

Forvaltnings- revisjonsrapport

RAMMEAFTALER

Jevnaker kommune



Innlandet Revisjon IKS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet «Rammeavtaler» som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Jevnaker kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Kontrollutvalget har ansvaret for å påse at det føres kontroll med at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger (Kommunelovens § 77. nr. 4).

Prosjektarbeidet er utført i perioden desember 2015 til august 2016 av Tove Grini. Reidun Grefsrud har vært oppdragsansvarlig.

Utkast til rapport er sendt rådmannen til uttalelse. Svaret fra rådmannen er vedlagt rapporten.

Lillehammer, 6.september 2016

Reidun Grefsrud
Oppdragsansvarlig

Tove Grini
Prosjektansvarlig

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	2
INNHALDSFORTEGNELSE	3
SAMMENDRAG MED KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	4
1. INNLEDNING	6
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	6
1.2 DEFINISJONER	6
1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	7
1.4 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER.....	8
2. METODE	9
2.1 VALG AV METODE	9
2.2 GJENNOMFØRING	9
2.3 VURDERING AV RELEVANS OG PÅLITELIGHET	11
3. PROBLEMSTILLING 1: LOJALITET TIL RAMMEAVTALER	12
3.1 REVISJONSKRITERIER.....	12
3.2 DATA	12
3.3 REVISJONENS VURDERINGER	18
4. PROBLEMSTILLING 2: OPPFØLGING AV FAKTURERING AV KORREKT PRIS VED BESTILLING PÅ RAMMEAVTALE	21
4.1 REVISJONSKRITERIER	21
4.2 DATA.....	21
4.3 REVISJONENS VURDERINGER.....	26
5. PROBLEMSTILLING 3: RÅDMANNENS KONTROLL MED BRUK AV RAMMEAVTALER	28
5.1 REVISJONSKRITERIER	28
5.2 DATA.....	28
5.3 REVISJONENS VURDERINGER.....	30
6. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	31
6.1 KONKLUSJONER	31
6.2 ANBEFALINGER.....	32
REFERANSER	33
VEDLEGG X RÅDMANNENS UTTALELSE	34

SAMMENDRAG MED KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Formålet med prosjektet var å undersøke om kommunens praksis i forbindelse med bruk og oppfølging av inngåtte rammeavtaler er i samsvar med lov, forskrift og kommunens eget regelverk og om rådmannen har betryggende kontroll med etterlevelsen. Vi arbeidet etter følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad blir inngåtte rammeavtaler fulgt?
2. I hvilken grad følger anvisnings-/attestasjonsansvarlig opp at fakturering av pris ved bestilling på rammeavtaler er i henhold til vilkårene i rammeavtalen?
3. Har rådmannen betryggende kontroll med etterlevelsen av rammeavtalene?
4. Foregår tildelingen av kontrakter under parallelle rammeavtaler i samsvar med avtalebetingelsene?

Den første problemstillingen er avgrenset til å undersøke innkjøpernes lojalitet til rammeavtalene, og om avtalene var gyldige i perioden de ble benyttet. For utvalgte rammeavtaler har vi undersøkt om bruken av rammeavtalene er i samsvar med avtalenes betingelser med hensyn til omfang/gyldighet.

Problemstilling 4 er ikke gjennomført da forutsetningen for problemstillingen endret seg i 2014. Kommunen inngikk parallelle rammeavtaler for byggtreprentjenester 30.6.15 med 3 leverandører. Siden avtalene ble inngått er det bare foretatt mindre kjøp hos rammeavtaleleverandøren rangert med førsteprioritet. Det har ikke vært gjennomført minikonkurranser. Det er dermed ikke noe å undersøke for den reviderte perioden.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført ved å kombinere flere metoder: Analyse av leverandørreskontro og regnskapsdata, stikkprøver fra regnskapet, dokumentanalyse, systemgjennomgang og intervjuer/telefoner/epost.

Konklusjoner

Konklusjonene gjelder for det utvalget av rammeavtaler og fakturaer/kjøp som vi har undersøkt.

Problemstilling 1: I hvilken grad blir inngåtte rammeavtaler fulgt?

Vår undersøkelse viste at lojaliteten til rammeavtalene har variert, men at den i hovedsak har vært tilfredsstillende eller god. Kommunens rammeavtaler for håndverkertjenester/ entreprenørtjenester var nye sommeren 2015 og med helårsvirkning av avtalene forventes andelen kjøp å øke. Lojaliteten var spesielt god for avtalene for konsulenttjenester i investeringsregnskapet, mens det er vanskelig å konkludere på hva som er tilfredsstillende lojalitetsprosent i driftsregnskapet.

Vi undersøkte om større kjøp på 4 av rammeavtalene var gyldige med hensyn til verdi. Kjøp på 3 av avtalene viste seg å være gyldige, mens totalt kjøp på rammeavtalen med Veidekke Industri As hadde så stort volum at det ikke lovlig kunne anskaffes med hjemmel i rammeavtalen, da rammeavtalen ikke var kunngjort på Doffin.

Problemstilling 2: I hvilken grad følger attestasjons- og anvisningsmyndighet opp at fakturering av pris ved bestilling på rammeavtaler er i henhold til vilkårene i rammeavtalen?

Priskontrollen var ikke tilfredsstillende for de fleste fakturaene vi undersøkte da rett pris ikke kunne dokumenteres.

- Ved institusjon var det ikke foretatt priskontroll ved kjøp av medisiner, og institusjonsleder hadde ikke prislistor.
- For kjøp av mat ved kjøkkenet på JORS foretas stikkprøver med fokus på produkter de kjøper mye av. Avtalte priser kunne ikke dokumenteres for 6 av de 17 produktene vi undersøkte.
- For kjøp av advokattjenester i barnevernet har ikke attestasjonen inneholdt kontroll av pris. Hvilke kontroller forrige leder har utført har vi ikke informasjon om, men fakturert pris kunne ikke dokumenteres. Konstituert leder hadde ikke informasjon om prisendringer.
- Hos Plan og samfunn/Drift og forvaltning ble det dokumentert rett pris ved tidspunktet for kontrollen for 1 av 9 utvalgte fakturaer. Det manglet oppdaterte prislistor 4 fakturaer og vedlegg/nødvendig spesifisering for 4 andre fakturaer.

Problemstilling 3: Har rådmannen betryggende kontroll med etterlevelsen av rammeavtalene?

Etter revisjonens vurdering blir ikke økonomireglementets bestemmelser fulgt når det gjelder priskontroll. Revisjonen vurderer at Jevnaker kommune ikke har betryggende kontroll med at riktig pris betales for varer og tjenester som kjøpes på rammeavtaler.

Rådmannens kontroll med etterlevelsen av rammeavtalene utøves av virksomhetslederne. Rådmannen har ikke etablert kontroller for å avdekke manglende lojalitet til rammeavtaler. Vår gjennomgang viser at lojaliteten synes å være tilfredsstillende for de avtalene vi har undersøkt, og at det er fokus på å bruke avtalene i virksomhetene. Den regionale innkjøpsenheten har også en oppfølging som bør være egnet til å avdekke større avvik. Alt i alt mener revisjonen at rådmannen synes å ha betryggende kontroll med lojaliteten.

Vi avdekket kjøp som ikke var lovlig i henhold til inngått rammeavtale. Det er viktig å ha rutiner for å påse at inngåtte avtaler er gyldige for planlagte kjøp før de gjennomføres. Dette gjelder særlig for avtaler der det er aktuelt å gjøre større enkeltkjøp.

Anbefalinger

Revisjonen anbefaler at rådmannen går gjennom økonomireglementets bestemmelser med de som attesterer og anviser fakturaer og sørger for at det etableres rutiner som sikrer en betryggende priskontroll ved kjøp på rammeavtaler. I den forbindelse bør det etableres rutiner som sikrer at

- leverandørbilagene er fullstendige og kontrollerbare ved at nødvendige vedlegg/spesifikasjoner legges ved faktura og
- at de som skal attestere har gjeldende avtalte priser tilgjengelig

I forbindelse med kjøp på rammeavtaler må det vurderes om avtalene er gyldige for den aktuelle anskaffelsen. Her er det særlig rutinene for å vurdere om større innkjøp lovlig kan foretas innenfor rammeavtalenes gyldighetsområde som bør gjennomgås og eventuelt bedres.

1. INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

I kontrollutvalgets møte 14.februar 2014 sak 06/2014 ble Innlandet Revisjon IKS bedt om å lage en forundersøkelse rettet mot temaet «Rammeavtaler». Forundersøkelsen ble lagt fram for KU i møtet 13. juni 2014 som sak 17/2014.

Kontrollutvalget ba Innlandet Revisjon IKS om å gjennomføre revisjonsprosjektet «Rammeavtaler» i tråd med fremlagt forundersøkelse /prosjektplan, men med tillegg av en problemstilling rettet mot fakturakontroll.

På grunnlag av dette vedtaket utarbeidet revisjonen en justert prosjektplan som ble tatt til orientering i kontrollutvalgets møte 19.september 2014. Etter planen skulle prosjektet vært gjennomført i 2015, men har blitt forsinket.

1.2 DEFINISJONER

Definisjon av enkelte begreper som brukes i rapporten:

Rammeavtale

En rammeavtale er en avtale som er inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Avtalen har som formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder.(Forskrift om offentlige anskaffelser, FOA, § 4-2 bokstav f.)

Er rammeavtalen inngått i henhold til forskriftens prosedyrekrav, kan oppdragsgiver foreta avrop uten å måtte kunngjøre og gjennomføre en hel anskaffelsesprosedyre. En rammeavtale er ikke en prosedyre, men en kontraktstype som kan benyttes gjennom bruk av de gitte prosedyrereglene i Lov og forskrift om offentlige anskaffelser, jf. FOA § 6-1(1) og § 15-1(1).

Rammeavtaler skal som hovedregel ikke inngås for mer enn 4 år; jf. FOA § 6-1(4) og § 15-1(4). I praksis inngås rammeavtaler ofte med 2 års varighet, men med opsjon på forlengelse 1 år +1 år.

Tildeling av kontrakter innenfor rammeavtaler/Avrop

Tildeling av kontrakter innenfor rammeavtaler omtales også som avrop eller bestilling på rammeavtaler. Med avrop på rammeavtale menes konkret bestilling av varer eller tjenester det allerede er inngått rammeavtale for.

1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

MÅL

Formålet med prosjektet er å undersøke om kommunens praksis i forbindelse med bruk og oppfølging av inngåtte rammeavtaler er i samsvar med lov, forskrift og kommunens eget regelverk og om rådmannen har betryggende kontroll med etterlevelsen.

PROBLEMSTILLINGER

Det ble formulert følgende problemstillinger for forvaltningsrevisjonen:

1. I hvilken grad blir inngåtte rammeavtaler fulgt?
2. I hvilken grad følger anvisnings-/attestasjonsansvarlig opp at fakturering av pris ved bestilling på rammeavtaler er i henhold til vilkårene i rammeavtalen?
3. Har rådmannen betryggende kontroll med etterlevelsen av rammeavtalene?¹
4. Foregår tildelingen av kontrakter under parallelle rammeavtaler i samsvar med avtalebetingelsene?

