møter.

Gjennomføre markedsundersøkelser for å kartlegge konkurransesituasjon og kostnadsnivå	Det fremgår ikke av materialet at det er gjennomført særskilte markedsundersøkelser i forkant av anskaffelsen. Anskaffelsen bygger på bruk av eksisterende konsept og tilhørende anbudsgrunnlag fra andre fylker, og det er lagt opp til en felles anskaffelsesprosess for alle kommunene. Konkurransen om rammeavtalen beskrives som en form for markedsundersøkelse.	Det opplyses om at det er gjennomført dialog med leverandører og vurdering av løsninger i markedet.
Vurdere alternative løsninger for å dekke behovet	Det fremgår ikke av dokumentasjonen at alternative løsninger for å dekke behovet er vurdert. Materialet viser at det er lagt til grunn et etablert og standardisert konsept for dagsturhytter, som også er benyttet i andre fylker.	Alternative løsninger er opplyst å være vurdert før valget av system.

Kilde: Sammenstilling av intervjudata, Revisjon Midt-Norge SA

3.4 Vurdering

Revisor vurderer at fylkeskommunen har sørget for at anskaffelser er forankret i ledelsen

Datagrunnlaget viser at forankring av innkjøp skjer gjennom etablerte styringslinjer, herunder politiske vedtak, budsjettbehandling og administrative beslutninger. Større anskaffelser synes gjennomgående å være knyttet til politisk behandling og vedtatte budsjetter, mens mindre anskaffelser forankres administrativt innenfor gitte fullmakter eller løftes til ledermøter og avdelingsdirektørnivå ved behov. Forankring i ledelsen fremstår i praksis ofte som knyttet til bekreftelse av finansiering gjennom budsjettansvar.

Revisor vurderer at fylkeskommunen ikke fullt ut har tydelig definerte roller og ansvar i behovsvurderingsfasen

Gjennomgangen viser at roller og ansvar i behovsvurderingsfasen i stor grad er basert på etablert praksis i den enkelte enhet, blant annet gjennom prosjektorganisering og ansvar hos prosjektleder eller fagperson. Samtidig fremgår det at det i liten grad vises til felles, formaliserte rollebeskrivelser eller skriftlige retningslinjer som entydig definerer roller og ansvar på tvers av organisasjonen. Dette tilsier at rolle- og ansvarsfordelingen i behovsvurderingsfasen i stor grad er praksisbasert og avhengig av anskaffelsestype og organisatorisk tilhørighet.

Revisor vurderer at fylkeskommunen i noen grad utarbeider et tydelig formål med anskaffelsen som danner grunnlag for videre prosess

Det er ikke dokumentert en felles metode eller rutine for hvordan formålet skal utarbeides og dokumenteres for anskaffelser i fylkeskommunen. Flere anskaffelser synes å ta utgangspunkt i politiske bestillinger eller etablerte prosjekter, hvor formålet allerede er definert gjennom vedtak, forprosjekter eller styringsdokumenter. Samtidig viser datagrunnlaget at formålet i andre tilfeller konkretiseres som en del av behovsvurderingen i den enkelte enhet, da ut fra en vurdering av behovet opp mot nytteverdien.

På bakgrunn av dette fremstår det som at formål i mange tilfeller er angitt, enten politisk eller administrativt, men at det i mindre grad fremgår en ensartet eller systematisk tilnærming til hvordan formålet utarbeides og følges opp som grunnlag for videre anskaffelsesprosess.

Revisor vurderer at fylkeskommunen i noen grad identifiserer relevante rammebetingelser og strategiske føringer

Intervjudataene viser at rammebetingelser i stor grad identifiseres og knyttes til politiske vedtak, budsjett, lovverk og prosjektspesifikke forhold, og at disse fungerer som sentrale føringer for anskaffelser. Det fremgår også at interne styringssystemer og strategier benyttes som grunnlag i gjennomføringen, og at tematiske føringer som folkehelse og miljø vektlegges i konkrete prosjekter. Samtidig viser datagrunnlaget at identifiseringen av bredere strategiske føringer, som sektorovergripende eller nasjonale planer, i mindre grad fremstår som systematisk. Flere intervjuobjekter beskriver at slike vurderinger i begrenset grad

gjennomføres utover det som følger av prosjektvedtak og lovverk, og at praksis varierer mellom fagområder.

Det registreres at kjennskapen og bruken av sjekklisten «behovsmelding» som et verktøy i behovsfasen variere mellom de ulike seksjoner/enheter/team.

Revisor vurderer at fylkeskommunen i noen grad involverer relevante brukere og interessenter i behovsavklaringen.

Datagrunnlaget viser at brukere og interessenter inngår i behovsavklaringen gjennom dialog, arbeidsgrupper og prosjektorganisering. I flere tilfeller deltar brukere aktivt gjennom innspill til behov og deltakelse i møter og arbeidsgrupper, og dette følges opp videre i organisasjonen. Videre fremgår det at involvering i større prosjekter ofte skjer gjennom mer strukturerte prosesser, som prosjekt- og planleggingsgrupper med deltakelse fra ulike fagmiljøer og eksterne aktører, inkludert kommuner.

Samtidig viser datagrunnlaget at involveringen varierer i form og omfang. I enkelte prosjekter, som dagsturhytteprosjektet, deltar interessenter i tilpasning og gjennomføring innenfor rammer som i stor grad er fastlagt på forhånd. Dette indikerer at brukermedvirkningen ikke i alle tilfeller er rettet mot den innledende utformingen av behov og løsning, men i større grad mot videre tilpasning.

Revisor vurderer at fylkeskommunen i noen grad gjennomfører markedsundersøkelser for å kartlegge konkurransesituasjon og kostnadsnivå.

Datagrunnlaget viser at for enkelte typer anskaffelser gjennomføres undersøkelser for å få bedre innsikt i marked, krav og prismodeller. Samtidig fremgår det at systematiske markedsundersøkelser i flere enheter i liten grad gjennomføres, og at vurderinger av konkurransesituasjon og kostnadsnivå ofte baseres på intern erfaring og kjennskap til eksisterende løsninger. Det fremgår også at det ikke er etablert en gjennomgående eller felles praksis for markedsundersøkelser på tvers av enhetene.

Revisor vurderer at fylkeskommunen i noen grad vurderer alternative løsninger for å dekke behovet.

Datagrunnlaget viser at vurdering av alternative løsninger inngår som et element i behovs- og planleggingsfasen, men at dette i stor grad skjer som en del av løpende vurderinger tilpasset den enkelte anskaffelsen. Det fremgår at alternative løsninger ses i sammenheng med bruk av eksisterende løsninger, tilpasninger eller andre tiltak, og at behov kan bli avvist dersom det overlapper med allerede etablerte løsninger. Samtidig viser datagrunnlaget at det ikke fremstår som en gjennomgående praksis at vurdering av alternative løsninger er systematisert som et fast og eksplisitt steg i behovsvurderingen på tvers av enhetene.

3.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at fylkeskommunens system for behovsvurdering i noen grad er tilfredsstillende og bidrar til å oppfylle målet i anskaffelsesstrategien om effektiv bruk av tilgjengelige ressurser, men at det samlet sett ikke fullt ut fremstår som helhetlig og systematisk.

Gjennomgangen viser at behovsanalyser gjennomføres i avdelinger og seksjoner ved at sentrale elementer i behovsvurderingen ivaretas som en del av etablerte prosesser. Samtidig fremstår gjennomføringen i stor grad som praksisbasert og tilpasset den enkelte enhet, uten en tydelig felles eller gjennomgående tilnærming på tvers av organisasjonen.

Flere sentrale deler av behovsvurderingen, herunder roller og ansvar, utforming av formål, identifisering av føringer, markedsundersøkelser og vurdering av alternative løsninger, varierer i hvordan de gjennomføres og dokumenteres. Dette tilsier at behovsvurderinger gjennomføres, men at det i mindre grad fremstår som et område som er satt i system gjennom en felles og bevisst tilnærming til hvordan slike analyser skal gjennomføres på tvers av organisasjonen.

Det bemerkes at revisjonskriteriene på dette området i hovedsak er formulert som bør-krav og ikke direkte følger av lov og forskrift, men representerer anerkjente prinsipper og beste praksis for god gjennomføring av anskaffelser.

