



**Kontraktoppfølging**  
**Fredrikstad kommune**  
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy  
28. august 2018

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>5</b>
2.1	Bakgrunn .....	5
2.2	Problemstilling og avgrensing .....	5
2.3	Metode og gjennomføring .....	6
2.4	Revisjonskriterier.....	9
2.5	Litteratur- og dokumentliste.....	10
<b>3</b>	<b>REVISJONSKRITERIER .....</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>FAKTA.....</b>	<b>12</b>
<b>4.1</b>	<b>Internkontroll .....</b>	<b>12</b>
4.1.1	Delegering.....	12
4.1.2	Organisering og hovedoppgaver .....	13
4.1.3	Kommunens reglementer, rutiner og prosedyrer .....	15
4.1.4	Kommunens systemer .....	21
4.1.5	Opplæring og veiledning.....	22
4.1.6	Avvik .....	26
<b>4.2</b>	<b>Kommunens praksis for kontraktsoppfølgning .....</b>	<b>28</b>
4.2.1	Informasjon fra anskaffelsesenheten .....	28
4.2.2	Informasjon fra seksjonene .....	30
4.2.3	Særskilt om bygg- og anleggskontrakter (entrepriser) .....	33
4.2.4	Gjennomgang av utvalgte rammeavtaler .....	35
<b>5</b>	<b>REVISJONENS VURDERINGER .....</b>	<b>45</b>
<b>6</b>	<b>KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....</b>	<b>51</b>
<b>7</b>	<b>RÅDMANNENS UTTALELSE .....</b>	<b>53</b>
<b>8</b>	<b>VEDLEGG .....</b>	<b>55</b>
8.1	Utledning av revisjonskriterier .....	55

# 1 SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler kommunens oppfølging av inngåtte avtaler/kontrakter, med fokus på inngåtte rammeavtaler. Med kontraktsoppfølging forstås alle forhold og situasjoner som oppstår fra kontrakten er signert til den er avsluttet og partene ikke lenger er har rettigheter og plikter etter kontrakten.

Problemstillingene har vært:

- Sikrer Fredrikstad kommune tilfredsstillende oppfølging av rammeavtaler?
- Sikrer Fredrikstad kommune tilfredsstillende oppfølging av avrop på rammeavtaler og kontrakter som inngås i forbindelse med enkeltanskaffelser?

## Gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen ble opprinnelig startet i mai 2016, men prosjektet har flere ganger blitt utsatt. Bakgrunnen for prosjektet og utsettelsen av prosjektet omtales i kapittel 2.1. Hovedvekten av arbeidet med forvaltningsrevisjonen har funnet sted i perioden januar til juni 2018.

Revisjonskriteriene – eller målestokken – er hovedsakelig utarbeidet med utgangspunkt i COSO rammeverket for internkontroll, anskaffelsesloven med forskrifter og veileder i kontraktsoppfølging. En fullstendig utledning av kriteriene er tatt inn som vedlegg i rapporten, samtidig som en oppsummering av kravene er tatt inn i kapittel 8.1.

Fakta er samlet inn gjennom dokumentanalyse, intervjuer, spørreundersøkelse og gjennomgang av kommunens praksis. En fullstendig redegjørelse for anvendt metodikk fremgår av kapittel 2.3. Revisjonens vurderinger fremgår av kapittel 5, og konklusjon med anbefalinger følger av kapittel 6.

## Hovedbudskap

Forvaltningsrevisjonsrapporten omhandler kommunens oppfølging av inngåtte avtaler/kontrakter, med fokus på inngåtte rammeavtaler. Basert på rapportens problemstillinger finner revisjonen at Fredrikstad kommune i all hovedsak tilfredsstillende kravene i revisjonskriteriene.

Revisjonen har likevel avdekket enkelte utfordringer ved kommunens kontraktsoppfølging. Organiseringen av anskaffelsesarbeidet i kommunen medfører at anskaffelsesenheten i liten grad har kontroll på hva som blir gjort ute i seksjonene/etater/virksomhetene (anskaffelser under 1,3 millioner etter FOA del I). Etter revisjonens oppfatning innebærer organiseringen og ressursituasjonen i anskaffelsesenheten en risiko for at det føres for liten grad av kontroll med at praksisen samsvarer med det reglement/rutiner/prosedyrer foreskriver for anskaffelser etter FOA del I. Revisjonen vurderer det følgelig som positivt at kommunen på sikt planlegger at alle anskaffelser skal gjennomføres i nytt konkurransegjennomføringsverktøy, hvilket vil medføre en større grad av kontroll over de anskaffelsene som gjøres i kommunen.