Avgrensninger

Den første problemstillingen er avgrenset til å undersøke innkjøpernes lojalitet til rammeavtalene, og om avtalene var gyldige i perioden de ble benyttet. Vi har ikke undersøkt om den kjøpte varen/tjenesten faktisk er omfattet av rammeavtalen. For utvalgte rammeavtaler har vi undersøkt om bruken av rammeavtalene er i samsvar med avtalenes betingelser med hensyn til omfang/gyldighet.

Problemstilling 4

Problemstillingen er ikke gjennomført da forutsetningen for problemstillingen endret seg i 2014. Tidligere parallelle rammeavtaler for fire typer håndverktjenester utløp sommeren 2014 og avtalene ble i 2015 delvis erstattet av parallelle avtaler for byggentreprenørtjenester. I tillegg ble det inngått rammeavtaler med en leverandør for hvert av områdene elektrikertjenester, rørleggertjenester og ventilasjon. Kommunen har nå parallelle rammeavtaler for byggentreprenørtjenester som ble inngått pr 30.6.15. For avtalene er det angitt en prioriteringsrekkefølge for kjøp under 200 000 kr. For kjøp over 200 000 kr skal det gjennomføres minikonkurranse mellom de 3 leverandørene. Spørring på reskontroen for 2015 viser at kommunen til sammen har utbetalt kr 225 930 til rammeavtaleleverandøren med 1.prioritet, fordelt på 3 kjøp i oktober 2015 til januar 2016. Det er ikke foretatt kjøp hos de andre rammeavtaleleverandørene. Ifølge virksomhetsleder er det ikke vært gjennomført minikonkurranser ved bruk av rammeavtalene for byggentreprenørtjenester. For denne problemstillingen er det dermed ikke noe å undersøke for den valgte perioden. Revisjonen anser det for lite aktuelt å undersøke hvordan kjøp på parallelle rammeavtaler som utløp i 2014, ble foretatt.

¹ Ordlyden er endret litt i forhold til prosjektplanen.

1.4 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER

Med revisjonskriterier mener vi de lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Hensikten med revisjonskriteriene er at det skal settes opp noen autoritative "standarder" som kommunens praksis kan måles opp mot og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger.

For forvaltningsrevisjonen er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra:

- Kommunelovens § 23 – om rådmannens ansvar for «betryggende kontroll»
- Avtale om interkommunalt innkjøps samarbeid for Hadeland, vedtatt i kommunestyret 10.november 2011
- Felles anskaffelsesstrategi for kommunene på Hadeland, godkjent 25.oktober 2011
- Jevnaker kommunes økonomireglement, vedtatt i kommunestyret 5.februar 2013
- Avtalebetingelsene i den enkelte rammeavtale

Utleddning av konkrete revisjonskriterier kommer i kapitlene for den enkelte problemstilling.

Revisjonen vurderer at revisjonskriteriene er gyldige, autoritative og relevante.

1.5 ORGANISERING AV INNKJØPSARBEIDET

Jevnaker kommune deltar i innkjøps samarbeidet for Hadeland sammen med kommunene Lunner og Gran. Samarbeidet er et administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28 b.

Innkjøps samarbeidet har som formål å ivareta følgende hovedoppgaver:

- ❖ Etablere og vedlikeholde felles innkjøpsstrategi for kommunene
- ❖ Inngå og administrere felles rammeavtaler på vegne av deltagerkommunene
- ❖ Bidra til å sikre at anskaffelser skjer innenfor gjeldende lover

Vertskommunen Gran har fått myndighet til å gjennomføre anskaffelsesprosedyrer på vegne av deltagerkommunene, og det innhentes fullmakt til å signere på vegne av deltagerkommunene for den enkelte avtale. Innkjøpsleder i Gran kommune er koordinator for innkjøps samarbeidet.

Innkjøps samarbeidet på Hadeland har etablert flere rammeavtaler på vegne av de tre kommunene. For avtaler som inngås for Hadelandsregionen opprettes brukergrupper med representanter fra de tre kommunene som deltar i avtaleprosessen.

Innkjøps samarbeidet for Hadeland samarbeider med også med kommunene i Gjøvikregionen, Ringsaker kommune, Oppland fylkeskommune, Hedmark fylkeskommune og Oslo kommune.

Noen rammeavtaler er også inngått i samarbeid med andre kommuner og fylkeskommuner i regionen. Felles inngåtte rammeavtaler er juridisk forpliktende og skal benyttes ved behov for varer og tjenester som omfattes av avtalene.

Jevnaker kommune har ansvaret for egen innkjøpsfunksjon og for at de kjøp som skjer lokalt er innenfor regelverket for offentlige anskaffelser. Kommunen er ansvarlig for at rammeavtalene gjøres kjent i organisasjonen og at de benyttes. Virksomhetslederne har ansvar for at rammeavtalene brukes innenfor de enkelte virksomhetsområdene.

Leder for sentral stab i Jevnaker kommune er innkjøpsansvarlig i kommunen og er kontaktperson opp mot innkjøpssamarbeidet på Hadeland.

Pr.26.11.2015 hadde Jevnaker kommune 46 rammeavtaler etablert gjennom felles innkjøpsordning. I tillegg hadde kommunen 8 rammeavtaler som de har inngått utenom innkjøpsordningen og dermed administrerer selv.

2. METODE

2.1 VALG AV METODE

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført ved å kombinere flere metoder:

- Analyse av leverandørreskontro og regnskapsdata
- Stikkprøver fra regnskapet
- Dokumentanalyse
- Systemgjennomgang
- Intervjuer/telefoner/epost

2.2 GJENNOMFØRING

Vi hadde oppstartmøte i Jevnaker kommune 26.november 2015. Kommunen var representert ved rådmannen, rådgiver for Kvalitet og utvikling og virksomhetsleder for Drift og forvaltning. Referat fra oppstartmøtet ble oversendt møtedeltakerne for kommentarer.

Vår kontaktperson i revisjonsarbeidet var i oppstarten av prosjektet rådgiver for Kvalitet og utvikling i Sentral stab. Senere har det vært leder for Sentral stab.

Problemstilling 1

I den første problemstillingen undersøkte vi i hvilken grad kommunens innkjøpere bruker rammeavtaleleverandørene.

Ved oppstart av prosjektet var det inngått 46 avtaler i innkjøpssamarbeidet for kommunene på Hadeland som gjaldt for Jevnaker kommune herav 3 parallelle avtaler for byggentreprenør. I tillegg hadde kommunen 8 egne rammeavtaler. Innenfor prosjektets ramme var det ikke rom for å gjøre

undersøkelsen for alle rammeavtalene. Dessuten har innkjøpskoordinatoren for innkjøpssamarbeidet årlig oppfølging mot beregnet årlig kontraktsum. Oppfølgingen har vært et element i vår risikovurdering ved valg av avtaleområder/rammeavtaler. Vi har valgt områder/avtaler der innkjøpskoordinators oppfølging ikke ga indikasjon på lojaliteten eller der lojaliteten syntes å være lav. I tillegg har vi tatt et utvalg av kommunens egne rammeavtaler.

Undersøkelsen omfattet følgende rammeavtaleområder:

- *Konsulenttjenester* - advokattjenester innen 3 fagområder, arkitektfaglige ingeniørtjenester, prosjekt- og byggeledelse, ingeniørtjenester for prosjekt og byggeledelse og rådgivende ingeniørtjenester innen 5 forskjellige fagområder. Avtale om kjøp av bedriftshelsetjenester er også ført på konto for konsulenttjenester. I alt 9 avtaler gjaldt for området.
- *Vedlikehold, byggetjenester, påkostning og nybygg* – sentrale avtaler for håndverkertjenester/entreprenørtjenester, i alt 7 avtaler hvorav 3 av avtalene er parallelle avtaler. I tillegg har kommunen egne rammeavtaler for grave – og rørleggertjenester og asfalteringstjenester. Kommunen hadde 9 avtaler som gjaldt for dette området.

Vi innhentet 15 utvalgte avtaler fra kommunen/innkjøpskoordinatoren for innkjøpssamarbeidet. Dette er avtalene med Åsmund Pettersen og Sønn AS, Veidekke Industrier AS, Betonmast Byggservice AS, Aas & Nordal entreprenørforretning AS, Vigga Bygg AS, Øistad Elektro AS, Venåsen Rørservice AS, Randem og Hubert AS, SG Arkitekter, Arcus Consult AS, DBC AS, Malnes & Endresen AS, Reinertsen AS, UnionConsult, HR Prosjekt AS. Vi undersøkte om rammeavtalene var gyldige i den undersøkte perioden. Vi innhentet ikke avtalene om advokattjenester, men har brukt opplysninger fra oversikten over rammeavtaler fra innkjøpskoordinatoren. Undersøkelsen omfattet to av kommunens egne avtaler. Vi har tatt hensyn til at noen avtaler ikke gjaldt for hele 2015.

Vi har foretatt en gjennomgang av relevante arter i regnskapet. Hensikten var å finne ut om kommunen handler hos rammeavtaleleverandørene eller om de handler hos andre leverandører som kan levere de samme produktene. Undersøkelsen er avgrenset til kjøp på rammeavtaler foretatt for 2015.

Vi valgte ut anskaffelser hos de utvalgte rammeavtaleleverandørene hvor det var kjøpt for over kr 500 000 i 2015 for å undersøke hvordan kommunens innkjøpere praktiserer grensdragningen mellom kjøp på rammeavtaler og kravene til kunngjøring av anbud. Det viste seg at det kun var 4 leverandører som var aktuelle: Veidekke Industri AS, Åsmund Pettersen & Sønn AS, UnionConsult og Malnes og Endresen AS. I denne forbindelse intervjuet vi virksomhetsleder for Drift og forvaltning.

Problemstilling 2

For å undersøke hvordan de attestasjonsansvarlige følger opp at fakturerte priser er i henhold til vilkårene i rammeavtalen og at prisene er korrekte, valgte vi kjøp av advokattjenester hos Barnevern, kjøp av matvarer ved kjøkkenet på JORS², kjøp av medisiner ved Institusjon(JORS) og kjøp vedrørende påkostning, byggetjenester og konsulenttjenester hos Plan og samfunn. I alt 18 fakturaer.

² Jevnaker omsorgs- og rehabiliteringssenter

Vi foretok stedlig kontroll. Fra barnevernet hadde vi møte med sekretær som hadde attestert fakturaene og ny konstituert leder. Ved kjøkkenet hadde vi møte med kjøkkenleder som hadde anvist fakturaen og kontrollert priser. Ved JORS hadde vi møte med virksomhetsleder Institusjon som hadde attestert fakturaene. Ved Plan og samfunn hadde vi møter med de som hadde attestert fakturaene, dvs. leder Drift og vedlikehold, driftsleder Vann og avløp, prosjektkoordinator og virksomhetsleder Drift og forvaltning. Ved kontrollen ble de intervjuede bedt om å dokumentere at fakturerte priser på de utvalgte fakturaene var i samsvar med rammeavtalene. Det ble gjennomført 7 møter/intervjuer.