3.6 Anbefaling

- sikre en mer helhetlig og systematisk tilnærming til behovsvurderinger for offentlige anskaffelser.

4 KONTRAKTSOPPFØLGING

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet kontraktsoppfølging:

- Har fylkeskommunens et tilfredsstillende system for kontraktsoppfølging, som bidrar til å oppfylle målet i anskaffelsesstrategien om effektiv bruk av tilgjengelige ressurser

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Fylkeskommunen bør:

- etablere tydelig definerte roller og ansvar for kontraktsoppfølgingen
- etablere systemer og rutiner for kontraktsoppfølging
- etablere et kontraktsregister og gjennomføre risikovurderinger av kontraktsporteføljen og den enkelte kontrakt
- gjennomføre oppstartsmøter, statusmøter og sette krav til rapportering for leverandør
- følge opp leveranser ut fra kvalitet, pris og kontraktsbetingelser
- ha rutiner for endrings- og avvikshåndtering
- vurdere opsjoner og dokumentere erfaringer ved kontraktsslutt

4.3 Funn

Revisor har ikke mottatt generelle rutiner eller prosedyrer for fylkeskommunens kontraktsoppfølging.

4.3.1 Roller og ansvar i kontraktsoppfølgingen

På tvers av referatene fremgår det at ansvaret for kontraktsoppfølging i hovedsak er knyttet til den enheten som har gjennomført anskaffelsen, og at oppfølgingen i flere tilfeller ivaretas av samme person som har hatt ansvar for konkurransegjennomføringen. For fellesavtalene, som omfattes av flere avdelinger, har jus og anskaffelser ansvaret for kontraktsoppfølgingen.

Flere informanter beskriver at ansvaret for kontraktsoppfølging er lagt til de enkelte avdelingene. Det opplyses at hver avdeling har ansvar for egne anskaffelser og tilhørende kontraktsoppfølging, mens sentrale funksjoner kan ha ansvar for utvalgte avtaler, som fellesavtaler.

I enkelte enheter er ansvaret for kontraktsoppfølging knyttet til bestemte roller i prosjektene. Det fremgår blant annet at byggeleder eller tilsvarende funksjon har ansvar for oppfølging av kontrakten og fungerer som kontaktpunkt mot leverandør.

Det fremkommer også beskrivelser av at ansvaret for kontraktsoppfølging kan være knyttet til prosjektorganisering, der ansvar følger rollen i prosjektet, eksempelvis prosjektleder eller ansvarlig for den aktuelle anskaffelsen.

Det opplyses av informantene at graden av tydelig rolle- og ansvarsavklaring varierer. I noen enheter beskrives ansvaret som knyttet til definerte roller i organisasjonen eller prosjektet. I andre tilfeller fremstår ansvaret i større grad knyttet til den enkelte saksbehandler eller rådgiver som har gjennomført anskaffelsen. Det fremgår videre at det i enkelte deler av organisasjonen er planlagt eller pågående endringer i hvordan ansvaret for kontraktsforvaltning skal organiseres, blant annet gjennom etablering av egne roller eller funksjoner for kontraktsoppfølging.

4.3.2 System og rutiner for kontraktsoppfølging

Datagrunnlaget viser at kontraktsoppfølging støttes av ulike systemer og verktøy i de enkelte enhetene, men at bruken og funksjonaliteten varierer. Det fremgår at Merzell benyttes som kontraktsadministrasjonsverktøy, blant annet til registrering av kontrakter og varsling ved utløp. I enkelte enheter benyttes også styringssystemet Compilo, prosjektplattformen Interaxo og økonomisystemer i oppfølgingen av kontrakter i prosjekter.

Samtidig viser intervjudataene at kontraktsoppfølging i stor grad er knyttet til gjennomføring av prosjekter og baseres på kontraktsbestemmelser og aktiviteter som oppstartsmøter, kontrakts- eller byggemøter, samt løpende oppfølging av kvalitet, pris og avvik. Det fremgår at det i enkelte enheter er etablert rutiner for slike aktiviteter, mens det i andre tilfeller i mindre grad er beskrevet formaliserte rutiner for kontraktsoppfølging.

En av informantene uttrykker usikkerhet om avdelingen kontrollerer at fakturaer gjelder lovlig inngåtte avtaler, og peker på at manglende kontroll kan innebære risiko for ulovlige direkteanskaffelser, samtidig som relevante kontrollsystemer man vet finnes, ikke er tatt i bruk.

4.3.3 Kontraktsregister og risikovurderinger

På tvers av intervjudataene fremgår det at fylkeskommunen benytter system for registrering og oversikt over kontrakter. Primært fremstår dette å være Merzell som kontraktsadministrasjonsverktøy. Det foreligger ikke et samlet system eller register som gir en helhetlig oversikt over kontraktsporteføljen på tvers av organisasjonen, og enheten vil som

oftest bare ha oversikt over sine egne avtaler. Det uttales at det eksisterer systemløsninger som kan gi en slik samlet oversikt, men at disse i liten grad benyttes på tvers av enhetene.

Når det gjelder risikovurderinger, fremgår det at dette gjennomføres i tilknytning til enkeltprosjekter og kontrakter, og at vurderingene tilpasses prosjektets størrelse og kompleksitet. Det beskrives at det gjøres risikovurderinger i plan- og gjennomføringsfasen av prosjekter, blant annet knyttet til forhold som økonomi, fremdrift og usikkerhet i prosjektet. I enkelte enheter gjennomføres risikovurderinger særlig knyttet til prosjektusikkerhet, hvor forhold som kostnader, gjennomføring og eksterne rammebetingelser vurderes.

Samtidig fremgår det i liten grad av intervjudataene at det foretas en samlet og overordnet risikovurdering av kontraktsporteføljen. Det er ikke beskrevet praksis der kontrakter vurderes opp mot hverandre med hensyn til risiko, eller at slike vurderinger brukes systematisk til å prioritere oppfølging og ressursbruk. Risikovurderingene fremstår i hovedsak som knyttet til den enkelte kontrakt eller det enkelte prosjekt, fremfor en porteføljebasert tilnærming.

Når det gjelder anskaffelsen av beredskapssystem for håndtering av akutte hendelser i skolen, fremgår det at det er gjennomført risikovurderinger i tilknytning til anskaffelsen. Det opplyses at det er gjennomført både DPIA (personvernkonsekvensvurdering) og ROS-analyse i forbindelse med løsningen. For dagsturhytteprosjektet fremgår det ikke at det er gjennomført en samlet ROS-analyse tilsvarende den som er beskrevet for beredskapssystemet, men at det er gjennomført risikovurderinger i tilknytning til det enkelte avrop på rammeavtalene.

4.3.4 Møtevirksomhet med leverandør

På tvers av intervjudataene fremgår det at oppstartsmøter gjennomføres i de fleste anskaffelser, blant annet i forbindelse med innføring av nye systemer og prosjekter, hvor roller og ansvar gjennomgås og relevante fagmiljøer deltar. Det opplyses at det i enkelte enheter er etablert rutiner for oppstartsmøter med fastsatt innhold og struktur. Videre fremgår det at statusmøter benyttes som del av kontraktsoppfølgingen, enten som faste og regelmessige møter eller som møter som gjennomføres ved behov i løpet av kontraktsperioden. I noen enheter oppgis det konkrete intervaller for slike møter, mens andre beskriver en mer løpende oppfølging uten nærmere angivelse av hyppighet. Det fremgår også at det i tilknytning til kontraktsoppfølging stilles krav til rapportering fra leverandør, og at dette følges opp gjennom møtestrukturer og dialog i kontraktsperioden.

4.3.5 Oppfølgingen av kvalitet, pris og betingelser

Det fremgår av intervjuene at oppfølging av leveranser skjer opp mot kontraktskrav til kvalitet, pris og betingelser, og at leverandører i flere tilfeller må dokumentere forhold gjennom krav til

dokumentasjon og rapportering, supplert med stikkprøver og kontroller. På tvers av enhetene beskrives det at kvalitet kontrolleres gjennom en kombinasjon av gjennomgang av leveranser, dokumentasjon, fysisk tilstedeværelse og visuelle kontroller, mens pris følges opp gjennom fakturakontroll og opp mot avtalt fremdrift og kontraktsvilkår.