Revisjonen vurderer det som en svakhet at det ikke er utarbeidet skriftlig rutine for kontraktsoppfølging. En skriftlig rutine/mal for oppfølging vil i større grad kunne sikre at kontraktsbestemmelsene blir fulgt opp systematisk, og at oppfølging skjer så likt som mulig overfor de forskjellige leverandørene. Videre er revisjonen av den oppfatning at den kontrollen som faktisk gjennomføres i for liten grad dokumenteres. Dokumentasjon av kontroller er viktig for å kunne evaluere leverandørene ved vurdering av prolongering, samt dersom kommunen kommer i en situasjon hvor det er behov for å avslutte en kontrakt før avtaletiden er utløpt.

På samme grunnlag som nevnt ovenfor er det etter revisjonens oppfatning også viktig å etablere en god avvikskultur på innkjøpsområdet. Bruk av KGV systemet for registrering av avvik og informasjon om avvikshåndtering i avtalekatalogen kan bidra positivt til dette. Revisjonen vurderer det slik at et system for registrering og håndtering av avvik, herunder klargjøring av roller og ansvar, i alle tilfeller bør skriftliggjøres og implementeres.

Med bakgrunn i konklusjonen og de vurderinger av fakta den bygger på, finner revisjonen det hensiktsmessig å knytte noen anbefalinger til funnene:

- Kommunen bør vurdere hvorvidt anskaffelsesenheten har tilstrekkelige kapasitet til å håndtere ansvar og oppgaver som tilligger enheten i dag. Tilstrekkelig kapasitet er viktig for å kunne yte den rådgivning seksjonene har behov for ved gjennomføring av anskaffelser etter FOA del I, samt for å kunne ha en tilfredsstillende kontraktsoppfølging.
- Kommunen bør sørge for tilstrekkelig bestillings- og innkjøpskompetanse i seksjonene, herunder blant annet ved å tydeliggjøre kravene til kurs i eHandelssystemet for kommunens bestillere.
- Kommunen bør vurdere bruken av systemet for avviksmelding og avvikshåndtering på innkjøpsområdet, herunder hvorvidt det er behov for en rutine for registrering og håndtering av avvik som klargjør roller og ansvar, og som sikrer at avvik registreres og følges opp overfor leverandørene.
- Kommunen bør vurdere bruk av analyseverktøy eller lignende for å lettere kunne kontrollere at den totale bruken av kommunenes rammeavtaler ikke går vesentlig over avtalens estimerte verdi.
- Kommunen bør vurdere å i større grad dokumentere oppfølgingen av leverandører, og stikkprøvekontroller som gjennomføres. Dette både av hensyn til etterprøvbarheten og for å ivareta god internkontroll.

Revisjonen takker Fredrikstad kommune for godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

## 2 INNLEDNING

### 2.1 Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonsplan 2016-2017 ble vedtatt i bystyret 11 februar 2016 (PS 16/4). I vedtatt plan fremkommer det blant annet:

*«Fredrikstad kommune har en egen anskaffelsesenhet. Avdelingen har ansvar for utvikling og ajourhold av kommunens innkjøpsreglement og rutiner, samt etablering av kommuneovergripende rammeavtaler. I tillegg fungerer avdelingen som rådgivende organ i anskaffelser som foretas av andre virksomheter i kommunen ved behov. Kommunen gjennomfører innkjøp for flere millioner hvert eneste år, via kommuneovergripende rammeavtaler og ved enkeltanskaffelser. Dette medfører i seg selv en sannsynlighet for at feil kan forekomme. Dersom det forekommer feil vil konsekvensene kunne være store. I et brukerperspektiv vil for eksempel økonomisk ineffektivitet eller krav om erstatning fra en leverandør ha en negativ effekt på tjenesteytingsnivået. I et organisasjonsperspektiv vil økonomisk ineffektivitet i seg selv være en konsekvens, men det vil også være belastende på den eller de medarbeiderne som har vært involvert i en anskaffelse i strid med regelverket. Manglende eller feil etterlevelse av anskaffelsesregelverket vil også medføre store konsekvenser i et samfunnsperspektiv. Et eksempel er tap av omdømme for kommunen. En mer alvorlig konsekvens er at det har betydning for leverandører som forbigås, og generelt tilliten til kommunen som oppdragsgiver.*

*Kontrollutvalget vil ha størst fokus på kontraktoppfølging.»*

Kontrollutvalgets presisering baserte seg på ulike notater og rapporter som revisjonen la frem for behandling i 2014 og 2015, og som har avdekket ulike grad av svikt knyttet til oppfølging av leverandører.