Problemstilling 3

For å undersøke rådmannens kontroll med etterlevelsen av rammeavtalene stilte vi spørsmål til rådmannen i oppstartmøtet. Videre intervjuet vi innkjøpskoordinator om hans oppfølging av felles rammeavtaler og rapportering. Vi intervjuet også virksomhetslederne for Institusjon, Barnevern og Drift og forvaltning.

2.3 VURDERING AV RELEVANS OG PÅLITELIGHET

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Dataenes *relevans* er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med *pålitelighet* menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Påliteligheten til datagrunnlaget som er innhentet ved hjelp av intervju, er ivarettatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelse fra rådmannen på utkast til rapport.

Siden kjøp på rammeavtaler kan føres på flere arter i regnskapet, og det i tillegg forekommer mange småkjøp hos en rekke leverandører på artene, er ikke regnskapsdata alltid tilstrekkelig for å vurdere lojaliteten. For å undersøke lojaliteten nærmere, er det nødvendig å undersøke om kjøp fra leverandører utenom rammeavtalene gjelder produkter eller tjenester som er omfattet av rammeavtalene. Innenfor prosjektets rammer har det vært for ressurskrevende å gjøre mange slike undersøkelser. Vi har derfor kun undersøkt dette for enkelte større kjøp. Vi har tatt hensyn til begrensningene i datagrunnlaget i våre vurderinger.

Rapportutkastet ble sendt til rådmannen for kommentarer og svaret fra rådmannen er vedlagt rapporten.

3. PROBLEMSTILLING 1: LOJALITET TIL RAMMEAVTALER

I hvilken grad blir inngåtte rammeavtaler fulgt?

Under denne problemstillingen har vi undersøkt lojaliteten til utvalgte rammeavtaler samt om avtalene var gyldige i den undersøkte perioden. For noen større anskaffelser har vi undersøkt om avtalebetingelsene følges når det gjelder gyldighet/omfang.

3.1 REVISJONSKRITERIER

Felles anskaffelsesstrategi for kommunene på Hadeland punkt 4, 4.kulepunkt lyder som følger:

- ❖ *Alle som er med på en avtale, skal vise lojalitet til og bruke avtalen*

Kommunens økonomireglement har følgende bestemmelse i punkt 4.4.1 om Bruk av sentrale rammeavtaler:

- ❖ *Ved behov for produkter som det er inngått sentrale rammeavtaler for, skal det bestilles i h.h.t avtalen.*

Revisjonen legger til grunn at med sentrale rammeavtaler menes rammeavtalene som er inngått i innkjøps samarbeidet og kommunens egne rammeavtaler.

For øvrig er rammeavtalene juridisk bindende for kommunen og bestemmelsene i avtalene er også revisjonskriterier.

Utledelede revisjonskriterier:

- Ved kjøp av varer og tjenester som er omfattet av inngåtte rammeavtaler som gjelder for Jevnaker kommune, skal innkjøperne foreta avrop/bestillinger på rammeavtalene.
- Kjøp skal foretas i samsvar med rammeavtalenes bestemmelser.

3.2 DATA

I dette kapitlet beskriver vi innkjøpskoordinatorens oppfølging av lojalitet til de sentrale rammeavtalene. Opplysningene er hentet fra intervju med innkjøpskoordinatoren. Videre beskriver vi resultatene av våre egne undersøkelser av lojalitet for avtaleområdene konsulenttjenester, håndverkertjenester og entreprenørtjenester. Kapitlet avsluttes med en undersøkelse av praktisering av grensedragningen mellom bruk av rammeavtaler og kravene til kunngjøring av konkurranse.

3.2.1 OPPFØLGING AV LOJALITET I INNKJØPSSAMARBEIDET

Innkjøpskoordinator opplyste at han har foretatt årlig kontroll med bruk av rammeavtaler for de tre kommunene på Hadeland fra og med 2013. Kontrollen omfatter alle avtalene som er inngått i innkjøpssamarbeidet. Innkjøpskoordinator opplyste at utgangspunktet for kontrollen er regnskapsdata pr. art og leverandør. Det innhentes også statistikk fra leverandørene for alle 3 kommunene for sammenlikning. Totalt kjøp i året ses opp mot forventet verdi årlig ved kontraktsinngåelse. Det beregnes lojalitetsprosent samlet for de tre kommunene og endring i forbruk fra forrige år. Prosenten viser reelt forbruk i % av anslått årlig kontraktsverdi eksklusive merverdiavgift³. Lojalitetsprosentene er ikke eksakte og er kun ment for å gi en indikasjon på om avtalene følges opp lojalt eller ikke. Innkjøpskoordinatorens erfaring er at tallene relativt sett gir et godt nok bilde av lojaliteten og om det er behov for nærmere oppfølging eller ikke.

Oversikten viser at det er god lojalitet til avtalene for andre driftsmidler, forbruksmateriell, IKT, transport, legemidler/apotekvarer og næringsmidler med unntak av Nortura og Kjelstad bakeri. For avtalene vedrørende oljeprodukter er det god lojalitet til en av de tre avtalene.

Beregnet lojalitetsprosent for de tre kommunene for håndverkertjenester/ entreprenører er lav for 2015. Unntaket er kjøp hos Ringerike-Kraft Service AS vedrørende drift og vedlikehold av veibelysning, her er det Gran kommune som står for størsteparten av kjøpet.

For kjøp av konsulent tjenester er det ikke beregnet lojalitetsprosent da det ikke er beregnet årlig kontraktsverdi. Innkjøpskoordinatoren vurderer her omsetningstallene leverandøren har i regnskapet mot pågående aktiviteter og prosjekter i kommunen for å se om det er noen avvik som bør undersøkes nærmere. Hans inntrykk er at brukerne av rammeavtalene i stor grad er lojale mot avtaleleverandørene da de har eierskap til avtalene gjennom deltakelse i brukergrupper og da det er mest effektivt for dem selv.

Bruk av rammeavtaler som gjelder bare for Jevnaker kommune, må kommunen følge opp selv.

3.2.2 LOJALITET TIL AVTALER FOR KONSULENTTJENESTER

Vi tok utgangspunkt i regnskapet(drift og investering) for å kontrollere lojaliteten til rammeavtaler. Vi valgte de områdene hvor lojaliteten i innkjøpskoordinatorens oppfølging var lav eller ikke var beregnet, det vil si konsulent tjenester og håndverkertjenester/entreprenørtjenester. Til forskjell fra innkjøpskoordinatorens oppfølging vil vår kontroll vise om/i hvilken grad Jevnaker kommune kjøper tjenester fra andre leverandører enn rammeavtaleleverandørene på utvalgte konti.

³ Innkjøpsansvarlig i Jevnaker kommune opplyste at deres innrapporterte tall er inkludert merverdiavgift. Det betyr at beregnet lojalitetsprosent blir for høy da den årlige kontraktsverdien prosenten beregnes av, er uten merverdiavgift. I følge innkjøpskoordinatoren vil det kunne variere om tallene til den enkelte kommune er inklusive merverdiavgift eller ikke.

Kommunen har sentrale⁴ rammeavtaler for konsulenttjenester fordelt på ulike fagområder: advokattjenester innen 3 fagområder, arkitektfaglige ingeniørtjenester, prosjekt- og byggeledelse, ingeniørtjenester for prosjekt og byggeledelse og rådgivende ingeniørtjenester innen 5 forskjellige fagområder. Egen avtale om kjøp av bedriftshelsetjenester er også ført på konto for konsulenttjenester.

Kjøp av konsulenttjenester føres på konto 12700 i driftsregnskapet og konto 32700 i investeringsregnskapet. I tabell 3.1 og 3.2 fremgår kjøp på rammeavtaler og kjøp hos andre leverandører på disse kontiene.

Konto 12700 i driftsregnskapet

Tabell 3.1 Kjøp av konsulenttjenester konto 12700 i driftsregnskapet

Art	Artsnavn	2015 Beløp eks mva.	Andel	Kommentarer
12700	Konsulenttjenester	2 288 848	100 %	
	Fra rammeavtaleleverandører	95 882	4,2 %	
	Frisk HMS AS	70 712		Avtale gyldig:1.1.15–31.12.15
	Advokatfirmaet Stabell og Co	17 940		Avtale gyldig:18.9.14–17.9.16
	SG ARKITEKTUR AS	7 230		Avtale gyldig:12.12.12-11.12.16
	Sum kjøp fra andre leverandører	2 192 966	95,8 %	
	Norconsult Infosystem AS	437 585		GIS-PROSJEKT
	Powell ASA	239 827		Innføring eiendomsskatt
	«Familia»/ Barnevernsystemet i hovedsak Buttingsrud	224 183		Saker fylkesnemnda og psykologtjenester
	COWI AS	206 400		Sentrumsutvikling
	Roar Hammerstad	158 063		Kommunereformen
	KS Konsulenten	134 245		Kommunereformen
	Innoco AS	80 750		Rådmannen
	Catch Media	68 250		Kommunereformen
	Energikanalen	52 000		Plan og samfunn
	Trine Ingulfesen Consult	44 809		Barnevern
	Adv. Øystein Remme	42 400		Fakturaer juli div.ansvar
	Mjøsplan AS	41 569		Plan og Miljø
	Buttingsrud adv.Remme	30 550		Barnevern
	Adv. Lars Reinsnos	27 583		Plan og miljø
	Adv firma Mageli ANS	11 551		Plan og miljø
	Øvrige leverandører	393 201		

Som det framgår av tabell 3.1 var 4,2 % av kjøpene på konto for konsulenttjenester foretatt på rammeavtaler og rammeavtalene var gyldige for hele 2015.

De største kjøpene fra andre leverandører vedrører GIS-prosjektet, kommunereformen, innføring av eiendomsskatt og sentrumsutvikling. GIS-prosjektet er et samarbeidsprosjekt med Gran og Lunner kommuner. Sentrumsutvikling av Nesbakken er et særprosjekt sammen med to eksterne parter som styrer prosjektet, men hvor kommunen er med og dekker kostnadene. Dette er spesielle kjøp som ikke omfattes av kommunens rammeavtaler og utgjør til sammen 1 244 370 kr eller 54 % av totalt

⁴ Avtaler inngått i innkjøpssamarbeidet

kjøp av konsulentttjenester. Om disse kjøpene trekkes ut fra beregningen, øker andelen kjøp på rammeavtaler til 9 %. Fortsatt er andelen lav.

Kjøpene fra Advokatene Buttingsrud & Co i «Familia» viste seg å være kjøp uten rammeavtale. Kommunen har rammeavtale med Advokatene Buttingsrud & Co for perioden 26.9.14 – 25.9.16 for advokattjenester generelt, mens for barnevernstjenester ble det inngått avtale med Stabell & Co. Før rammeavtalene ble inngått, kjøpte barnevernet advokattjenester fra Advokatene Buttingsrud & Co uten rammeavtale. Rammeavtalen med Stabell & Co ble inngått i september 2014, men barnevernet har hatt fakturaer fra Buttingsrud langt ut i 2015. Årsaken er at saker som Buttingsrud hadde påbegynt før den nye rammeavtalen ble inngått, er fullført hos Buttingsrud. Dette gjelder forberedelse av saker til fylkesnemnda. Det kan gå opp til et halvt år før sakene kommer opp i fylkesnemnda, og fakturaen kommer når saken er levert. Vi har fått opplyst at barnevernet bruker bare Stabell & Co i nye saker.