4.3.6 Endrings- og avvikshåndtering

Det fremgår av intervjuene at endrings- og avvikshåndtering i hovedsak er forankret i kontraktsbestemmelser på tvers av informantene. Det beskrives gjennomgående at kontrakter regulerer hvordan avvik skal håndteres, herunder krav til varsling av endringer, behandling av endringsanmodninger og håndtering av mislighold. Videre er det et felles trekk at avvik følges opp som en del av kontraktsoppfølgingen, og at dialog med leverandør benyttes som virkemiddel ved håndtering av avvik og manglende leveranser.

Det fremgår også at avvik meldes inn fra flere kilder. I enkelte tilfeller håndteres avvik gjennom formelle avvikssystemer i organisasjonen, mens det i andre tilfeller meldes inn gjennom brukere av tjenestene, superbrukernettsverk eller ansvarlige i prosjektene, og tas videre i oppfølgingen mot leverandør.

Samtidig viser datagrunnlaget forskjeller i hvordan håndteringen er organisert og gjennomført. Enkelte informanter beskriver bruk av etablerte avvikssystemer og standardkontrakter med nærmere regulerte prosedyrer for endrings- og avvikshåndtering. Andre beskriver i større grad en praksis der håndtering skjer gjennom løpende kontraktsoppfølging og dialog, uten nærmere omtale av systemstøtte eller standardiserte rutiner. Det fremgår også at hvordan endringer og krav håndteres kan variere etter situasjon, innenfor rammene av kontrakten.

4.3.7 Forholdet til opsjoner og sluttevalueringer

Det fremgår av intervjuene at kontrakter ofte inngås med en fast varighet, typisk tre år, med opsjon på forlengelse. Det beskrives at opsjon benyttes dersom avtalen har vist seg å fungere godt, og at det gjøres vurderinger av dette før kontraktsutløp. Det opplyses også at systemer gir varsling når kontrakter nærmer seg utløp. Videre fremgår det at det gjennomføres evalueringer av kontrakter, enten i forkant av nye konkurranser eller etter kontraktsperioden, og at erfaringer brukes i arbeid med nye konkurransegrunnlag og avrop.

Det fremgår samtidig av intervjuene ulik beskrivelse av hvordan dette gjennomføres. I noen tilfeller omtales evaluering og bruk av erfaringer i forkant av nye konkurranser, mens det i andre tilfeller beskrives at erfaringer brukes gjennom gjennomgang av avvik og endringer eller innarbeides i konkurransegrunnlag ved senere avrop. Det fremgår også at erfaringsoverføring i noen tilfeller er beskrevet som personbasert og ikke systematisk dokumentert, og at det ikke er automatikk i bruk av opsjoner.

4.3.8 To eksempler på kontraktsoppfølging i praksis

For å belyse kontraktsoppfølgingen nærmere, tas det utgangspunkt i de samme eksemplene som er benyttet i behovsvurderingen, for å konkretisere hvordan oppfølgingen skjer i praksis.

Tabell 2. Sentrale elementer av kontraktsoppfølging for to konkrete anskaffelser

Kriterium	Dagsturhytta	Beredskapssystem skole
Etablere tydelig definerte roller og ansvar for kontraktsoppfølgingen	Ansaret for er lagt til samme person som har ansvar for anskaffelsen. Dette begrunnes med behovet for løpende oppfølging av et høyt antall avrop, og at det derfor vurderes som mest hensiktsmessig samme rolle ivaretar både anskaffelse og kontraktsoppfølging.	Det fremgår at samme person som hadde ansvar for anskaffelsen også følger opp kontrakten.
Etablere systemer og rutiner for kontraktsoppfølging	Det er benyttet standardkontrakt for prosjektet (NS 8405) og oppfølging skjer som ledd i prosjektgjennomføringen, overtakelse og garantiperiode.	Det er opplyst at det benyttes standardkontrakter. Utover dette er det ikke beskrevet konkrete systemer eller rutiner for denne anskaffelsen.
Etablere et kontraktsregister og gjennomføre risikovurderinger	Det fremgår at kontrakter legges inn i kontraktsregister og at det gjennomføres risikovurdering i forkant av avrop i prosjektet.	Det er ikke gitt konkrete opplysninger om at kontrakten er lagt inn i systemet til fylkeskommunen, men at det er praksis. For denne anskaffelsen er det opplyst at det ble gjennomført egen ROS og DPIA
Gjennomføre oppstartsmøter, statusmøter og krav til rapportering	Det fremgår at det gjennomføres oppstartsbefaring/oppstartsmøte for hver hytte. Det er ikke gitt opplysninger om statusmøter eller rapportering.	Det fremgår ikke konkret om oppstartsmøte ble gjennomført for denne anskaffelsen. Det fremgår at oppfølging skjer gjennom løpende møter med leverandør.

Følge opp leveranser ut fra kvalitet, pris og betingelser	Det opplyses om at kvalitet følges opp gjennom befaringer og at pris følges opp gjennom fakturakontroll. Det gjennomføres overtakelse og oppfølging i garantiperiode.	Det uttales at leveransen gjennomgås opp mot kravspesifikasjon, og at mangler tas opp med leverandør og kan føre til etterleveranse eller prisavslag.
Ha rutiner for endrings- og avvikshåndtering	Det fremgår at dette er regulert i kontrakt (NS 8405), og at avvik er registrert i prosjektet (forsinkelse i levering pga. raset ved Nesvatnet).	Det fremgår at manglende leveranser følges opp i møter med leverandør, og at avvik meldes gjennom avvikssystem og via brukere av systemet.
Vurdere opsjoner og dokumentere erfaringer ved kontraktsslutt	Det fremgår at erfaringer fra avvik og gjennomføring brukes i senere avrop. Opsjoner er ikke omtalt.	Det fremgår at kontrakten har varighet på tre år med opsjon på forlengelse. Det fremgår ikke konkret hvordan erfaringer fra denne kontrakten dokumenteres ved avslutning.

Kilde: Sammenstilling av intervjudata, Revisjon Midt-Norge SA

4.4 Vurdering

Revisor vurderer at fylkeskommunen i hovedsak har etablert tydelig definerte roller og ansvar for kontraktsoppfølgingen.

Datagrunnlaget viser at ansvaret for kontraktsoppfølging i hovedsak ligger hos den enheten eller personen som har stått som ansvarlig for gjennomføringen av anskaffelsen fra starten av. I enkelte enheter er oppfølgingen eller deler av oppfølgingen av kontraktsbestemmelser lagt til byggeleder eller prosjektleder, hvor ansvar for oppfølging inngår som del av prosjektorganiseringen.

Revisor vurderer at fylkeskommunen i noen grad har etablert systemer og rutiner for kontraktsoppfølging.

Datagrunnlaget viser at kontraktsoppfølging støttes av flere systemer, blant annet Merzell, Compilo, Interaxo og økonomisystemer. Samtidig gjennomføres oppfølgingen i stor grad

gjennom prosjektbaserte aktiviteter som møter og løpende kontroll av leveranser. Det fremgår at det finnes enkelte etablerte rutiner i noen enheter, men at det ikke er en ensartet eller gjennomgående systematisert praksis for kontraktsoppfølging på tvers av organisasjonen. Det gis også eksempler på bekymring for manglende kontrolltiltak med tanke på fakturaer for avtaleforhold.

Revisor vurderer at fylkeskommunen i noen grad har etablert kontraktsregister og gjennomfører risikovurderinger av kontraktsporteføljen og den enkelte kontrakt.

Datagrunnlaget viser at det benyttes et kontraktsregister gjennom Mercell, men at dette ikke gir en samlet oversikt over kontraktsporteføljen på tvers av organisasjonen, og at oversikt i hovedsak er knyttet til den enkelte enhet. Videre fremgår det at risikovurderinger gjennomføres i tilknytning til enkeltprosjekter og kontrakter. Det er vist til eksempler med ROS- og DPIA-analyser i enkelte anskaffelser, samt løpende vurderinger av ROS tilpasset prosjektets størrelse og kompleksitet. Samtidig fremgår det ikke at det gjennomføres systematiske risikovurderinger av kontraktsporteføljen som helhet.