Prosjektplan ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 24. mai 2016, sak 16/16. Det ble samtidig vedtatt utsatt oppstart av prosjektet til årsskiftet 2016/2017, etter ønske fra rådmannen. Dette for at administrasjonens igangsatte tiltak for å forbedre internkontrollen skulle få virke noe tid før kontrolldelen ble gjennomført. Prosjektet ble i kontrollutvalgets møte 7. desember 2016 vedtatt ytterligere utsatt i forbindelse med rullering av forvaltningsrevisjonsplanen.

Prosjektet ble i kontrollutvalgets møte 6. desember 2017 bedt igangsatt i 2018.

### 2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- Sikrer Fredrikstad kommune tilfredsstillende oppfølging av rammeavtaler?
- Sikrer Fredrikstad kommune tilfredsstillende oppfølging av avrop på rammeavtaler og kontrakter som inngås i forbindelse med enkeltanskaffelser?

Formålet med prosjektet er å undersøke om kommunen har tilfredsstillende oppfølging av inngåtte avtaler/kontrakter. Med kontraktsoppfølging forstås alle forhold og situasjoner som oppstår fra kontrakten er signert til den er avsluttet og partene ikke lenger er har rettigheter og plikter etter kontrakten.

#### Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Begge problemstillinger er i utgangspunktet tenkt som systemrevisjoner og de to problemstillingene er nært knyttet til hverandre og omhandler i stor grad de samme systemer, rutiner og regelverk. For å gjøre rapporten mer leservennlig, og unngå gjentakelser i revisjonskriterier og fakta, har vi derfor valgt å behandle begge problemstillingene samlet i en felles faktadel.

I tillegg til systemrevisjon vil revisjonen også belyse kommunens praksis. Det var i prosjektplanen datert 10. mai 2016 lagt opp til en gjennomgang av fem rammeavtaler og en til to entreprisekontrakter. Revisjonen har imidlertid avgrenset prosjektets praksisgjennomgang til kun å omhandle kommunens rammeavtaler. Revisjonen har vurdert at en gjennomgang av en til to entreprisekontrakter har begrenset nytteverdi i dette prosjektet sett opp mot de ressurser en slik gjennomgang vil kreve. Det er også lagt vekt på at hovedfokuset for prosjektet er oppfølging av kommunens rammeavtaler.

I dette prosjektet vurderer vi deler av kommunens internkontroll hva gjelder kontraktsoppfølging. Revisjonen bemerker imidlertid at det ikke er en fullstendig gjennomgang av internkontrollsystemet.

## 2.3 Metode og gjennomføring

Faktafremstillingen i rapporten bygger på informasjon innhentet av revisjonen ved hjelp av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Gjennomgang av kommunens praksis
- Spørreundersøkelse

### Dokumentanalyse

Dokumentanalysen bygger delvis på dokumenter som vi har mottatt fra kommunen, og delvis på dokumenter som vi selv har innhentet fra RiskManager – kommunens kvalitetssystem. Med dokumenter siktes det til ulike former for styringsdokumenter, rutiner og prosedyrer.

Sentrale dokumenter er opplistet i rapportens kapittel 2.5.

### Intervjuer

Det er gjennomført totalt fem intervjuer:

- Innkjøpssjef
- To innkjøpsrådgivere ved anskaffelsesenheten
- Virksomhetsleder for Prosjektutvikling
- Innkjøpskonsulent ved Seksjon for Teknisk drift

I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informantene. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Revisjonen har også intervjuet samtlige kommunalsjefer ved bruk av spørreskjema sendt pr. e-post. Svarene er mottatt skriftlig og er således verifiserte.

### Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

Revisjonen har hatt løpende dialog med innkjøpssjef underveis i prosjektet. I tillegg har revisjonen gjennomført to oppstartsmøter med kommunalsjef for Seksjon for Økonomi og organisasjonsutvikling og innkjøpssjef. Det første oppstartsmøtet ble gjennomført i forbindelse med utarbeidelse av prosjektplanen i 2016, og det andre møtet i forkant av oppstarten av prosjektet i 2018.

### Gjennomgang av kommunens praksis

Revisjonen har fått oversendt en liste over kommunens rammeavtaler pr. 7.02.2018, totalt 182 stk. Utplukk av rammeavtaler til gjennomgang ble diskutert med kommunen i oppstartsmøte. På bakgrunn av informasjon fra kommunen, samt bistand fra seksjonsleder for regnskapsrevisjon, har seks typer rammeavtaler blitt plukket ut. Fire av avtalene er parallelle rammeavtaler, hvor det er inngått rammeavtaler med flere leverandører. Totalt består utvalget av 18 rammeavtaler med ulike leverandører.