Blant andre leverandører er det mindre kjøp fra advokatfirmaer som kommunen ikke har inngått rammeavtaler med.

Konto 32700 i investeringsregnskapet

Tabell 3.2 Kjøp av konsulentttjenester konto 32700 i investeringsregnskapet

Art	Artsnavn	2015 Beløp eks mva.	Andel	Kommentarer
32700	Konsulentttjenester	2 792 087	100 %	
	Fra rammeavtaleleverandører	2 627 454	94 %	
	UnionConsult AS	563 136		Avtale gyldig: 18.9.13 – 17.9.16
	Malnes og Endresen AS	552 034		Avtale gyldig: 18.9.13 – 17.9.16
	DBC AS	487 840		Avtale gyldig: 18.9.13 – 17.9.16
	SG Arkitektur AS	450 208		Avtale gyldig: 12.12.12 – 1.12.16
	HR Prosjekt AS	357 307		Avtale gyldig: 11.9.13 – 10.9.16
	Arcus Consult AS	112 482		Avtale gyldig: 18.9.13 – 17.9.16
	Reinertsen AS	81 831		Avtale gyldig: 18.9.13 – 17.9.16
	Advokatfirma Campbell & Co	16 200		Avtale gyldig: 16.9.14 – 15.9.16
	Advokatene Buttingsrud & Co	6 415		Avtale gyldig: 26.9.14 – 25.9.16
	Sum kjøp fra andre leverandører	164 633	6 %	
	Tomte- og boligsalg/kjøp	65 320		
	Siv.ing. Gurigard	32 550		
	JS004 «Amazonas»	26 000		
	Øvrige leverandører	40 763		

I investeringsregnskapet var hele 94 % av kjøpene i 2015 foretatt hos rammeavtaleleverandører. Alle avtalene var gyldige hele året. Av teksten i avtalene fremgår det at avtalene gjelder utbyggingsprosjekter i ulik størrelse og kompleksitet herunder nybygg, tilbygg/påbygg, ombygging og rehabilitering o.l. I avtalene vises det til Jevnaker kommunes planlagte aktuelle investeringsprosjekter i budsjett- og økonomiplan for perioden 2013 – 2016 med henvisning til kommunens hjemmesider for ytterligere informasjon.

3.2.3 LOJALITET TIL AVTALER VEDRØRENDE VEDLIKEHOLD, BYGGETJENESTER, PÅKOSTNING OG NYBYGG

Jevnaker kommune har sentrale rammeavtaler for håndverkertjenester/entreprenørtjenester. For bygg, mur, maling, blikkenslager og passiv brannsikring er det parallelle avtaler med 3 entreprenører. Det er satt en prioritetsrekkefølge mellom leverandørene for anskaffelser inntil kr 200 000 eks. mva. For anskaffelser over dette beløpet skal det være minikonkurranse mellom de 3 leverandørene. Virksomhetsleder kjenner ikke til at det har vært gjennomført minikonkurranser. Det er også sentrale avtaler for elektrikertjenester, rørleggertjenester/VVS, ventilasjon-entrepriser og drift av veilys. Kommunen har egne rammeavtaler for grave- og rørleggertjenester og asfalteringstjenester.

Anskaffelser vedrørende vedlikehold og byggetjenester føres på henholdsvis konto 12300 i driftsregnskapet og konto 32300 i investeringsregnskapet. I tabell 3.3 og 3.4 fremgår kjøp på rammeavtaler og kjøp hos andre leverandører på disse kontiene.

Konto 12300 Vedlikehold og byggetjenester i driftsregnskapet

Tabell 3.3 Kjøp vedrørende vedlikehold og byggetjenester i driftsregnskapet

Art	Artsnavn	2015 Beløp eks mva.	Andel	Kommentarer
12300	Vedlikehold og byggetjenester	2 644 760	100 %	
	Fra rammeavtaleleverandører	1 379 274	52 %	
	Åsmund Pettersen & Sønn AS	1 032 435		Avtale gyldig:27.5.13 – 31.12.16
	Ringeriks-Kraft Service AS	181 137		Avtale gyldig:1.6.15 – 1.6.17
	Veidekke AS	151 877		Avtale gyldig:7.7.15 – 31.10.17
	SG Arkitektur AS	6 830		Avtale gyldig: 12.12.12 – 1.12.16
	Venåsen Rørservice AS	3943		Avtale gyldig: 30.6.15 – 29.6.17
	Øistad Elektro AS	3 052		Avtale gyldig: 29.6.15 – 29.6.17
	Sum kjøp fra andre leverandører	1265 486	48 %	
	Ringerike Septikservice AS	304 281		
	Mesta AS	174 404		Kjøp for kr 26 000 etter at rammeavtale ble inngått med Veidekke
	Nettpartner AS	93 412		
	Jevnaker Elektriske	89 950		Kjøp for kr 8 700 etter at rammeavtale ble inngått med Øistad Elektro AS
	Vestviken IKS	79 914		
	NUVA Nordiska Undervattensarbeid	68 400		
	Randsfjord Rørservice AS	66 129		Kjøp for kr 28 700 etter at rammeavtale ble inngått med Venåsen Rørservice AS
	Øvrige leverandører	388 996		

Kjøp hos rammeavtaleleverandører utgjorde til sammen 52 % av totalt kjøp. Rammeavtalene med Åsmund Pettersen & Sønn AS og SG Arkitektur AS gjaldt for hele 2015, mens de øvrige rammeavtalene gjaldt for andre halvår 2015.

Den største leverandøren uten rammeavtale er Ringerike Septikservice AS. Det er foretatt kjøp for 63 400 kr hos konkurrerende leverandører(Mesta AS, Jevnaker Elektriske og Randsfjord Rørservice AS) etter at nye rammeavtaler er inngått. Se kommentarfeltet i tabell 3.3.

Konto 32300 Påkostning, byggetjenester, nybygg - investeringsregnskapet**Tabell 3.4 Påkostning, byggetjenester, nybygg**

Art	Artsnavn	2015 Beløp eks mva.	Andel	Kommentarer
32300	Påkostning byggetjenester, nybygg	12 491 192	100 %	
Fra rammeavtaleleverandører		3 293 539	26,4 %	
	Åsmund Pettersen & Sønn AS	2 285 784		Avtale gyldig:27.5.13 – 31.12.16
	Veidekke Industri AS	860 684		Avtale gyldig:7.7.15 – 31.10.17
	Betonmast Byggservice AS	73 741		Avtale gyldig:29.6.15 – 28.6.17
	Hov Dokka	59 249		Avtale gyldig:22.11.12 – 21.11.15
	Auralight AS	7 686		Avtale gyldig:1.6.12 – 31.5.16
	Randem & Hubert AS	6397		Avtale gyldig:29.6.15 – 28.6.17
Sum kjøp fra andre leverandører		9 197 653	73,6 %	
	Norsk ENØK & Energi	4 735 178		Energiøkonomisering
	Goodtech Environment	3 035 124		Rensembraner vannverk
	Betonmast Byggservice AS	571 448		Kjøp før rammeavtale ble inngått
	MILAS	181 204		Jevnaker skole uteområde
	Jevnaker Elektriske	145 802		Herav faktura på kr 39 000 etter ny rammeavtale er inngått med annen leverandør
	Hadeland Maskindrift AS	120 075		
	Øvrige leverandører	408 822		

Kjøp hos rammeavtaleleverandører utgjorde 26,4 % av totalt kjøp i 2015. Tre av avtalene ble inngått i 2015 og gjaldt for ca. et halvt år (Veidekke Industri AS, Betonmast Byggservice AS og Randem & Hubert AS). To avtaler (Åsmund Pettersen & Sønn AS og Auralight AS) gjaldt for hele året, mens avtalen med Hov Dokka utløp i slutten av november 2015.

Kjøp fra andre leverandører utgjorde 73,6 % av totalt kjøp i 2015. De to største leverandørene er Norsk ENØK & Energi og Goodtech Environment som til sammen utgjorde 62,2 % av totalt kjøp. Anskaffelsene er ikke omfattet av rammeavtaler. Kjøp hos Norsk ENØK & Energi er et energiøkonomiseringsprosjekt i samarbeid med Gran og Lunner. Kjøp hos Goodtech Environment er en anskaffelse som har vært kunngjort på Doffin⁵. Størstedelen av kjøpet hos Betonmast i 2015 ble foretatt før rammeavtalen ble inngått i slutten av juni 2015.

3.2.4 FØLGES AVTALEBETINGELSENE?

Vi valgte ut noen større anskaffelser hos 4 rammeavtaleleverandører for å undersøke kommunens praktisering av grensedragningen mellom bestilling på rammeavtaler og vurderinger av om det må kunngjøres konkurranse med hensyn på omfang/gyldighet.

Rammeavtale med Veidekke Industri AS

Rammeavtale for asfalteringstjenester ble inngått 26. august 2015. Ifølge anskaffelsesprotokollen ble fire leverandører ble kontaktet og invitert til å gi tilbud. Det kom kun tilbud fra en leverandør. Prisnivået ble kvalitetssikret mot tilsvarende konkurranse i Lunner kommune i 2014. Leverandøren

⁵ Database for offentlige innkjøp i Norge

ble tildelt kontrakten. Anslått anskaffelsesverdi i følge anskaffelsesprotokollen kr 400 000; dvs. kr 100 000 pr år. Dette er i samsvar med grensen for bevilgede midler i driftsregnskapet. Rammeavtalen gjelder for mindre asfalteringsoppdrag tilknyttet kommunale veier/plasser, områder rundt eksisterende skoler, barnehager og tilsvarende. Oppdragene kan være reasfaltering, lapping, håndlegging og noe større sammenhengende flater på ferdig avrettet underlag. Grunnarbeidet forutsettes utført av oppdragsgiver, med unntak av eventuell finavretting.

Totalt kjøp på rammeavtalen høsten 2015 var på kr 1 012 561 fordelt på driftsregnskapet med kr 151 877 og investeringsregnskapet med kr 860 684. Kjøpene i investeringsregnskapet er ført på prosjekt TD 609 Rehabilitering vei med kr 557 390 eks. mva. og TD 435 Rehabilitering uteområde Jevnaker skole med kr 303 294.

Virksomhetsleder har ikke vurdert å gå ut med enkeltanskaffelser utenom rammeavtalen ved kjøpene på investeringsbudsjettet. Fakturering har skjedd med rammeavtalens priser.