Revisor vurderer at fylkeskommunen i noen grad gjennomfører oppstartsmøter, statusmøter og krav til rapportering for leverandør

Datagrunnlaget viser at oppstartsmøter gjennomføres i de fleste anskaffelser, og at det i enkelte enheter er etablert rutiner med fastsatt innhold og struktur. Videre benyttes statusmøter og løpende dialog i kontraktsoppfølgingen, enten fast eller ved behov. Samtidig fremgår det at krav til rapportering og oppfølging av leverandør i hovedsak er knyttet til prosjektgjennomføring og kontraktsbestemmelser, og at praksisen varierer mellom enhetene.

Revisor vurderer at fylkeskommunen i noen grad følger opp leveranser ut fra kvalitet, pris og kontraktsbetingelser.

Datagrunnlaget viser at oppfølging av leveranser gjennomføres i praksis gjennom oppstartsmøter, statusmøter og løpende dialog med leverandør, samt kontroll av leveranser opp mot kontrakt og kravspesifikasjon. Samtidig fremgår det at oppfølgingen i stor grad er knyttet til prosjektgjennomføring og kontraktsbestemmelser, og at praksisen varierer mellom enhetene.

Revisor vurderer at fylkeskommunen i noen grad har rutiner for endrings- og avvikshåndtering.

Datagrunnlaget viser at håndtering av endringer og avvik i hovedsak skjer på bakgrunn av kontraktsbestemmelser, hvor det er fastsatt prosedyrer for varsling og behandling av avvik. Det fremgår at oppdragsgiver varsles av leverandør ved behov for endringer, og at slike varsler følges opp gjennom vurderinger i prosjektorganisasjonen, typisk ved prosjektleder. Avvik og endringer håndteres videre løpende gjennom dialog og oppfølging i prosjektet.

Revisor vurderer at fylkeskommunen i noen grad vurderer opsjoner og dokumenterer erfaringer ved kontraktsslutt.

Datagrunnlaget viser at erfaringer fra kontrakter benyttes videre, blant annet ved gjennomgang av endrings- og avviksmeldinger og innarbeiding av disse i konkurransegrunnlag for nye avrop. Det fremgår at erfaringer dokumenteres og brukes i videre anskaffelser, men at dette i hovedsak er knyttet til konkrete prosjekter og avrop. Datagrunnlaget gir i mindre grad informasjon om systematisk vurdering av opsjoner ved kontraktsslutt, men at opsjoner er tatt inn i avtaler.

4.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at fylkeskommunens system for kontraktsoppfølging i noen grad er tilfredsstillende og bidrar til å oppfylle målet i anskaffelsesstrategien om effektiv bruk av tilgjengelige ressurser, men at det samlet sett ikke fullt ut fremstår som helhetlig og systematisk.

Gjennomgangen viser at sentrale elementer i kontraktsoppfølgingen i stor grad er ivaretatt. Ansvar for oppfølging er i hovedsak tydelig plassert, og oppfølging gjennomføres i praksis gjennom møter, dialog med leverandør og kontroll av leveranser. Det benyttes også flere systemer som støtte for kontraktsoppfølgingen.

Samtidig fremstår kontraktsoppfølgingen som i stor grad prosjektbasert og tilpasset den enkelte enhet, uten en tydelig felles og gjennomgående tilnærming på tvers av organisasjonen. Dette gjelder særlig systemer og rutiner, oversikt over kontraktsporteføljen, risikovurderinger og oppfølging av leverandør. Flere av elementene varierer i gjennomføring og grad av

systematisering, og fremstår i stor grad knyttet til enkeltprosjekter og etablerte praksiser fremfor en samlet og bevisst tilnærming.

Dette tilsier at kontraktsoppfølgingen i praksis gjennomføres, men at det i mindre grad fremstår som et område som er satt i system på en måte som sikrer et helhetlig og systematisk grunnlag for effektiv ressursbruk.

I likhet med revisjonskriteriene for behovsvurderinger bemerkes det at kriteriene for kontraktsoppfølging i hovedsak er formulert som bør-krav og ikke direkte utledet av lov og forskrift, men representerer anerkjente prinsipper og beste praksis for god gjennomføring av anskaffelser.

4.6 Anbefaling

- sikre en mer helhetlig og systematisk tilnærming til kontraktsoppfølging for offentlige anskaffelser.

KILDER

Lovtekst

- Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>
- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>
- Kong Christian den Femtis Norske Lov 15. april 1687, særlig 5-1-1 om at avtaler skal holdes. Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1687-04-15>

Forskrifter

- Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon. Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-06-17-904>

Forarbeider

- Justis- og politidepartementet. (2005). *Ot.prp. nr. 102 (2004–2005): Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*. Regjeringen. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f1154ac714f94459b0719f952ba4588c/nno/pdfs/otp200420050102000dddpdfs.pdf>
- Norges offentlige utredninger. (2003). *NOU 2003:30 Ny offentlighetslov*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-30/id382853/?ch=5>

Veiledere

- Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). (2023). *Veileder forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll*. Hentet fra: https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_forvaltningsrevisjon_og_eierskapskontroll_10_2023_FERDIG.pdf

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2023). *Vurdere behov for ei anskaffing*. Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/nn/anskaffelsesprosess/anskaffelsesprosessens-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/vurdere-behov-ei-anskaffing>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2026). *Avklare behov og forberede konkurransen*. Hentet fra: <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosess/anskaffelsesprosessens-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2023). *Beste praksis for kontraktsoppfølging*. Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/maler-veiledere-eksempler-og-andre-verktoy/veiledere/beste-praksis-kontraktsoppfolging>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2023). *Presentasjon anskaffelseskonferansen 2023: «Beste praksis for kontraktsoppfølging»*. Hentet fra: <https://www.dfo.no/sites/default/files/2023-11/Beste%20praksis%20for%20kontraktsoppf%C3%B8lging%2C%20Barbro%20Bottheim%20og%20Anne%20Cathrine%20Jacobsen.pdf>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2025). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser: Anskaffelsesforskriften*. Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/veileder-til-anskaffelsesforskriften/8-fellesbestemmelser?sokeord=styrker>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). *Roller og ansvar i anskaffelsesprosessens*. Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/roller-og-ansvar-i-anskaffelsesprosessens>
- Sivilombudet. (2026). *Innsynsguiden – En veileder basert på Sivilombudets behandling av innsynssaker*. Hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2022/04/Innsynsguiden-fra-Sivilombudet.pdf>

Forvaltningspraksis

- Sivilombudet. (2021). *Trondheim kommunes saksbehandlingstid i innsynssaker* (Sak 2021/2823). Hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/trondheim-kommunes-saksbehandlingstid-i-innsynssaker/>

Dokumentasjon fra Trøndelag fylkeskommune

- Trøndelag fylkeskommune. *Anskaffelsesstrategi 2022–2025*. Hentet fra: <anskaffelsesstrategi-for-trondelag-fylkeskommune-2022-2025.pdf>

- Trøndelag fylkeskommune. Prosedyre for behandling av innsynskrav.
- Trøndelag fylkeskommune. Fremgangsmåte ved mottatt begjæring om innsyn i offentlige anskaffelser.
- Trøndelag fylkeskommune. Mal for avslag på innsyn.
- Trøndelag fylkeskommune. Saksframlegg og vedtak i hovedutvalg for kultur 27.09.2023, sak 47/23, om dagsturhytter. Hentet fra: <https://opengov.360online.com/Meetings/TRONDELAG/Meetings/Details/2378133?agendaltemId=216498>
- Trøndelag fylkeskommune. Konkurransesgrunnlag og anskaffelsesdokumenter for beredskapssystem skole, kunngjort i Doffin 30.05.25. Hentet fra: <https://www.doffin.no/notices/2025-108507>

Annet

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2026). *Stortinget har vedtatt endringer i anskaffelsesloven*. Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesregelverk/lov-og-forskrifter/stortinget-har-vedtatt-endringer-i-anskaffelsesloven>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2009). *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* (Rapport H-2245). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/85-tilradingar-for-styrkt-eigenkontroll-/id588583/>
- Oslo kommune. (2024). *Antikorrupsjon*. Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/for-vare-leverandorer/antikorrupsjon/>
- Transparency International. (2015). *Local Governance Integrity: Principles and Standards*. Hentet fra: <https://www.transparency.org/en/publications/local-governance-integrity-principles-and-standards>
- Jusinfo.no. *Prinsippet om at avtaler skal holdes (pacta sunt servanda)*. Hentet fra: <https://jusinfo.no/avtalerett/prinsipper-i-avtaleretten/prinsippet-om-at-avtaler-skal-holdes/>

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:

Innsyn ved kommunale anskaffelser

Kommunens dokumentasjons- og protokollplikt ved offentlige anskaffelser

Kommunen har etter anskaffelsesforskriften § 7-1 en tydelig dokumentasjonsplikt ved alle anskaffelser over 100 000 kroner ekskl. mva. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har laget en veileder til reglene om offentlige anskaffelser av juni 2025. Her vises det til at denne plikten innebærer at kommunen skal oppbevare tilstrekkelig dokumentasjon til å begrunne alle viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen, herunder beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og eventuelle avlysninger. Dokumentasjonen skal foreligge skriftlig og kunne etterprøves i ettertid, slik at både leverandører, kontrollinstanser og offentligheten kan kontrollere at anskaffelsen er gjennomført i samsvar med regelverket, jf. veilederen pkt. 8.2.1–8.2.2.