Følgende rammeavtaler er plukket ut:

- Profileringsartikler (kontraktperiode 1.7.2016 til 30.6.2018 med opsjon på forlengelse i ett pluss et år)
  - IDÈ House of Brands
- Byggeledelse vei og VA-anlegg (kontraktperiode 06.02.2017-28.02.2019 med opsjon på forlengelse i ett pluss et år)
  - Cowi AS
  - Ingeniørfirmaet Svendsen & co AS
  - Multiconsult AS
  - Pöyry Industry AS
  - Sweco Norge AS
- Tolketjenester (kontraktperiode 12.1.2015 til 31.01.2017 med opsjon på forlengelse i ett pluss et år)
  - Salita tolke- og translatørtjeneste AS
- Konsulentbistand innen ledelse, økonomi og organisasjonsutvikling (19.9.2016 til 18.9.2018 med opsjon på forlengelse i ett pluss et år)
  - Agenda Kaupang AS
  - BDO AS
  - PwC AS<sub>1</sub>
  - Varde Hartmark AS
- Elektroarbeider (kontraktperiode 15.12.2015 til 14.12.2017 med opsjon på forlengelse i ett pluss et år)
  - ABC Svakstrøm Sarpsborg AS
  - Lyn Elektro AS
  - Storm Elektro AS
- Avlastning- og omsorgstjenester (kontraktperiode 16.01.2015 til 15.01.2017 med opsjon på forlengelse i ett pluss et år)
  - Aleris Ungplan & Boi AS
  - Oasen Ressurssenter AS
  - Tiltaksgruppa Fokus AS
  - Vitalegruppen AS<sub>2</sub>

Revisjonen har i forbindelse med praksisgjennomgangen sendt ut spørreskjemaer til den enkelte kontraktsforvalter (innkjøpsrådgiver i anskaffelsesenheten) pr. e-post. Vi har også stilt

---

<sup>1</sup> PricewaterhouseCoopers.

<sup>2</sup> Tidligere Friskmeldt AS.

oppfølgingsspørsmål til kommunalsjef ved Teknisk drift, samt tjenestetildelingssjef ved Tildelingskontoret. Svarene er mottatt skriftlig og er således verifiserte.

Revisjonen har også gjennomført en regnskapsanalyse i tilknytning til de utvalgte rammeavtalene. Fredrikstad kommune fører sitt regnskap i økonomisystemet Visma Enterprise.<sup>3</sup> Hovedveileder for KOSTRA rapportering.

Fakturaer fra leverandører utgiftsføres etter fastsatt system for utgiftsføring og registreres i tillegg på en reskontro for hver leverandør. Dette gir en systematisk oversikt over alle transaksjoner per leverandør. På bakgrunn av dette er det også mulig å få ut statistikk på hvilke leverandører som er brukt på valgt regnskapsart eller tjenesteområde i kommunen.

Det er brukt «Leverandørstatistikk» fra Visma Enterprise til analysen. Rapporten viser kommunens anskaffelser fordelt på ulike leverandører for hvert enkelt regnskapsår. Revisor har tatt ut rapporter over leverandørstatistikk den 3.4.2018 og statistikk brukt i rapporten inkluderer regnskapsførte data frem til den dagen.

Leverandørstatistikk viser hvilken regnskapsart anskaffelser er utgiftsført på. Dataene er brukt som grunnlag for nærmere kartlegging av kommunens eventuelle bruk av andre leverandører for samme type anskaffelse som rammeavtalen gjelder. Anskaffelser som er ført på flere regnskapsarter, med unntak av tolketjenester og håndverkstjenester – elektro, har vi ikke undersøke nærmere. En slik undersøkelse ville ha medført en u hensiktsmessig stor bruk av ressurser. For tolketjenester og håndverkstjenester – elektro, har vi tatt utgangspunkt i leverandører som har ordet «tolk», «elektro» eller «strøm» i navnet.

Kommunen har en regnskapsorganisering med relativt begrenset detaljeringsgrad på bestemte regnskapsarter. Det er derfor vanskelig å kartlegge og kontrollere om anskaffelser er foretatt etter avrop på rammeavtale eller om anskaffelser er foretatt utenfor inngåtte rammeavtaler.

Revisjonen har ikke kontrollert avrop på rammeavtalen utover det som fremkommer under regnskapsanalysen.

### Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen er utarbeidet av revisjonen. Den er testet og kvalitetssikret internt. Undersøkelsen er også sendt til kommunen for innspill. Det ble gjort enkelte korrigeringer etter innspill fra kommunen.

Undersøkelsen består av 22 spørsmål, men samtlige spørsmål er ikke relevante for alle respondenter slik at det reelle antall spørsmål pr. respondent er lavere.