Rammeavtale med Åsmund Pettersen & Sønn AS

Nåværende avtale ble inngått etter åpen anbudskonkurranse for bygg – og anleggsarbeid «Rammeavtale grave – og rørleggertjenester» på Doffin i 2013. Avtalen løper fram til 31.12.16. Kommunen vil gjennomføre ny konkurranse i høst. Kunngjøringen av konkurranse sier at: «Rammeavtalen er ment å dekke Jevnaker kommunes behov for akutte reparasjoner og løpende vedlikehold av eksisterende vei-, vann- og avløpsanlegg, samt opprydding ved flom og ras. Rammeavtalen vil også dekke gjennomføring av planlagte vei-, vann- og avløpsanlegg.» Kommunen forplikter seg ikke til noe bestemt årlig volum da tilgjengelige årlige budsjetter og skadeomfang på VA-nettet vil påvirke totalvolumet.

I praksis brukes rammeavtalen til alle kjøp av grave – og rørleggertjenester i kommunen, og de som bestiller mener avtalen dekker det meste. Samlet anskaffelse i 2015 var på 3,3 mill. kr eks. mva., hvorav ca. 1 mill. kr i driftsregnskapet og 2,3 mill. kr i investeringsregnskapet.

Rammeavtalene med UnionConsult og Malnes og Endresen AS – samlede anskaffelser i 2015 på henholdsvis kr 563 000 og 552 000.

Rammeavtalene for rådgivende ingeniørtjenester tekniske fag er inngått i innkjøpsamarbeidet og kunngjort på Doffin og TED⁶. Jevnaker kommune har hatt få og mindre anskaffelser på disse avtalene. Virksomhetsleder har ikke erfaring med å bruke rammeavtalene for større enkeltanskaffelser over kr 500 000.

3.3 REVISJONENS VURDERINGER

3.3.1 LOJALITET TIL AVTALENE

Ved kjøp av varer og tjenester som er omfattet av rammeavtaler som gjelder for Jevnaker kommune, skal kommunens innkjøpere foreta avrop/bestillinger på rammeavtalene.

⁶ Tenders Electronic Daily; database for offentlige innkjøp i EU

Innkjøpskoordinators oppfølging indikerer god samlet lojalitet til mange av innkjøpssamarbeidets rammeavtaler. Vi valgte ut områder/avtaler der oppfølgingen kunne indikere lav lojalitet eller der lojalitetsprosent ikke kunne beregnes. I tillegg har vi sett på enkelte av kommunens egne rammeavtaler.

Kjøp av konsulenttjenester

I den kontrollerte perioden hadde kommunen 12 avtaler for konsulenttjenester; hovedsakelig for advokattjenester, ingeniørtjenester, prosjekt- og byggeledelse.

Driftsregnskapet

Analyse av tallene for kjøp av konsulenttjenester i driftsregnskapet viser at andelen kjøp hos rammeavtaleleverandører er lav, bare 4,2 %. De største kjøpene hos andre leverandører er kjøp som ikke er omfattet av kommunens rammeavtaler og utgjør 54 % av kjøpene. Korrigert for disse kjøpene, øker andelen kjøp på rammeavtaler til 9 %. Fortsatt er andelen lav. Siden barnevernet har tatt i bruk rammeavtalen for advokattjenester for fullt, kan det medføre at andelen kjøp på rammeavtaler øker noe i 2016. Kontoen for konsulenttjenester er for øvrig sammensatt av et stort antall kjøp fra mange leverandører. Det er små beløp pr leverandør og revisjonen har ikke prioritert å undersøke om disse kjøpene skulle vært kjøpt hos rammeavtaleleverandører. Revisjonen mener derfor det er vanskelig å ha noen formening om hva som er akseptabel lojalitetsprosent.

Investeringsregnskapet

Kjøp av konsulenttjenester i investeringsregnskapet er i hovedsak kjøp av ingeniørtjenester og prosjekt- og byggeledelse. Revisjonen vurderer andelen kjøp på rammeavtaler som god da den er beregnet til 94 %.

Vedlikehold, byggetjenester, påkostning og nybygg

I den kontrollerte perioden hadde kommunen 9 rammeavtaler som gjaldt for området.

Driftsregnskapet

For konto for vedlikehold og byggetjenester i driftsregnskapet har vi beregnet andelen kjøp på rammeavtaler til 52 %. Revisjonen vurderer at andelen er akseptabel da de fleste rammeavtalene ble inngått i juni/juli 2015 og bare var forpliktende for kjøp i 2. halvår. Revisjonen antar at andelen øker i 2016 når avtalene får helårsvirkning. Etter revisjonens vurdering skulle antakelig kjøp for vel 60 000 kr hos andre leverandører etter at rammeavtalene ble inngått, vært kjøpt på rammeavtalene. Revisjonen har ikke undersøkt om kjøp som er foretatt hos øvrige leverandører, omfatter anskaffelser som er omfattet av rammeavtalene.

Investeringsregnskapet

For konto for påkostning, byggetjenester og nybygg i investeringsregnskapet har vi beregnet andelen kjøp på rammeavtaler til 26,4 %. Her er det imidlertid ført store anskaffelser som ikke omfattes av rammeavtalene. Det gjelder energiøkonomiseringsprosjekt og egen anskaffelse kunngjort på Doffin som samlet utgjør 7,7 mill. kr eller 62,2 % av totalt kjøp. Dersom vi ikke tar med disse anskaffelsene i beregningen, vil andelen kjøp på rammeavtaler øke til 69,7 %. Revisjonen vurderer at denne andelen

er akseptabel da flere av rammeavtalene kun gjaldt for et halvår i 2015. Revisjonen antar at andelen øker ved helårsvirkning av avtalene. Revisjonen har ikke undersøkt om kjøp som er foretatt hos øvrige leverandører, omfatter anskaffelser som er omfattet av rammeavtalene.

3.3.2 FØLGES AVTALEBETINGELSENE?

Kjøp skal foretas i samsvar med rammeavtalenes bestemmelser og forutsetninger. Det er risiko for at rammeavtalene benyttes når de ikke kan benyttes med hensyn til omfang/gyldighet. Utgangspunktet er at beregningen av rammeavtalens samlede verdi bestemmer hvordan konkurransen skal gjennomføres.

Kjøp på rammeavtalen med Veidekke Industri AS

Samlet kjøp i 2015 på rammeavtalen med Veidekke Industri AS var til sammen 1 million kroner. Forutsetningen for inngåelsen av rammeavtalen var at det skulle utføres mindre asfalteringsoppdrag med en anslått verdi på ca. 100 000 kr årlig i 4 år, og rammeavtalen ble derfor ikke kunngjort. Anslått verdi var knyttet opp mot midlene i driftsbudsjettet. Revisjonen vurderer at kommunens avrop på rammeavtalen i 2015 vedrørende prosjekt TD 609 Rehabilitering vei med kr 557 390 eks. mva. og prosjekt TD 435 Rehabilitering uteområde Jevnaker skole med kr 303 294 i investeringsregnskapet ikke kan være omfattet av rammeavtalen på grunn av anskaffelsenes størrelse. Ettersom disse prosjektene ikke lovlig kunne anskaffes med hjemmel i rammeavtalen, skulle kommunen ha gjennomført egne konkurranser. Dersom anslått verdi for anskaffelsen Rehabilitering av vei var over 500 000 kr skulle den vært kunngjort i Doffin, jf. forskrift om offentlige anskaffelser §§ 2-1 og 9-1. Revisjonen vurderer derfor at disse kjøpene ikke kunne foretas med hjemmel i rammeavtalen og er foretatt uten konkurranse i strid med regelverket for offentlige anskaffelser.

Revisjonen vurderer at kommunen burde ha foretatt en vurdering av om omfanget eller typen tjeneste var i henhold til avtalen før det ble foretatt avrop.

Kjøp på rammeavtalen med Åsmund Pettersen & Sønn AS

I avtalen er det forutsatt av avtalen skal dekke kommunens behov for grave- og rørleggertjenester spesifisert på akutte og løpende behov og planlagte vei-, vann- og avløpsanlegg. Revisjonen vurderer at kommunens samlede kjøp på rammeavtalen kunne foretas med hjemmel i avtalen da rammeavtalen også er kunngjort i henhold til regelverket.

Kjøp på rammeavtalene med UnionConsult og Malnes og Endresen AS

På disse to avtalene som er kunngjort i henhold til regelverket, er det gjort flere mindre kjøp som til sammen overstiger 500 000 kr for hver avtale. Revisjonen vurderer at kommunens kjøp i 2015 er i samsvar med avtalene.

4. PROBLEMSTILLING 2: OPPFØLGING AV FAKTURERING AV KORREKT PRIS VED BESTILLING PÅ RAMMEAVTALE

I hvilken grad følger attestasjons- og anvisningsmyndighet opp at fakturering av pris ved bestilling på rammeavtaler er i henhold til vilkårene i rammeavtalen?

4.1 REVISJONSKRITERIER

Økonomireglementets punkt 4.6.1 omhandler fakturakontroll:

«Ansvaret for fakturakontroll er hos attestasjons- og anvisningsmyndighet dersom ikke annet er avtalt særskilt. Hensikten med fakturakontroll er at det blir betalt riktig beløp til fastsatt tid for den vare/tjeneste som er mottatt og godkjent. Faktura kontrolleres mot følgeseddel/rekvisisjon, når dette foreligger. Der det foreligger avtale om kjøp, skal det foretas priskontroll, utregningskontroll og sees etter at rabatter og forfallsdato er i henhold til avtale.»

Økonomireglementet punkt 4.7 Attestasjon lyder som følger:

«Den som attesterer har ansvar for at priser, eventuelle rabatter og forfallsdato er i henhold til avtale og at fakturakontroll i tråd med punkt 4.6 er foretatt. Osv.»

Økonomireglementet punkt 4.8 Anvisning:

«..... Den som anviser et beløp har plikt til å påse at disposisjonen er formelt, reelt og budsjettmessig i orden, lovlig og økonomisk forsvarlig og at posteringsordren er riktig. Ansvarer gjelder også beløpets riktighet og at det utbetalingsbilaget som skal anvises er behørig attestert og etterregnet av de medarbeiderne som er tillagt å gjøre dette. Osv.»

Utleddet revisjonskriterium:

Fakturaene fra rammeavtaleleverandørene skal ha vært kontrollert med hensyn på avtalt pris før de belastes kommunens regnskap.

4.2 DATA

Påfølgende data er innhentet ved kontrollbesøk for områdene Institusjon, Kjøkkendrift, Barnevern, Plan og samfunn/Drift og forvaltning. De personene som hadde attestert eller anvist de utvalgte fakturaene fra rammeavtaleleverandører, ble spurt om hvordan de hadde kontrollert prisene. Videre ble de bedt om å dokumentere at utvalgte produkter/tjenester på fakturaene var korrekt priset.

4.2.1 HELSE OG OMSORG/INSTITUSJON

For institusjon valgte vi kjøp av medisiner for kontroll mot rammeavtalepriser.

Rutine for kontroll av priser

Kontroll av priser mot rammeavtalens priser ligger hos attestasjonsmyndigheten og har ikke vært utført. Ved varemottak sjekkes bestilling opp mot ordreseddel og mottatt vare. Faktura sjekkes mot ordresedlene av merkantilt personale; ordrenummer og totalbeløp fra ordreseddel sjekkes mot faktura. Bestilling av medikamenter skjer via Aponett hvor priser er tilgjengelige og billigste produkt/substitutt er merket.