Videre skal vesentlige forhold i prosessen nedtegnes eller samles i en anskaffelsesprotokoll, som bekrefter at beslutningene er tatt i tråd med anskaffelsesreglene. Omfanget av protokollføringen skal stå i rimelig forhold til kontraktens verdi, art og kompleksitet, jf. veilederen pkt. 8.2.3

Innsynsrett - Et grunnleggende demokratisk prinsipp

Prinsippet om allmennhetens rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter er i dag godt forankret i norsk lovgivning og praksis, og regnes som et grunnleggende demokratisk prinsipp¹³.

Anskaffelsesforskriften § 7-3 fastsetter at «*for allmennhetens innsyn i dokumentene knyttet til en offentlig anskaffelse gjelder offentleglova*». Videre viser anskaffelsesforskriften § 7-4 til forvaltningslovens regler om taushetsplikt. DFØ sin veileder viser det til at hensynet med reglene om innsyn er å øke gjennomsiktigheten i forvaltningens saksbehandling og bidra til effektiv ressursbruk. Gjennom innsynsretten kan allmennheten etterprøve hvordan offentlige midler brukes, og slik bidra til å hindre og avdekke alvorlige forhold som korrupsjon eller maktmisbruk. Innsynsretten styrker også leverandørenes mulighet til å kontrollere at anskaffelsesprosessen skjer i tråd med regelverket. De grunnleggende prinsippene om etterprøvbarehet og likebehandling i anskaffelsesregelverket støtter opp under retten til innsyn¹⁴.

Kommunen som oppdragsgiver – offentlighet som hovedregel

DFØ sin veileder peker videre på at for oppdragsgivere som uansett omfattes av offentleglova § 2 – slik som kommunen – gjelder offentleglova fullt ut, uavhengig av anskaffelsesforskriften § 7-3. Bestemmelsen er her kun en informasjonsregel. Dette innebærer at retten til innsyn gjelder alle kommunens anskaffelser, uavhengig av kontraktens verdi, og omfatter alle dokumenter knyttet til anskaffelsen, som eksempelvis kontrakten som inngås og dokumenter og protokoller fra selve anskaffelsesprosessen jf. veilederen pkt. 8.4.2.

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens dokumenter er offentlige, med mindre annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Dersom det foreligger grunnlag for unntak, skal kommunen alltid vurdere merinnsyn (meroffentlighet) etter offentleglova § 11. Det bør gis innsyn dersom hensynet til offentlighet veier tyngre enn behovet for unntak. Det kan likevel ikke gis merinnsyn i opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Kommunen bør, der det er hensiktsmessig, forsøke å innhente leverandørens samtykke til å gi innsyn i slike opplysninger dersom samtykke kan oppheve taushetsplikten, jf. veilederen pkt. 8.4.2

¹³ Norges offentlige utredninger. (2003). *NOU 2003:30 Ny offentlighetslov*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-30/id382853/?ch=5>

¹⁴ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2025). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser: Anskaffelsesforskriften*. Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/veileder-til-anskaffelsesforskriften/8-fellesbestemmelser?sokeord=styrker>

Unntak fra innsyn – hovedlinjer for kommunen

Oppdragsgiver har i utgangspunktet plikt til å unnta taushetsbelagte opplysninger fra innsyn. Det kan derfor være hensiktsmessig å la leverandørene uttale seg om hvilke opplysninger de mener er forretningshemmeligheter. Oppdragsgiveren må likevel alltid gjøre en selvstendig vurdering av om opplysninger skal unntas offentlighet, noe som følger av EU-domstolens praksis, jf. veilederen pkt. 8.4.5

De mest sentrale unntakene som gjelder for kommunale anskaffelser er:

1. Taushetsbelagte opplysninger – forretningshemmeligheter

Offentleglova § 13 første ledd slår fast at opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov skal unntas fra innsyn. Ved gjennomføringen av en anskaffelse som er omfattet av anskaffelsesforskriften, gjelder reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13. Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 bestemmer at «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningene angår» er omfattet av taushetsplikten. Dette omfatter opplysninger som andre kan ha nytte av i sin virksomhet, slik som produksjonsmetoder og nye produkter under utvikling, men også markedsanalyser, økonomiske utregninger og prognoser, konkrete forretningsstrategier, arbeidsteknikker, kontraktsvilkår, kundelister og lignende kan ha en slik karakter at konkurrenter i markedet vil ha interesse av å utnytte dem.

Vurderingen må alltid være konkret, og unntaket gjelder opplysningene, ikke dokumentet som helhet. Resten av dokumentet skal normalt være offentlig, med mindre det å skille ut opplysningene vil gi et klart misvisende inntrykk, være urimelig arbeidskrevende, eller de unntatte delene utgjør hovedinnholdet, jf. offentliglova § 12 bokstav a–c.

Opplysninger som allerede er allment kjent eller lett tilgjengelige faller normalt utenfor taushetsplikten. Det samme gjelder opplysninger som bare er ubehagelige eller kritikkverdige for en virksomhet. Forvaltningens egne generelle vurderinger anses som hovedregel heller ikke som forretningshemmeligheter, jf. veilederen pkt. 8.4.6.2 til 8.4.6.4.

Dersom en konkurranse må avlyses og lyses ut på nytt, kan priser, økonomiske prognoser og annen informasjon som bare er relevante for den aktuelle anskaffelsen, være taushetsbelagte inntil det er klart at konkurransen vil bli avgjort på grunnlag av de innkomne tilbudene. Dette for å hindre at leverandører får fordel av kunnskap om hverandres tilbud, jf. veilederen pkt. 8.4.6.1.

Ved vurderingen av om innsyn skal gis, må kommunen veie hensynet til leverandørens behov for hemmelighold mot allmennhetens behov for innsyn og kontroll. Dersom opplysningene er taushetsbelagte, må de unntas fra innsyn. Risiko og omfang av mulig skade, bransjepraksis, hvor gamle opplysningene er, og om de er offentlige andre steder, er sentrale momenter i vurderingen, jf. veilederen pkt. 8.4.6.4.

Innsyn i *tilbudte priser* er et særlig spørsmål i anskaffelser. Som hovedregel kan totalpriser ikke anses som forretningshemmeligheter. For at kommunen skal kunne unnta totalprisen, må den som utgangspunkt påvise at totalprisen er et vesentlig konkurranseelement, for eksempel i markeder med få aktører eller der totalpris røper enhetspriser og prissettingsstrategier. Delpriser og enhetspriser anses derimot ofte som konkurransesensitive, fordi de kan avsløre strategiske forhold som rabatter og oppbygningen av tilbudet. I slike tilfeller kan opplysningene unntas. I vurderingen skal det også ses hen til om tilbudet er unikt – et skreddersydd pristilbud kan ha mindre konkurranseverdi i framtidige konkurranser, jf. veilederen pkt. 8.4.6.