Revisjonen fikk tilsendt liste over 940 unike bestillere/innkjøpere, attestanter og anvisere (godkjennere). Av disse var det 9 stykk som ikke hadde oppgitt noen e-postadresse. I forbindelse med utsendingen ble det i tillegg oppdaget at 57 e-poster ikke lenger var aktive, og at respondenten dermed sannsynligvis ikke var ansatt i kommunen lenger. De aktuelle respondentene ble følgelig fjernet fra utvalget.

---

<sup>3</sup> Regnskapspostene systemiseres og registreres etter fastsatte retningslinjer (hovedveileder for KOSTRA rapportering) for inndeling i funksjoner (heretter tjenester) og arter. Hver regnskapsart (konto for utgifter og inntekter) har i Fredrikstad kommune fire siffer hvorav tre er bestemte koder fra Kostra veileder. Hvor mange tall som brukes i en slik systematisering av regnskapstall er frivillig, og noen kommuner bruker flere tall for en større detaljeringsgrad.



Revisjonen holdt undersøkelsen åpen i perioden 9. april til 20. april 2018, med påminnelse til respondenter som ikke hadde besvart etter en uke.

Totalt har 476 av 874 besvart undersøkelsen. Svarprosenten er på 54 %. Revisjonen vil imidlertid legge til at 12,2 % (58 stk.) av respondentene har oppgitt i spørsmål 3 at de hverken har fått delegert myndighet som bestiller/innkjøper, attestant eller anviser (godkjenne). Respondenter som har oppgitt at de ikke har noen av de nevnte rollene, har ikke besvart resten av spørsmålene i undersøkelsen. I tillegg har revisjonen mottatt flere henvendelser pr. e-post fra respondenter som melder fra at de ikke har noen av de nevnte rollene. Revisjonen har anmodet samtlige å besvare spørreundersøkelsen ved å krysse av for alternativ «Ingen av disse» på spørsmål 3. Hvorvidt de aktuelle respondentene har besvart undersøkelsen kan vi ikke kontrollere. Sett hen til det overnevnte vil svarprosenten blant ansatte som har fått myndighet som bestiller/innkjøper, attestant eller anviser (godkjenne), reelt sett være høyere. Revisjonen anser svarprosenten som god, og at resultatene er representative for delegert myndighet som bestiller/innkjøper, attestant eller anviser (godkjenner) Fredrikstad kommune.

Spørreundersøkelsen åpnet også opp for kommentarer. 48 respondenter valgte å kommentere undersøkelsen eller undersøkelsens tema.

#### Validitet og reliabilitet

Revisjonen har benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike innsamlingsmetoder for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet. utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag er beskrevet ovenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

På denne bakgrunn mener revisjonen at rapporten fremstiller situasjonen i kommunen på en riktig måte, og at vi har et godt grunnlag for våre konklusjoner og anbefalinger.

Undersøkelsen er gjennomført av seksjonsleder Bjørnar Buvig Holmedahl og forvaltningsrevisor Ida Charlotte Stedjeberg i perioden januar til mai 2018.

## 2.4 Revisjonskriterier

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner
- Lov (endringslov) av 8. februar 2013 nr. 7
- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 8. februar 2002 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Forarbeider, veiledere og litteratur.

#### Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

Utleddning av revisjonskriteriene følger i vedlegg 8.1. Her fremkommer også nærmere henvisninger til de ulike kildene som er benyttet. Revisjonskriteriene følger også punktvis oppsummert under rapportens punkt. 3.

Utledning av kriteriene ble oversendt kommunen 23. februar 2018, med mulighet for tilbakemelding dersom kommunen var uenig i utledningen eller hadde innspill til denne. Kommunen hadde ingen kommentarer til kriteriene.

## 2.5 Litteratur- og dokumentliste

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen:

- Virksomhetsplan 2018
- Organisasjonskart over Fredrikstad kommune
- Delegeringsreglementet (elektronisk utgave)
- Funksjonsbeskrivelse for innkjøpssjef
- Revidert handlingsplan 2018 – 2021 og Budsjett 2018 for Fredrikstad kommune
- Årsrapport for Fredrikstad kommune 2016
- Fredrikstad kommunes nye etiske retningslinjer
- Anskaffelsesstrategi for Fredrikstad kommune
- Anskaffelsesreglementet for Fredrikstad kommune
- Attestasjon- og anvisningsreglement
- Attestasjon og anvisning i kommunens systemer
- Ansvar fra bestilling til mottak av faktura
- Brukerveiledning web eHandel
- Fredrikstadmodellen
- Metodikk for gjennomføring av vare/tjeneste anskaffelser i Fredrikstad kommune, del II og del III anskaffelser
- Offentliggjøre informasjon i avtalekatalogen
- Prosesstegning «Prosess- Forenklet forespørsel (FOA del 1)»
- Diverse prosedyrer for arkivering
- Hefte for Visma Enterprise – eHandel, versjon 2016
- Rådmannens oppdragsbrev 2017
- Reglement for gjennomføring av egne bygge- og anleggsprosjekter
- Innkjøp i Teknisk drift
- Kontroll av faktura – Krav til innhold og merking i bygg- og anleggsentrepriser
- Prosedyre «Motvirke sosial dumping»