Resultat av priskontrollen

Priskontroll ble foretatt for 2 fakturaer fra rammeavtaleleverandøren for medisiner; Apotek 1. Fakturaene var attestert av institusjonsleder og anvist av kommunalsjef. Ved besøket hadde institusjonsleder en kortversjon av rammeavtalen tilgjengelig samt en prisliste fra 2011 i papirversjon(14 sider).

- ❖ Kontrollen av utvalgte produkter mht. pris på fakturaene mot prisliste viste at prisene var høyere enn prisene i prislisen som institusjonsleder hadde. Vi fant ikke alle produktene i prislisen. For enkelte produkter på fakturaene var veiledende pris lik nettoppris. Leder kunne ikke si om prisene var i samsvar med vilkårene i rammeavtalen. I henhold til rammeavtalen skal prisjusteringer skje etter Statens legemiddelverks retningslinjer.

Opplysninger i etterkant av kontrollen

Institusjonsleder har vært i kontakt med Apotek 1 angående oppdaterte prislister og har fått opplyst at prisene endrer seg hver 14.dag. Det har derfor vært tilnærmet umulig til enhver tid å ha oppdaterte prislister.

4.2.2 SENTRAL STAB/KJØKKENDRIFT

For kjøkkendriften valgte vi kjøp av matvarer for kontroll mot rammeavtalepriser. Det var inngått nye rammeavtaler via innkjøps samarbeidet på Hadeland og anskaffelses enheten i Gjøvikregionen fra 1.mai 2015.

Rutine for kontroll av priser

Kjøkkenleder står for bestillingene og følger med på prisene på følgeseddel og totalsummen. Han har fokus på priser på produkter de bruker mye av. Kokken som attesterer fakturaene, ser at følgeseddel stemmer med faktura. Han følger med på om det er fakturert ekstravarer, om dårlige varer som er reklamert på er trukket ut og om det er tatt hensyn til eventuelle andre merknader. Kjøkkenleder anviser fakturaene.

Resultat av priskontrollen

Priskontroll ble foretatt for 4 utvalgte fakturaer hos 2 matvareavtaleleverandører; Odd Langdalen Engros AS og Nortura. I alt ble det valgt ut 21 produkter for kontroll av pris. Fakturaene var attesterte av kokken og anviste av kjøkkenleder. Kjøkkenleder hadde rammeavtalen lagret elektronisk sammen

med flere versjoner av prislister. Oppdaterte prislister kommer på epost fra leder for innkjøpssamarbeidet på Hadeland.

- ❖ Revisjonen forespurte priser på 14 utvalgte produkter på fakturaer fra Odd Langdalen Engros AS. Kjøkkenleder dokumenterte avtalepriser på 9 av produktene. Ifølge kjøkkenleder var ett av de 5 produktene hvor prisen ikke var dokumentert ikke et avtaleprodukt.
- ❖ Revisjonen forespurte priser på 7 produkter på kjøp hos Nortura. Kjøkkensjefen dokumenterte avtalepris for 2 av 5 forespurte middagsprodukter. Ifølge kjøkkenleder var ikke de 3 produktene som manglet i prislista avtaleprodukter. Avtalepris ble heller ikke dokumentert for 2 utvalgte påleggsprodukter. Totalt dokumentert pris for 2 av 4 avtaleprodukter.

4.2.3 OPPVEKST/BARNEVERN

For Barnevern valgte vi kjøp av advokattjenester for kontroll mot rammeavtalepriser. Enheten gjør få kjøp, og benytter nå rammeavtalen som er inngått gjennom innkjøpssamarbeidet med Stabell & Co for kjøp av advokattjenester.

Rutine for kontroll av priser

Sekretæren som har attestert fakturaene, har ikke hatt tilgang til rammeavtalens priser. Rutinen ved barnevernskontoret ved attestasjon har vært at sekretæren har levert faktura til barnevernsleder som har gått god for at fakturaen i sin helhet er riktig. Sekretæren har så kontert og attestert fakturaen, og leder har anvist fakturaen. Sekretæren har ikke foretatt noen egne kontroller.

Nåværende barnevernleder ble konstituert i april i 2016 og har derfor ikke kunnskap om hvilke kontroller som er utført for de utvalgte fakturaene fra 2015. Leder har foreløpig ikke hatt noen fakturaer på advokattjenester til anvisning.

Resultat av priskontrollen

Vi hadde valgt 3 fakturaer for kontroll mot avtalepris; 2 fakturaer fra Advokatene Buttingsrud & Co og 1 faktura fra Stabell & Co fra 2015.

Leder opplyste at barnevernet hadde avtale med og kjøpte advokattjenester fra Buttingsrud & Co før rammeavtalen med Stabell & Co ble inngått. Fra samme tidspunkt som rammeavtalen med Stabell & Co ble inngått, inngikk kommunen også rammeavtale med Buttingsrud & Co vedrørende advokattjenester generelt. Derfor antok revisjonen at disse fakturaene også var kjøp på rammeavtale.

Barnevernsleder hadde ikke sett rammeavtalen for advokattjenester med advokatfirmaet Stabell & Co som ble inngått via innkjøpssamarbeidet i 2014. Hun kjente til at kommunen hadde rammeavtale med dette advokatfirmaet via oversikten over rammeavtaler. Hun hadde skaffet seg avtalen i forkant av møtet med revisjonen.

- Konstituert leder hadde ikke dokumentasjon på at timeprisen som var fakturert fra Buttingsrud var i samsvar med eventuelt avtalt pris – ikke rammeavtale. Det fantes ingen dokumentasjon som viser hva slags avtale barnevernet har hatt med Buttingsrud & Co. Tidligere leder hadde godkjent/anvist fakturaen.
- Timeprisen på fakturaen fra Stabell & Co for 2015 er ikke dokumentert. Timeprisen var høyere enn prisen i rammeavtalen. Konstituert leder hadde ikke informasjon om at prisen var justert. Barnevernet skal få beskjed ved prisendringer, men konstituert leder kjenner ikke til hvordan dette har fungert.

4.2.4 PLAN OG SAMFUNN/DRIFT OG FORVALTNING

For Plan og samfunn valgte vi kjøp på kommunens egne rammeavtaler for asfalteringstjenester med Veidekke Industri AS og grave – og rørleggerarbeider med Åsmund Pettersen og Sønn AS for kontroll mot rammeavtalepriser. Kjøpene er valgt ut fra konto for påkostning byggetjenester i investeringsregnskapet. Vi valgte også kjøp på to rammeavtaler som er inngått via innkjøps samarbeidet på Hadeland; avtalene for rådgivende ingeniørtjenester tekniske fag for henholdsvis elektro med Malnes og Endresen AS og VVS med UnionConsult. Disse kjøpene er ført på konto for konsulent tjenester i investeringsregnskapet.

Til sammen ble 9 fakturaer valgt ut for kontroll mot avtalt pris. Priskontroll ble foretatt ute i kommunen hos de som har attestert fakturaene; leder Drift og vedlikehold, driftsleder Vann og avløp, prosjektkoordinator og virksomhetsleder Drift og forvaltning.

Rutine for kontroll av priser

Tre av de fire som har attestert de utvalgte fakturaene opplyste at de ved attestasjon kontrollerer timepriser på faktura mot rammeavtalepriser, mens den fjerde foretar stikkontroll på at pris er i henhold til kontrakt. Faktura kontrolleres også for hva som er utført/medgått tid. For leverandørens kjøp av materiell sjekkes at nettopriser er dokumentert og at påslag er i samsvar med avtalen. De følger opp at bruk av materiell er dokumentert. Det følges også opp at materiell er av tilfredsstillende kvalitet og prismessig gunstig.

Resultat av priskontrollen

Priskontrollen foregikk ute i kommunen, og de som hadde attestert fakturaene ble bedt om å dokumentere at det var avtalepriser som var fakturert. De ble også spurt de hadde rammeavtalene og eventuelt oppdaterte priser.

Sammendrag av fakta – nummereringen i parentes viser nummer i påfølgende tabell 4.1

Ved vår kontroll ble priser dokumentert for 1 av 9 fakturaer(nr.2).

For 1 faktura(nr.3) ble prisene delvis dokumentert. Priser på mannskap og rigg ble dokumentert, mens timepriser for maskiner ikke ble dokumentert. På fakturaen var det ikke oppgitt om det eventuelt var brukt tilleggsutstyr. Det var også brukt maskiner som ikke fremgår av prisliste.

Prisene ble ikke dokumentert for 7 av de 9 fakturaer(nr. 1, 4, 5, 6, 7, 8 og 9). For 3 av disse fakturaene(nr.1, 4, og 5) var ikke faktura spesifisert og vedlegg manglet, mens for 4 fakturaer(nr.6 -9) var ikke rammeavtale/prisliste tilgjengelig.

Kontroll i ettertid

For de 3 fakturaene(nr.1, 4 og 5) hvor spesifikasjon/vedlegg manglet, har vi fått tilsendt spesifikasjon i ettertid. For 1 faktura(nr.1) stemte prisene overens med priser i rammeavtalen. For de andre 2 fakturaene(nr.4 og 5) var timepriser for mannskap i samsvar med priser i rammeavtalen, mens timepriser for på maskiner til dels ikke var dokumenterte. Det går ikke fram om det er brukt tilleggsutstyr, og det var brukt maskin som ikke fremgår av prislisten.

For de 4 fakturaene(nr.6 – 9) hvor rammeavtalen/prisene ikke var tilgjengelig, har kommunen i ettertid bedt om prislister fra innkjøpssamarbeidet som så ble videresendt til revisjonen. For 2 av fakturaene var det brukt timepriser som var høyere enn på tilsendte prislister. For de andre 2 fakturaene var det brukt priser for stillingene ansvarlig saksbehandler og saksbehandler i henhold til prisliste, men for tilbudte medarbeidere stemte ikke fakturert timepris med oppgitt stilling eller medarbeider var ikke oppgitt i gjeldende prisliste.