2. Unntak av hensyn til kommunens forhandlingsposisjon

Etter offentleglova § 23 første ledd kan kommunen unnta opplysninger når det er påkrevd av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltningen til organet. Dette er et snevert unntak som bare gjelder når offentliggjøring vil kunne skade kommunens privatøkonomiske interesser i en forhandlingssituasjon. Terskelen er høy og faren for skade må være relativt konkret, og skadevirkningene må ha et visst omfang. Det må derfor foretas en helhetsvurdering, der hensynet til offentlighet må vurderes opp mot de mulige skadevirkninger en offentliggjøring kan medføre, jfr. veilederen pkt. 8.4.7.1.

Etter offentleglova § 23 tredje ledd kan kommunen gjøre unntak fra innsyn for tilbud og anskaffelsesprotokoll frem til valget av leverandør er gjort. Dette er et tidsbegrenset unntak som bare gjelder disse dokumentene. Når tildelingen er foretatt, er hovedregelen at både tilbud og protokoll er offentlige, også i karenperioden, med de begrensningene som følger av taushetsplikt og øvrige unntak, jf. veilederen pkt. 8.4.7.2.

Hvor raskt må innsynskravet behandles?

Etter offentleglova § 29 første ledd andre punktum skal et innsynskrav avgjøres uten ugrunnet opphold, det vil si så raskt som praktisk mulig. Sivilombudet har i sin veileder «*innsynsguiden*¹⁵»

¹⁵ Sivilombudet. *Innsynsguiden – En veileder basert på Sivilombudets behandling av innsynssaker*. 2026. s. 12. Hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2022/04/Innsynsguiden-fra-Sivilombudet.pdf>

presiserer at de fleste innsynskrav bør kunne behandles samme dag, eller innen én til tre arbeidsdager.

Det kan likevel finnes saklige grunner til noe lengre behandlingstid, for eksempel:

- Sakens omfang eller karakter
- organet mottar en unormalt stor mengde innsynskrav på kort tid, eller
- det foreligger et vedvarende høyt antall innsynsbegjæringer fra én person over tid

Selv i slike tilfeller må det foreligge en konkret og saklig begrunnelse for å fravike hovedregelen, og terskelen er høy. Ressursmangel, ferie eller sykdom er ikke gyldige grunner for lengre behandlingstid — forvaltningen har ansvar for å organisere seg slik at lovens krav oppfylles, jf. SOM-2021-2823.

Dersom forvaltningen ser at behandlingen vil ta uforholdsmessig lang tid, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar, i tråd med forvaltningsloven § 11 a, jf. veilederen s. 12.

Avslag på innsyn

Ved helt eller delvis avslag på et innsynskrav skal forvaltningsorganet gi et skriftlig avslag, jf. offentleglova § 31 første ledd. Avslaget skal angi den konkrete lovhjemmelen som ligger til grunn for avslaget, inkludert riktig paragraf, ledd og bokstav eller nummer. Dersom avslaget bygger på offentleglova § 13 om taushetsplikt, skal organet i tillegg vise til den lovbestemmelsen som pålegger taushetsplikten. Avslaget skal også inneholde opplysninger om klageadgang og klagefrist, samt hvilket overordnet organ klagen skal sendes til, jf. sivilombudet sin veileder side 13.

Ansvar og roller

Kommunens plikt til å foreta internkontroll med administrasjonens virksomhet følger av kommuneloven § 25-1. I bestemmelsens bokstav a) fremgår det at kommunen skal utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. I lovkommentarene til bestemmelsen er det sagt at det *«i kravet om å beskrive kommunens organisering ligger å beskrive hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen, både sentralt og innenfor de ulike tjenesteområder og virksomheter»*.

Kommunal- og distriktsdepartementet ba i sin tid en arbeidsgruppe vurdere tiltak for å styrke egenkontrollen i kommuner og fylkeskommuner. Rapporten fra 2009 inneholder anbefalinger som fortsatt anses som relevante. En av anbefalingene, knyttet til internkontrollen for offentlige anskaffelser, var at ansvar og roller i anskaffelsesprosessen må defineres tydelig, og at det

bør avklares i hvilke tilfeller stab eller støttefunksjoner skal involveres underveis, jf. tilrådning nr. 28 i rapporten¹⁶.

Generell åpenhet om anskaffelser

Transparency Internationals veileder «*Local Governance Integrity – Principles and Standards*» anbefaler at kommuner proaktivt offentliggjør detaljert informasjon om offentlige anskaffelser, herunder informasjon om prosesser, kriterier, tilbydere, tildelingsbeslutninger og kontrakter, og at slik informasjon gjøres tilgjengelig for offentligheten gjennom åpne nettportaler eller andre lett tilgjengelige kanaler¹⁷.

Følgende revisjonskriterier er utledet for systemet for innsyn:

Fylkeskommunen:

- bør ha en tydelig ansvar- og rollefordeling for behandling av innsynsbegjæringer knyttet til anskaffelser
- bør ha rutiner for å identifisere og håndtere opplysninger som kan og skal unntas fra innsyn i anskaffelser
- bør ha rutiner for å vurdere merinnsyn ved innsynsforespørsler knyttet til anskaffelser
- bør ha rutiner som sikrer at innsynskrav for anskaffelser behandles uten ugrunnet opphold
- bør ha rutiner som sikrer at minstekravet til innhold i avslag på innsyn oppfylles
- bør legge til rette for åpenhet om leverandører i offentlige anskaffelser

¹⁶ Kommunal- og regionaldepartementet. (2009). 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane (Rapport H-2245). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/85-tilradingar-for-styrkt-eigenkontroll/id588583/>

¹⁷ Transparency International. (2015). *Local governance integrity: Principles and standards*. Hentet fra: <https://www.transparency.org/en/publications/local-governance-integrity-principles-and-standards>

Behovsvurderinger ved offentlige anskaffelser

Rettslig grunnlag for behovsvurdering

Selv om det ikke finnes en egen bestemmelse i anskaffelsesregelverket som uttrykkelig krever behovsvurdering, følger plikten indirekte av formålet til anskaffelsesreglene, jf. Lov om offentlige anskaffelser (LOA) § 1. I bestemmelsen er det sagt at formålet er «å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser» og «tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte». For å oppnå dette bør oppdragsgiver vurdere og avklare behovet før en anskaffelse iverksettes.

DFØ sin veiledning for behovsvurderinger

Veilederen «Behovsvurdering – hvordan gjøre en grundig behovsvurdering i anskaffelser» utgitt av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) i 2022 peker på at en god behovsvurdering utgjør grunnlaget for en vellykket anskaffelse. Veilederen beskriver hvordan virksomheter systematisk kan kartlegge, forankre og dokumentere behov før en anskaffelsesprosess settes i gang, og gir konkrete råd for hvordan arbeidet bør gjennomføres for å sikre effektiv ressursbruk og måloppnåelse. Vi har plukket ut 7 faktorer vi mener er de mest sentrale momentene som bør inngå i en behovsvurdering.

1. Ledelsesforankring og mandat

Veilederen fremhever at «vurdering av behov og forankring hos ledelsen er suksessfaktorer for økt verdiskaping og effektiv ressursbruk i arbeidet med en anskaffelse». DFØ anbefaler at avklaringen bør avsluttes med et forslag til mandat for å arbeide videre med anskaffelsen, og at «mandatet må gis av den i virksomheten som har fullmakt til det». Videre står det at «formålet med et formelt vedtak (mandat) er å sikre forankring fra den som er delegert myndighet til å godkjenne at arbeidet med en anskaffelse startes opp».

2. Roller og ansvar

Veilederen viser til et eget avsnitt om «roller og ansvar i forberedelsesfasen». Her beskrives roller som «budsjetteier/avtaleeier», «innkjøper», «kontraktsforvalter» og «fagansvarlig». Ifølge DFØ er det rollen som «fagansvarlig» som har flest oppgaver knyttet til behovsarbeidet i anskaffelsesprosessen. Dette omfatter blant annet å kartlegge behovet og bistå med markedskunnskap, analysere forbruksmønster og behov ved bruk av tilgjengelig statistikk og styringsinformasjon fra digitale løsninger, kartlegge risikoer knyttet til behovet, samt ha ansvar for utarbeidelse av spesifikasjoner, herunder tekniske og funksjonelle krav og eventuelle særlige hensyn. Denne rollebeskrivelsen viser at behovsarbeidet forutsetter at sentrale

oppgaver knyttes til klart definerte roller, slik at ansvar for kartlegging, analyse og spesifikasjon er tydelig plassert i den innledende fasen av anskaffelsesprosessen¹⁸.