### 3 REVISJONSKRITERIER

Rådmannen har ansvar for etablering av internkontroll, herunder at:

- Oppgaver, ansvar og roller må være fastsatt og dokumentert, samt kommunisert til og forstått av de ansatte.
- Det må være etablert nødvendige rutiner og systemer og lagt til rette for en kultur som bidrar til tilfredsstillende økonomistyring – herunder tilfredsstillende oppfølging av rammeavtaler og enkeltanskaffelser. Rutinene må stille krav til hvordan kommunen skal følge opp kontraktene.
- Systemet må ivareta en oppfølgingsfunksjon slik at det faktisk kontrolleres at praksisen samsvarer med det rutinene foreskriver.

Kontraktoppfølging i praksis:

- Kontraktene må være utformet på en slik måte at de muliggjør en tilfredsstillende oppfølging, herunder ivaretar krav etter regelverket for offentlige anskaffelser.
- Det skal føres kontroll med levering av varer og tjenester, herunder også i de tilfellene det ikke er kommunen selv som er bruker av varen eller tjenesten.
- Det skal føres kontroll med andre kontraktsbestemmelser som fremgår av kontraktene, herunder krav til lønns- og arbeidsvilkår.
- Det skal føres kontroll med utbetalinger.

Særskilt for avrop:

- Avrop av en viss størrelse og kompleksitet bør være skriftlig og journalført hos kommunen.
- Avrop må falle inn under de områdene avtalen omfatter (kontraktens gjenstand), og være utført innenfor rammeavtalens løpetid.
- Verdien på alle foretatte avrop skal ikke vesentlig overskride rammeavtalens totalverdi.

## 4 FAKTA

### 4.1 Internkontroll

#### 4.1.1 Delegering

De formelle rammene for myndighetsutøvelse i Fredrikstad kommune fremgår av «**Delegeringsreglement Fredrikstad kommune**»<sup>4</sup>. Alle oppgaver og all myndighet som ikke er tillagt politiske organer og/eller ordfører og som ikke er av prinsipiell art, er delegert rådmannen. Det følger av delegeringsreglementet at videredelegering fra rådmannen går gjennom kommunalsjef og eventuelt etatsjef til den enkelte virksomhetsleder, og at dette skal fremgå av eget reglement. Med mindre annet er uttrykkelig bestemt av overordnet organ har virksomhetsleder rett til å delegere (subdelegering) egen myndighet videre innenfor sin virksomhet. All delegert myndighet må brukes i samsvar med lover og forskrifter, mål og retningslinjer som er gitt av overordnet organ, og innenfor budsjettets rammer og forutsetninger. Delegering skal gjøres skriftlig.

Delegeringslinjen for innkjøpsområdet i kommunen går fra bystyret til rådmannen, kommunalsjef for Økonomi og organisasjonsutvikling, til virksomhetsleder for Anskaffelse- og bevillingsavdelingen.

Det følger av delegeringsreglementet at virksomhetsleder for Anskaffelse- og bevillingsavdelingen, innenfor sine oppgaver og innen rammen av bestemmelsene i lover, forskrifter, avtaler, sentrale og lokale retningslinjer, har følgende myndighet:

- Inngå rammeavtaler om leveranser av varer og tjenester til Fredrikstad kommune. Dette gjelder ikke varer og tjenester knyttet til kontrahering av bygg og anlegg, dersom dette ikke er omfattet av rammeavtaler eller etter vedtak i teknisk utvalg/byggekomite.
- Myndighet etter anskaffelsesreglement.
- Myndighet etter anskaffelsesstrategi.
- Myndighet ved gjennomføring av anbudskonkurranser.
- Myndighet til å oppnevne brukergrupper ved anskaffelser.

Teknisk utvalg har fått delegert myndighet fra bystyret til å lede kommunens arbeid innen tjenesteområdet bygge- og anleggsprosjekter. Det følger av delegeringsreglementet at kommunalsjef for Teknisk drift har videredelegert følgende myndighet til virksomhetsleder for Prosjektutvikling:

- Ivareta kommunens byggherreinteresser ved alle bygge- og anleggsprosjekter.
- På vegne av kommunen inngå avtaler om planlegging og gjennomføring av bygge- og anleggsprosjekter.