Tabell 4.1

Bilag	Leverandør	Beløp u/mva.	Dokumentert rett pris ved kontroll?	Rammeavtalen tilgjengelig?/Oppdaterte priser?
37032 (nr.1)	Veidekke Industri AS	481 668,50	Nei. Faktura ikke spesifisert, og viste til vedlagt oppsett som manglet. Vedlegget er gjenstand for kontroll av priser og kvalitet. Vedlegg ble ettersendt. Priser stemmer med priser i avtalen.	Avtalen er tilgjengelig på kontoret. Oppdatering av priser ikke aktuelt. Avtalen ny i 2015.
35986 (nr.2)	«	303 294,00	Ja	«
37313 (nr.3)	Å. Pettersen & Sønn AS	569 687,83	Ja/Nei Timepris mannskap og rigg/drift samsvarer med prisliste for 2013. Timepris maskiner er ikke dokumentert. Det er ikke oppgitt om det er brukt tilleggsutstyr. Det er brukt maskiner som ikke fremgår av prisliste.	Avtalen tilgjengelig på kontoret./Oppdaterte priser ikke mottatt. Hjemmel for prisregulering i kontraktens punkt 2.8 hvor det står at korrigerede prislister skal leveres kommunen <u>før</u> prisjustering kan skje.
30848 (nr.4)	«	451 299,00	Nei. Faktura var ikke spesifisert og viste til vedlegg som manglet. Oppsettet kunne ikke oppspores. Vedleggene er mottatt i ettertid. Timepris for mannskap er ok. Timepriser	Avtalen tilgjengelig via ESA

Bilag	Leverandør	Beløp u/mva.	Dokumentert rett pris ved kontroll?	Rammeavtalen tilgjengelig?/Oppdaterte priser?
			for maskiner er til dels ikke dokumenterte. Det går ikke fram om det er brukt tilleggsutstyr. Det er også brukt maskin som ikke fremgår av prislisten.	
31727 (nr.5)	«	442 773,40	«	«
37242 (nr.6)	UnionConsult	113 370,00	Nei. Faktura fra nov 2015. Fakturert høyere timepriser enn på tilsendte prislister.	Nei, rammeavtale ikke tilgjengelig ved kontroll. Rammeavtalene skal være tilgjengelig på nett via innkjøps-samarbeidet. Kommunen kontaktet innkjøpssamarbeidet og fikk oversendt prislister i ettertid.
34538 (nr.7)	«	139 428,00	Nei. Faktura fra juli 2015. Fakturert høyere timepriser enn på tilsendte prislister i ettertid.	«
36390 (nr.8)	Ing.f. Malnes og Endresen AS	64 752,00	Nei. Faktura september 2015. Kontroll i ettertid mot tilsendte prislister. Avtalte timepriser stemmer, men ikke med stilling til navngitte personer.	«
37185 (nr.9)	«	123 392,00	Nei. Faktura juni 2015. Kontroll i ettertid mot tilsendte prislister. Avtalte timepriser stemmer, men ikke med stilling til navngitte personer.	«

4.3 REVISJONENS VURDERINGER

Fakturaene fra rammeavtaleleverandørene skal ha vært kontrollert med hensyn på avtalt pris før de belastes kommunens regnskap.

Vurderingene er foretatt på grunnlag av priskontroll for utvalgte fakturaer på områdene Institusjon, Kjøkkendrift, Barnevern og Plan og samfunn/Drift og forvaltning.

Helse og omsorg/Institusjon

Revisjonen vurderer det som lite betryggende at attestasjon ved kjøp av medisiner har foregått uten kontroll av priser opp mot avtalte priser i rammeavtalen, og at riktige priser ikke kunne

dokumenteres på forespørsel. Etter revisjonens vurdering er denne praksis i strid med økonomireglementets bestemmelser.

Sentral stab/Kjøkkendrift

Revisjonen forsto kjøkkensjefen dithen at priskontroll i praksis ikke blir foretatt for alle produktene på fakturaene, men at han har fokus på prisene på produkter de kjøper mye av. Revisjonen antar at en kontroll av hver eneste pris er arbeidskrevende. Økonomireglementet har ingen bestemmelser som angir hvor omfattende kontrollen må være før den er betryggende. Revisjonen er derfor usikker på om kun kontroll av utvalgte produkter er i tråd med økonomireglementets bestemmelser. Revisjonen vurderer at det ikke er betryggende at avtalte priser ikke kunne dokumenteres for 6 av de 17 produktene vi kontrollerte.

Oppvekst/Barnevern

Enheten har hatt en praksis der leder i tillegg til å anwise fakturaene også har gått god for at betingelsene stemmer med avtalen. Sekretær som har attestert fakturaene har ikke hatt tilgang til prislister eller kontrollert pris. Revisjonen vurderer at attestasjonsfunksjonen ikke har hatt det innholdet som er forutsatt i økonomireglementet. Siden leder som har anvist fakturaene ikke jobber i kommunen lenger, har vi ikke hatt mulighet til å få informasjon om hvilke kontroller som faktisk ble foretatt for utvalgte fakturaer i 2015. Revisjonen vurderer at det ikke er betryggende at enheten ikke hadde informasjon om prisendringer og at fakturert pris på faktura fra Stabell & Co ikke kunne dokumenteres.

Plan og samfunn/Drift og forvaltning

De som har attestert fakturaene opplyser at de har kontrollert at prisene er i samsvar med rammeavtalene; i noen tilfeller ved stikkprøver. Ved vår kontroll kunne rett pris for hele fakturaen bare dokumenteres for 1 av 9 fakturaer. Revisjonen vurderer at dette ikke er tilfredsstillende. Revisjonen vurderer at det ikke er betryggende at attestantene ikke kunne vise til oppdaterte prislister ved tidspunktet for kontrollen (4 av 9 fakturaer). Det manglet også spesifisert faktura og vedlegg for enkelte fakturaer (3 av 9 fakturaer). Dette er nødvendig informasjon for å kunne kontrollere fakturaene i henhold til avtalebetingelsene.

5. PROBLEMSTILLING 3: RÅDMANNENS KONTROLL MED BRUK AV RAMMEAVTALER

Har rådmannen betryggende kontroll med etterlevelsen av rammeavtalene?

Problemstillingen fokuserer på kommunens kontrollrutiner for å sikre at rammeavtalene etterleves. Dette kan være både forebyggende og avdekkende rutiner.

5.1 REVISJONSKRITERIER

Vi tar utgangspunkt i Kommunelovens § 23 andre ledd: Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Økonomireglementet punkt 7.1 omhandler Områdenes kontroll:

«Leder for resultatområdene/virksomhetslederne har et eget ansvar for at det etableres kontrollordninger som sikrer at de økonomiske handlinger som foretas er i tråd med retningslinjene i dette reglementet osv.». Revisjonen legger til grunn at dette gjelder for bruk av rammeavtalene.

I følge kommuneloven har rådmannen et oppfølgingsansvar for etterlevelse av rammeavtalene. Denne oppgaven er delegert til virksomhetslederne gjennom økonomireglementet.

Utleddet revisjonskriterium:

Rådmannens kontroll/oppfølgingsansvar er delegert til virksomhetslederne som skal følge opp at rammeavtalene etterleves.

5.2 DATA

Ifølge rådmannen har virksomhetslederne ansvar for at rammeavtalene brukes på sine virksomhetsområder.

Innkjøpskoordinator i innkjøpssamarbeidet på Hadeland foretar en oppfølging av bruk av felles rammeavtaler i kommunen. Det er ingen systematisk rapportering til kommunene om bruk av rammeavtaler fra innkjøpskoordinator. Rådmannen opplyste at hun ikke har registrert klager/påpeking av feil i forhold til lojalitet til rammeavtaler fra koordinatoren. Innkjøpskoordinator opplyste i intervju at dersom han ved sin kontroll finner lav lojalitet til rammeavtaler, vil han rapportere dette til kommunenes innkjøpskontakt og direkte til de det gjelder. Dette har foreløpig ikke vært nødvendig ut fra den overordnede oppfølgingen som han har gjennomført.

Administrasjonen tar ikke stikkprøver for å kontrollere bruken av egne rammeavtaler.

Økonomiavdelingen tar stikkprøver på at fakturakontroll utføres i henhold til økonomireglementet. Hensikten med fakturakontrollen er ifølge reglementets punkt 4.6.1 at det blir betalt riktig beløp til fastsatt tid for den vare/tjeneste som er mottatt og godkjent. Ansvar for kontrollen ligger hos attestasjons – og anvisningsmyndighet dersom ikke annet er avtalt særskilt. Vi har undersøkt praksis i problemstilling 2 foran, men økonomiavdelingens kontroll har vi ikke undersøkt nærmere.

Rådmannen opplyste at i internkontrollsystemet, Compilo, som er under innføring, er det en risiko- og sårbarhetsmodul hvor et tema er innkjøp. Rammeavtalene skal legges inn i dette systemet. Det vil bli gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser i virksomhetene for blant annet innkjøp.

Vi intervjuet 3 virksomhetsledere for å kartlegge hvordan oppfølging av bruk av rammeavtaler foregår i enhetene. Vi hadde intervju med leder for Institusjon, leder for Barnevern og leder for Drift og forvaltning.

Institusjon

Virksomhetsområdet Institusjon er organisatorisk plassert under Helse og omsorg og består av 3 langtidsavdelinger, dagsenter for hjemmeboende med demens og sykehjemslege.

Mye bestilles felles for de ulike virksomhetene innen Helse og omsorg. Til eksempel bestilles medisinsk forbruksmateriell av husøkonom og avdelingsleder i hjemmebaserte tjenester og kommunalsjef anviser. Leder for institusjon mener at det kun er i unntakstilfeller at andre leverandører blir brukt. Virksomhetsområdet Institusjon er bestiller av medisiner. Det er få medisiner som bestilles som lagervare. Bestillingene foretas pr pasient.

I virksomheten Institusjon har 5 personer bestillingsmyndighet, 3 personer har attestasjonsmyndighet og leder har anvisningsmyndighet. Leder for institusjon følger opp lojalitet til rammeavtalen for medisiner løpende gjennom attestasjon og anvisning. Leder er fornøyd med leverandøren/avtalen (Apotek 1 Brandbu) og mener det ikke er grunn til å bruke andre. Enheten får informasjon om nye rammeavtaler fra sentral stab ved innkjøpsansvarlig i kommunen. Oppfølging av at avtalene er gyldige til enhver tid er innkjøpssamarbeidets oppgave. Ansatte ved institusjonen har deltatt i brukergruppe i forbindelse med arbeidet med kontrakten for medisiner i innkjøpssamarbeidet, mens avdelingsleder i hjemmebaserte tjenester har vært med i brukergruppen for medisinsk forbruksmateriell.

Barnevern

Virksomheten barnevern ligger organisatorisk under tjenesteområdet Oppvekst og læring. Barnevernleder har bestillingsmyndighet og anvisningsmyndighet i enheten, mens attestasjon kan foretas av 2 personer. Leder er involvert i bestillingene og mener hun har kontroll på at rammeavtale blir brukt. Det er ingen oppfølging av at avtalene er gyldige; det har vært oppfattet som innkjøpssamarbeidets oppgave. Enheten får informasjon om nye rammeavtaler, priser mv fra innkjøpsansvarlig i kommunen via mail. Enheten har vanligvis ikke direkte kontakt med innkjøpskoordinator i innkjøpssamarbeidet. Ansatte i barnevern har deltatt i brukergruppe i forbindelse med arbeidet med kontrakten om advokattjenester i innkjøpssamarbeidet.

Drift og forvaltning

Virksomhetsleder for Drift og forvaltning har ansvar for veier, renhold, eiendomsdrift og eiendomsforvaltning. Bestillingsmyndighet er gitt til 15 personer: 1 ingeniør, 3 mellomledere og 11 andre ansatte som er utførende mannskaper for materiell. Attestasjonsmyndighet er gitt til 4 personer: 1 ingeniør og 3 mellomledere. Anvisningsmyndighet innehas av virksomhetsleder. Virksomheten får informasjon om nye rammeavtaler, priser mv. via deltakelse i innkjøpssamarbeidet for Gran, Lunner og Jevnaker. Virksomheten har samarbeid med innkjøpskoordinator om anskaffelser og deltar for tiden i brukergruppe ved ny konkurranse om ingeniørtjenester. Virksomhetsleder har liten kontakt med innkjøpsansvarlig i kommunen vedrørende kjøp, men samarbeider med innkjøpskoordinatoren.