3. Beskrive et tydelig formål

Veilederen beskriver at en tydelig formålsbeskrivelse er viktig for å «tydeliggjøre hvilke resultater og effekter» som ønskes oppnådd. Formålet vil legge føringer for hvilke behov som anskaffelsen før ivareta og vil være en tolkningsramme gjennom hele prosessen. Selv definisjonen på «formålet» er i veilederen beskrevet som «summen av svaret på utfordringen pluss strategiske føringer». For å få svaret på utfordringen viser veilederne til at det bør gjøres en gap-analyse for å «avdekke gapet mellom utfordringsbildet og mulighetene i den eksisterende løsningen».

4. Rammebetingelser og føringer

Ifølge DFØs veileder er formålet med denne aktiviteten «å sikre at en eventuell avgjørelse om å gjøre en anskaffelse faktisk er i tråd med de rammevilkår og strategiske føringer du må overholde». Veilederen peker på at rammevilkårene kan være både interne, som budsjettammer og planer, og eksterne, som lover og forskrifter. Det understrekes at alle offentlige myndigheter har plikt til å opptre etisk forsvarlig i all sin virksomhet, også i anskaffelsespraksis.

5. Involvering av interessenter

Veilederen anbefaler at virksomheten «involverer de identifiserte interessentene og tverrfaglig arbeidsgruppe (TAT) for å forankre og skape forståelse for prosjektet internt og eksternt». DFØ understreker at dialog med brukere, fagmiljøer og andre interessenter bidrar til å avdekke erfaringer, synspunkter og innspill som er viktige for behovsavklaringen. Tidlig involvering sikrer at det som anskaffes møter virksomhetens faktiske og fremtidige behov.

6. Markedsundersøkelse

Om markedsanalyser beskriver DFØ at «formålet med denne aktiviteten er å få en første oversikt om konkurransesituasjonen på mulige markeder og et grovt estimat på kostnadsbildet». Veilederen fremhever at kartleggingen danner grunnlag for å avgjøre om behovet skal dekkes ved en anskaffelse, og for senere analyser av konkurransesituasjonen.

¹⁸ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Roller og ansvar i anskaffelsesprosessen*. Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/roller-og-ansvar-i-anskaffelsesprosessen>

Det anbefales å undersøke om markedet kan levere ytelser som møter behovene, og hva som er realistisk kostnadsnivå.

7. Alternativvurdering

DFØs veileder beskriver at virksomheten bør vurdere om utfordringen eller målsettingen må dekkes ved en anskaffelse, eller om det finnes andre og bedre måter å løse oppgaven på. Dette kan innebære å vurdere om behovet kan elimineres, om oppgaven kan løses i egenregi, gjennom samarbeid med andre virksomheter, eller ved gjenbruk, kjøp av brukte varer eller reparasjon.

Følgende revisjonskriterier er utledet for behovsvurdering:

Fylkeskommunen bør:

- sørge for at anskaffelser er forankret i ledelsen
- ha tydelig definerte roller og ansvar i behovsvurderingsfasen
- utarbeide et tydelig formål med anskaffelsen som danner grunnlag for videre prosess
- identifisere relevante rammebetingelser og strategiske føringer
- involvere relevante brukere og interessenter i behovsavklaringen
- gjennomføre markedsundersøkelser for å kartlegge konkurransesituasjon og kostnadsnivå
- vurdere alternative løsninger for å dekke behovet

Kontraktsoppfølging for anskaffelser

Rettslig grunnlag for kontraktsoppfølging

Selve kontraktsoppfølgingen etter at en kontrakt er inngått, er i liten grad regulert direkte i anskaffelsesregelverket. Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) har sitt hovedfokus på fasen frem til kontrakt er inngått, altså behovsavklaring, planlegging, konkurransegjennomføring og tildeling. Noen bestemmelser berører likevel oppfølgingen, eksempelvis plikten til kontroll av lønns- og arbeidsvilkår og andre seriøsitetskrav.

Det rettslige hovedgrunnlaget for kontraktsoppfølging finnes derfor i den alminnelige kontraktsretten. Etter det grunnleggende kontraktsrettslige prinsippet *pacta sunt servanda* (avtaler skal holdes), plikter partene å oppfylle sine forpliktelser i henhold til kontrakten. Dette følger av Kong Christian den 5. Norske Lov av 1687, 5-1-1¹⁹.

Samtidig er kontraktsoppfølging nært knyttet til formålet i LOA § 1, som er å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser og tillit til at det offentlige opptre på en samfunnstjenlig måte. Uten systematisk oppfølging risikerer man at de gevinstene og målsettingene som anskaffelsen skulle bidra til, ikke blir realisert.

DFØ sin veiledning for kontraktsoppfølging

Veilederen «*Beste praksis for kontraktsoppfølging*» utgitt av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) i 2024 beskriver hvordan offentlige virksomheter bør planlegge, organisere og gjennomføre kontraktsoppfølging for å sikre at inngåtte kontrakter gir ønsket effekt og verdi. Veilederen legger vekt på at god kontraktsoppfølging er en forutsetning for effektiv ressursbruk, gevinstrealisering og etterlevelse av kontraktsvilkår. Den gir praktiske råd om roller, rutiner, risikovurderinger og oppfølgingsaktiviteter gjennom hele kontraktsperioden. Vi har også her plukket ut 7 faktorer som etter vår vurdering utgjør de mest sentrale elementene for et hensiktsmessig system for kontraktsoppfølging.

1. Roller og ansvar

Ifølge DFØs veileder for kontraktsoppfølging forutsetter god kontraktsoppfølging at innkjøpsfunksjonen organiseres på en hensiktsmessig måte. Veilederen fremhever at

¹⁹ Jusinfo.no. Prinsippet om at avtaler skal holdes (*pacta sunt servanda*). Hentet fra <https://jusinfo.no/avtalerett/prinsipper-i-avtaleretten/prinsippet-om-at-avtaler-skal-holdes/>

«virksomhetsleder må på overordnet nivå sikre at virksomheten totalt sett har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse», og at «leder av innkjøpsfunksjonen må sikre at ressursene er tilgjengelige for å følge opp kontrakten». Det må være «en tydelig ansvarsfordeling mellom kontraktsforvalter og fagavdeling», og virksomheten må ha kompetanse til å følge opp krav knyttet til ytelse, pris, seriøsitetskrav, miljø og menneskerettigheter.

Videre peker veilederen på at «effektiv kontraktsoppfølging krever at virksomheten allerede under planleggingen av anskaffelsen vurderer hvordan kontrakten bør følges opp». Når kontrakten er signert, skal ansvaret «overføres fra innkjøper til kontraktsforvalter», og det er viktig med god erfaringsoverføring mellom rollene. DFØ understreker også at «de som kontrakten gjelder i virksomheten må informeres om priser, betingelser og bestillingsløsninger» slik at kontrakten kan tas i bruk effektivt.

2. Systemer og rutiner

Veilederen understreker at «virksomhetsleder har det overordnede ansvaret for å sørge for at virksomhetens kontrakter følges opp». Det skal derfor etableres «hensiktsmessige systemer og rutiner». DFØ peker på at både statlige og kommunale virksomheter må ha internkontrollsystemer som sikrer forsvarlig økonomistyring, og at denne «skal tilpasses vesentlighet og risiko, og dokumenteres skriftlig». Videre fremheves det at «arbeidet med oppfølging av kontrakter bør omtales i relevante strategidokumenter», som for eksempel anskaffelsesstrategien. DFØ viser også til at bruk av digitale verktøy som konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) og kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV) kan gi bedre oversikt, færre feil og mer effektiv kontraktsoppfølging.

3. Oversikt og risikovurderinger

Ifølge veilederen bør virksomheten «skaffe seg en oversikt over planlagte anskaffelser og eksisterende kontrakter». DFØ fremhever at et kontraktsregister gir «oversikt over virksomhetens inngåtte kontrakter og varigheten av disse», og kan brukes til å prioritere kontrakter etter risiko, verdi og strategisk betydning. Videre anbefales det at virksomheten «gjennomfører årlige risikovurderinger av kontraktsporteføljen» for å avdekke risikofaktorer, inkludert brudd på krav til lønns- og arbeidsvilkår og andre seriøsitetsbestemmelser. Basert på risikovurderingen bør det utarbeides risikoreduserende tiltak og utarbeides en plan for oppfølging og kontroll av seriøsitetsbestemmelser.