Det følger av «**Attestasjons- og anvisningsreglementet**» at attestasjons- og anvisningsmyndighet for Fredrikstad kommune er tildelt rådmannen, og at myndigheten er videredelegert til seksjonene ved kommunalsjef. Kommunalsjef delegerer myndigheten videre i henhold til myndighet i organisasjonen. Kommunalsjef, etatsjef/fagsjef og virksomhetsleder kan overføre attestasjonsmyndighet til ansatte i egen seksjon eller virksomhet. Anvisningsmyndighet kan overføres til nærmeste underordnede i virksomheten, eller en stabsmedarbeider. Kommunen har egne skjemaer for delegering og opphør av attestasjons- og anvisningsmyndighet.

---

<sup>4</sup> Vedtatt av bystyret 3.12.2015 (sak 121/15). Fredrikstad kommune benytter en elektronisk løsning for delegeringsreglement, hvilket ligger tilgjengelig i kvalitetssystemet.

#### 4.1.2 Organisering og hovedoppgaver

Avdeling anskaffelse og bevilling er organisert i Seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling, som en av åtte avdelinger.

**Figur 1: Organisasjonskart Avdeling for anskaffelse og bevilling**



Anskaffelse og bevilling skal ivareta deler av stabs- og støttefunksjoner for administrativ ledelse og politisk ledelse samtidig som avdelingen omfatter flere funksjoner som skal tilrettelegge for god og effektiv tjenesteproduksjon i Fredrikstad kommune.

Anskaffelse og bevilling består av 9,9 årsverk, hvorav 5,9 årsverk er innen anskaffelser. I tillegg er det 1 årsverk som leder for avdelingen. Fra 01.06.2018 vil bevillingsenheten bli organisert som ett team i avdeling for Kommunikasjon og service i seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling.

Det følger av kommunens «Anskaffelsesreglement»<sup>5</sup> at anskaffelsesenheten har ansvaret for å utarbeide rutiner for hvordan anskaffelsesarbeidet skal gjennomføres i kommunen. Enheten skal inngå rammeavtaler, avtaler, samordne anskaffelser, utvikle anskaffelses- og logistikkfunksjonen, og bistå organisasjonsledd og virksomheter i anskaffelsessaker. Det fremkommer av virksomhetsplanen for 2018 er anskaffelsesenhetens hovedområde er:

- Gjennomføre anskaffelser av varer og tjenester, fra kr 1.300.000<sup>6</sup>, med unntak av entrepriser<sup>7</sup>.
- Støtte til ledere og ansatte (rådgivning)
- eHandel<sup>8</sup>

<sup>5</sup> «Anskaffelsesreglement for Fredrikstad kommune» ble vedtatt i bystyret 15. juni 2017 (PS 78/17), og trådte i kraft fra og med denne datoen. Reglementet er nærmere omtalt i rapportens punkt 4.1.3.

<sup>6</sup> Revisjonen bemerker at det fra og med 06.04.2018 har funnet sted en justering av terskelverdiene i anskaffelsesregelverket. Nasjonal terskelverdi ble justert opp fra 1,1 til 1,3 millioner, hvilket innebærer at FOA del I kommer til anvendelse for anskaffelser mellom 100.000 - 1.300.000.

<sup>7</sup> Bygg og anleggskontrakter gjennomføres av virksomhet Prosjektutvikling etter gjeldende delegeringsreglement.

<sup>8</sup> Kommunens elektroniske innkjøpssystem. Systemet er nærmere omtalt i rapportens punkt 4.1.4.

Innkjøpsrådgiverne i anskaffelsesenheden arbeider på tvers av alle seksjonene, men innkjøpssjef opplyser at de nylig har opprettet kontaktpersoner opp mot den enkelte seksjon. Det gikk ut et rundskriv som informerte om dette i februar 2018. De har to kontaktpersoner inn mot seksjon for Teknisk drift, hvilket er den seksjonen med størst og flest anskaffelser.

Anskaffelsesenheden har også egen jurist som i tillegg til å gjennomføre anskaffelser også bistår i juridiske spørsmål i enheten. Juristen har jobbet tett opp mot seksjon for Teknisk drift, og vil fremover ha kontor ved virksomhet Prosjektutvikling 1-2 ganger i måneden for å bistå i forbindelse med gjennomføring av bygg- og anleggskontrakter.