Leder sørger for at mellomlederne får tilsendt rammeavtalene. Oppfølging av bruk av rammeavtaler skjer ved anvisning av faktura.

Når det gjelder administrasjon av kommunens egne rammeavtaler, mener leder at han har ansvar for oppfølging av avtalen for asfalteringstjenester. Leder mener videre det har vært uklart hvem som har hatt ansvar for administrasjon/oppfølging av avtalen for grave-/og rørleggertjenester.

5.3 REVISJONENS VURDERINGER

Våre vurderinger er basert på data i dette kapitlet og kapittel 3 og 4.

Rådmannen har ikke etablert spesielle kontrollrutiner for å avdekke om enhetene er lojale mot innkjøpsavtalene. Sentral innkjøpsenhet følger med på lojaliteten til fellesavtalene og sier de melder fra til kommunen ved mistanke om større avvik. Revisjonen vurderer at denne oppfølgingen bør kunne bidra til å avdekke store avvik når det gjelder lojalitet til de felles rammeavtalene.

Rådmannens kontroll/oppfølgingsansvar er delegert til virksomhetslederne som skal følge opp at rammeavtalene etterleves i Jevnaker kommune.

Etter revisjonens vurdering viser intervjuene at virksomhetslederne har fokus på og følger opp at rammeavtalene blir brukt i enhetene. Økonomireglementets pålegg om å bruke rammeavtalene, virksomhetsledernes fokus/oppfølging og enhetenes medvirkning i brukergrupper er momenter som bidrar til at avtalene blir kjent og brukes. Revisjonens undersøkelse av lojaliteten til rammeavtalene i kapittel 3 indikerer tilfredsstillende til god lojalitet til rammeavtaler, men det kan være aktuelt å følge opp enkelte avtaler nærmere for å avdekke om det er mulig å øke lojaliteten noe.

Revisjonen avdekket at det var foretatt større kjøp på en av kommunens egne rammeavtaler som gikk utover avtalens gyldighetsområde når det gjaldt verdi. Etter revisjonens vurdering bør virksomhetsledernes oppfølging omfatte vurdering av om større anskaffelser lovlig kan foretas på rammeavtalene før anskaffelsene finner sted.

Etterlevelse av rammeavtaler omfatter også kontroll med at riktige priser faktureres. Vi avdekket at priskontrollen ikke var tilfredsstillende for de fleste fakturaene vi undersøkte da rett pris ikke kunne dokumenteres. Økonomireglementet har bestemmelser for hva som skal kontrolleres i fakturakontrollen. Etter revisjonens vurdering har ikke enhetene gode nok rutiner for å dokumentere kontroll med at prisen stemmer med avtalt pris før attestasjon foretas. Vår kontroll viser at dette har medført at det ikke betales riktig pris. Det er ikke gode nok rutiner for å sikre at oppdaterte prislister foreligger og for å sikre at fakturaene inneholder nødvendig spesifikasjoner.

6. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 KONKLUSJONER

Konklusjonene gjelder for det utvalget av rammeavtaler og fakturaer/kjøp som vi har undersøkt.

Problemstilling 1: I hvilken grad blir inngåtte rammeavtaler fulgt?

Vår undersøkelse viste at lojaliteten til rammeavtalene har variert, men at den i hovedsak har vært tilfredsstillende eller god. Kommunens rammeavtaler for håndverkertjenester/ entreprenørtjenester var nye sommeren 2015 og med helårsvirkning av avtalene forventes andelen kjøp å øke. Lojaliteten var spesielt god for avtalene for konsulenttjenester i investeringsregnskapet, mens det er vanskelig å konkludere på hva som er tilfredsstillende lojalitetsprosent i driftsregnskapet.

Vi undersøkte om større kjøp på 4 av rammeavtalene var gyldige med hensyn til verdi. Kjøp på 3 av avtalene viste seg å være gyldige, mens totalt kjøp på rammeavtalen med Veidekke Industri As hadde så stort volum at det ikke lovlig kunne anskaffes med hjemmel i rammeavtalen, da rammeavtalen ikke var kunngjort på Doffin.

Problemstilling 2: I hvilken grad følger attestasjons- og anvisningsmyndighet opp at fakturering av pris ved bestilling på rammeavtaler er i henhold til vilkårene i rammeavtalen?

Priskontrollen var ikke tilfredsstillende for de fleste fakturaene vi undersøkte da rett pris ikke kunne dokumenteres.

- Ved institusjon var det ikke foretatt priskontroll ved kjøp av medisiner, og institusjonsleder hadde ikke prislister.
- For kjøp av mat ved kjøkkenet på JORS foretas stikkprøver med fokus på produkter de kjøper mye av. Avtalte priser kunne ikke dokumenteres for 6 av de 17 produktene vi undersøkte.
- For kjøp av advokattjenester i barnevernet har ikke attestasjonen inneholdt kontroll av pris. Hvilke kontroller forrige leder har utført har vi ikke informasjon om, men fakturert pris kunne ikke dokumenteres. Konstituert leder hadde ikke informasjon om prisendringer.

- Hos Plan og samfunn/Drift og forvaltning ble det dokumentert rett pris ved tidspunktet for kontrollen for 1 av 9 utvalgte fakturaer. Det manglet oppdaterte prislister 4 fakturaer og vedlegg/nødvendig spesifisering for 4 andre fakturaer.

Problemstilling 3: Har rådmannen betryggende kontroll med etterlevelsen av rammeavtalene?

Etter revisjonens vurdering blir ikke økonomireglementets bestemmelser fulgt når det gjelder priskontroll. Revisjonen vurderer at Jevnaker kommune ikke har betryggende kontroll med at riktig pris betales for varer og tjenester som kjøpes på rammeavtaler.

Rådmannens kontroll med etterlevelsen av rammeavtalene utøves av virksomhetslederne. Rådmannen har ikke etablert kontroller for å avdekke manglende lojalitet til rammeavtaler. Vår gjennomgang viser at lojaliteten synes å være gjennomgående tilfredsstillende for de avtalene vi har undersøkt, og at det er fokus på å bruke avtalene i virksomhetene. Den regionale innkjøpsenheten har også en oppfølging som bør være egnet til å avdekke større avvik. Alt i alt mener revisjonen at rådmannen synes å ha betryggende kontroll med lojaliteten.

Vi avdekket kjøp som ikke var lovlig i henhold til inngått rammeavtale. Det er viktig å ha rutiner for å påse at inngåtte avtaler er gyldige for planlagte kjøp før de gjennomføres. Dette gjelder særlig for avtaler der det er aktuelt å gjøre større enkeltkjøp.

6.2 ANBEFALINGER

Revisjonen anbefaler at rådmannen går gjennom økonomireglementets bestemmelser med de som attesterer og anviser fakturaer og sørger for at det etableres rutiner som sikrer en betryggende priskontroll ved kjøp på rammeavtaler. I den forbindelse bør det etableres rutiner som sikrer at

- leverandørbilagene er fullstendige og kontrollerbare ved at nødvendige vedlegg/spesifikasjoner legges ved faktura og
- at de som skal attestere har gjeldende avtalte priser tilgjengelig

I forbindelse med kjøp på rammeavtaler må det vurderes om avtalene er gyldige for den aktuelle anskaffelsen. Her er det særlig rutinene for å vurdere om større innkjøp lovlig kan foretas innenfor rammeavtalenes gyldighetsområde som bør gjennomgås og eventuelt bedres.

REFERANSER

- LOV – 1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner
- FOR – 2006-04-07-402 Forskrift om offentlige anskaffelser
- Avtale om interkommunalt innkjøpssamarbeid for Hadeland, datert 3.1.2012
- Felles anskaffelsesstrategi for kommunene på Hadeland, Godkjent i IS-møte 25.10.2011
- Årsrapport for 2014 for Interkommunalt innkjøpssamarbeid for Hadeland, datert 25.3.2015
- Økonomireglement for Jevnaker kommune gjeldende fra 1.1.2013
- Retningslinjer for bruk av rammeavtaler, vedtatt i kommunestyret 12.12.2013
- Retningslinjer for oppfølging av tjenesteleveranser, vedtatt i kommunestyret 12.12.2013
- Utvalgte rammeavtaler jf. denne rapportens kapittel 2.2

VEDLEGG X

RÅDMANNENS UTTALELSE



**JEVNAKER
KOMMUNE**
Politisk sekretariat

Vår ref.: 16/368-10-MBN
Arkivnr.: 033
Deres ref.:
Dato: 31.08.2016

Innlandet Revisjon IKS
Postboks 988

2626 LILLEHAMMER

**Unntatt offentlig off
§5a_gml lov**

Svar - Oversendelse av rapportutkast "Rammeavtaler"

Vi viser til mottatt rapport datert 18.8.2016.

Hovedinntrykket av rapporten er at den gir et dekkende bilde av hvordan offentlige anskaffelser ble gjennomført i Jevnaker kommune i 2015. Vi ser at kommunen på det meste av sine anskaffelser har god kontroll og gjennomfører anskaffelser i tråd med lovverket.

Vi har ingen merknader til:

- Formål og gjennomføring av tilsynet
- Metode, anvendte kilder eller faktaframstilling
- Revisjonskriteriene
- Oppbygning/språk – men litt mange gjentakelser av funn

Rapporten oppfattes som nyttig i vårt kontinuerlige arbeid med å forbedre våre rutiner på innkjøpsområdet og offentlige anskaffelser, samt etterlevelsen av disse. Rapporten viser oss at vi må ha fokus på tilgjengelighet og rutiner. Dette er kjent fra før og tiltak er allerede igangsatt gjennom innlegging av dokumenter og revisjon av disse, samt avviksrapportering i vårt interkontrollsystem (Compilo).

Økonomireglementet vårt er under revisjon og vi vil innarbeide nødvendige presiseringer i dette. Priskontroll ved attestasjon er innarbeidet i gjeldende reglement. Men vi ser at det må tilrettelegges bedre for å gjøre gjeldende prislister tilgjengelige. I hverdagen vil det likevel være meget arbeidskrevende å sjekke prislister i ethvert tilfelle. Vi må derfor utarbeide rutiner, som ivaretar at vi har betryggende kontroll. Det må også tas hensyn til kost/nytte av enhver kontrollrutine.

Jevnaker kommune v/Politisk sekretariat
Postadresse: Kirkegata 6
3520 Jevnaker

Besøksadresse: Kirkegt. 6
3520 Jevnaker

Epost: postmottak@jevnaker.kommune.no
Telefon: 61 31 57 00
Telefax: 61 31 58 50
Bankgiro: 2030 19 96102

Det er en selvfølge at vi ikke fortsetter innkjøp på utgåtte rammeavtaler (f.eks innenfor entreprenørvirksomhet). Vi har allerede bedre rutiner for å hindre dette per i dag enn i 2015.

Vennlig hilsen

May-Britt Nordli
rådmann