Ifølge DFØs veileder skal «kontraktsforvalter kort tid etter kontraktsinngåelse utarbeide en risikovurdering av kontrakten». Hensikten er «å avdekke faktisk og fremtidig risiko knyttet til kontrakten gjennom hele kontraktsperioden». Det skal utarbeides «en plan med

risikoreduserende tiltak», og denne bør presenteres for leverandøren slik at partene «oppnår en omforent forståelse av risikobildet». Veilederen peker på at risikovurderingen må følges opp og oppdateres jevnlig, og at det skal gjennomføres særskilte vurderinger av lønns- og arbeidsvilkår når slike krav er kontraktsfestet.

4. Dialogen med leverandør

Veilederen beskriver at virksomheten skal «gjennomføre oppstartsmøte med leverandøren for å få en omforent forståelse av kontrakten». På møtet skal partene gjennomgå krav, frister, priser og eventuelle seriøsitetskrav. DFØ anbefaler også at «det avholdes regelmessige statusmøter med leverandøren» for å sikre oppfølging underveis, særlig ved rammeavtaler og langvarige tjenestekjøp. Statusmøtene bør kontraktsfestes for å gi forutsigbarhet, og det bør også føres referat disse møtene. Veilederen fremhever også viktigheten av at «klare rapporteringskrav» må kontraktsfestes, blant annet rapportering på KPI-er (Key Performance Indicators) og statistikk, som kan brukes til å følge opp avtalelojalitet, miljømål og andre effekter.

5. Oppfølging av leveransen

Ifølge veilederen må virksomheten «følge opp leveransen for å sikre at virksomheten får levert kontraktsmessig ytelse på de kontraktsfestede betingelsene». DFØ peker på at kontraktsforvalter må følge opp krav til kvalitet, leveransefrister og pris, og at virksomheten bør vurdere revisjoner og stikkprøver.

6. Endrings- og avvikshåndtering

Veilederen peker på flere avgjørende forhold for håndtering av endringer i kontraktsperioden. Det fremheves at virksomheten må godkjenne eller avvise endringer av produktsortiment eller tjenester, og at prisregulering skal skje i henhold til kontraktens bestemmelser. Videre understrekes det at endringer skal skje skriftlig og arkiveres på samme sak som kontrakten. Til slutt påpeker veilederen viktigheten av å overvåke at rammeavtalers omfang ikke overskrides vesentlig. Disse punktene anses som sentrale for å sikre god kontraktsoppfølging og etterlevelse av regelverket.

Veilederen peker også på flere grunnleggende krav for avvikshåndtering og sanksjonering. Det fremgår at virksomheten skal dokumentere avvik og arkivere vurderingen på samme sak som kontrakten. Videre skal det reklameres i henhold til kontraktens frister, og eventuelle avvik skal forelegges leverandøren med kort frist for kommentar. Dersom det er grunnlag for sanksjoner, skal disse ilegges i tråd med kontraktens bestemmelser og kontraktsrettslige prinsipper. Dette anses som avgjørende forhold for å sikre korrekt og etterprøvbart håndtering av avvik i kontraktsoppfølgingen.

7. Opsjoner, avslutning og erfaringsoverføring

Ifølge DFØs veileder skal virksomheten «vurdere om opsjon skal utløses i god tid før kontrakten utløper», og det anbefales at dette gjøres «senest 12 måneder før kontraktens utløp». Vurderingen skal bygge på leverandørens etterlevelse, resultater, prisnivå og markedssituasjon. Ved avslutning av kontrakten anbefaler DFØ at virksomheten «utarbeider et erfaringsdokument fra kontraktsoppfølgingen» som kartlegger hva som har fungert bra og dårlig. Veilederen fremhever at dokumentet bør «påbegynnes ved oppstart av kontrakten og oppdateres underveis i kontraktsperioden» slik at erfaringene kan brukes i nye anskaffelser.

Følgende revisjonskriterier er utledet for kontraktsoppfølging:

Fylkeskommunen bør:

- etablere tydelig definerte roller og ansvar for kontraktsoppfølgingen
- etablere systemer og rutiner for kontraktoppfølging
- etablere et kontraktsregister og gjennomføre risikovurderinger av kontraktsporteføljen og den enkelte kontrakt
- gjennomføre oppstartsmøter, statusmøter og sette krav til rapportering for leverandør
- følge opp leveranser ut fra kvalitet, pris og kontraktsbetingelser
- ha rutiner for endrings- og avvikshåndtering
- vurdere opsjoner og dokumentere erfaringer ved kontraktsslutt

VEDLEGG 2 – UTTALELSE



Trøndelag fylkeskommune
Trööndelagen fylhkentjelte



Revisjon Midt-Norge SA
Brugata 2
7715 STEINKJER

Dato: 09.07.2026

FYLKESDIREKTØRENS UTTALELSE TIL RAPPORT OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER SOM GJELDER INNSYN, BEHOVSVURDERINGER OG KONTRAKTSOPPFØLGING

Fylkesdirektøren takker Revisjon Midt-Norge for en god gjennomgang av Trøndelag fylkeskommunes arbeid med offentlige anskaffelser. Rapporten gir nyttige innspill til det videre utviklingsarbeidet og understreker betydningen av systematisk styring av anskaffelsesområdet.

Fylkesdirektøren deler revisjonens vurdering av at offentlige anskaffelser er et strategisk virkemiddel for å oppnå fylkeskommunens mål om effektiv ressursbruk, bærekraft, innovasjon og gode tjenester. Samtidig er det viktig å se rapportens vurderinger i lys av at fylkeskommunens anskaffelsesportefølje omfatter både drifts- og investeringsanskaffelser med ulik kompleksitet, risiko og oppfølgingsbehov.

Fylkesdirektøren ser positivt på at revisjonen har sammenlignet fylkeskommunens praksis med Oslo kommune. Samtidig må eventuelle forbedringstiltak vurderes opp mot Trøndelag fylkeskommunes organisering, anskaffelsesportefølje og ressursgrunnlag. Formålet bør være å videreutvikle en løsning som er tilpasset fylkeskommunens egen virksomhet, samtidig som kravene til åpenhet, likebehandling og korrekt saksbehandling ivaretas.

Fylkesdirektøren vurderer at dagens organisering, hvor ansvaret for behov og gjennomføring ligger i linjeorganisasjonen og seksjon jus og anskaffelser ivaretar fellesanskaffelser, metoder, juridisk kvalitet og faglig støtte. Dette gir et godt grunnlag for profesjonelle anskaffelser. Etter fylkesdirektørens vurdering ligger det største forbedringspotensialet ikke i organiseringen, men i å videreutvikle virksomhetsstyringen av anskaffelsesområdet.

Administrasjonen vil følge opp revisjonsrapporten gjennom den videre utvikling av anskaffelsesstrategien. Arbeidet vil blant annet omfatte oppdatering av anskaffelsesstrategien, videreutvikling av felles metoder og rutiner, styrket kontraktsoppfølging, tydeligere rolle- og ansvarsavklaringer, kompetanseutvikling og videreutvikling av internkontroll som er i gang. På innsynsområdet vurderer fylkesdirektøren at fylkeskommunen har etablerte rutiner og en hensiktsmessig ansvarsdeling, men vil gjennomgå revisjonens anbefalinger for å vurdere om praksis kan forbedres ytterligere.

Fylkesdirektøren mener revisjonsrapporten gir et godt grunnlag for kontinuerlig forbedring, og vil legge vekt på å videreutvikle anskaffelsesområdet som en integrert del av fylkeskommunens virksomhetsstyring.

Postadresse: Fylkets hus, Postboks 2560, 7735 Steinkjer

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



Med vennlig hilsen

Carl-Jakob Midttun
fylkesdirektør

Hilde Vikan
direktør organisasjon og økonomi

Eivin Brøndbo
seksjonsleder jus og anskaffelser



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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