Samtlige revisjonen har intervjuet er av den oppfatning at kapasiteten i anskaffelsesenheden ikke er tilstrekkelig. Det opplyses om at det er mange prosesser på anskaffelseslisten<sup>9</sup>, og det er et høyt arbeidstrykk. Innkjøpsrådgiver er av den oppfatning at kontraktsoppfølgingen nok vil være mest lidende ved høyt arbeidstrykk. Innkjøpssjef viser til at de prøver å finne nye metoder, og at de håper at innføringen av nytt KGV<sup>10</sup> vil effektivisere arbeidet slik at hver enkelt kan gjennomføre 2-3 flere anskaffelser i året. Samtidig er større kompleksitet rundt en del sosiale krav, miljøkrav og samfunnsansvar tidkrevende.

#### Organisering i seksjonene

Rådmannen besluttet i RLG sak 16/334 at anskaffelser av varer og tjenester i henhold til Forskrift om offentlig anskaffelser (FOA) Del 1 (mellom kr. 100.000-1.300.000) skal utføres av hver enkelt seksjon/etat/virksomhet.

Seksjon/etat/virksomhet må fylle ut anbudsbestilling dersom man har behov for bistand til å etablere rammeavtale/avtale i henhold til FOA del II og III. Dokument for anbudsbestilling er tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem.

Rammeavtaler inngått av anskaffelsesenheden er bindende for alle virksomheter ved anskaffelse av varer og tjenester, og skal avropes etter rammeavtalens bestemmelser. I henhold til anskaffelsesreglementet er alle seksjoner og virksomheter forpliktet til å holde seg oppdatert med de til enhver tid gjeldende rammeavtaler.

Kommunalsjefene er øverste ansvarlige for anskaffelsesarbeidet som foregår i den enkelte seksjon, herunder gjennomføring av anskaffelser innenfor overnevnte ansvarsområde og avrop på kommunens rammeavtaler. I dette ligger også oppfølgingsansvar for de anskaffelser og avrop på rammeavtaler som gjøres i seksjonen.

Innkjøpssjef har opplyst at de per i dag har ca. 580 ansatte som kan foreta bestillinger. Anskaffelsesenheden jobber med seksjonene på hvordan de skal klare å redusere antallet bestillere.

Kommunalsjef i seksjon for **Økonomi og organisasjonsutvikling** opplyser at seksjonen har 31 innkjøpere/attestanter og 18 godkjennerne/anvisere i eHandel. I tillegg har seksjonen 5 sentrale superbrukere som både har tilgang som bestiller og godkjenner i eHandel. Kommunalsjef viser til at lovverket som regulerer området er komplisert, og at det er avgjørende å ha riktig kompetanse i anskaffelsesenheden. Anskaffelsesenheden har også fått økte ressurser over de to siste årene.

---

<sup>9</sup> Seksjon/etat/virksomhet må fylle ut anbudsbestilling dersom man har behov for bistand til å etablere rammeavtale/avtale i henhold til FOA del II og III. Dokument for anbudsbestilling er tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem.

<sup>10</sup> Kommunens konkurransegjenomføringsverktøy (KGV) er nærmere omtalt i rapportens punkt 4.1.4.

Samtidig er seksjonen på søken etter hva som er best i forhold til hvilke oppgaver og hvilket ansvar som bør ligge sentralt i anskaffelsesenheten og ute i seksjonene.

Kommunalsjef i seksjon for **Kultur, miljø og byutvikling** opplyser til revisjonen at seksjonen har 30 anvisere og 66 attestanter som kan gjøre innkjøp gjennom kommunens eHandelssystem. Seksjonen har også ansatt en koordinator i kommunalsjefens stab som skal være superbruker i eHandel og rådgiver for innkjøp, samt kunne foreta kontroller av hvordan praksisen er. Kommunalsjefen er samtidig av den oppfatning at anskaffelser er et krevende fagområde som trenger spesialistkompetanse, og at det ikke er naturlig at denne kompetansen bygges opp i alle seksjoner. I lys av dette mener kommunalsjef at kommunen bør ha en sentral enhet som kan støtte seksjonene slik at regelverket blir fulgt.

Kommunalsjef i seksjon for **Teknisk drift** opplyser til revisjonen at de har omtrent 100 bestillere/innkjøpere i seksjonen. Alle ledere i seksjonen med budsjettansvar som etatssjefer og virksomhetsledere (for tiden 12 stk.) anviser på bestillingene. Kommunalsjefen opplyser også at noen få avdelingsledere fremover vil få delegert anvisningsmyndighet. I forbindelse med overgang til nytt KGV vil antall bestillere reduseres og det vil bli utarbeidet egne funksjonsbeskrivelser for bestillere med krav til kompetanse. Seksjonen har for øvrig tilsatt en egen innkjøpskonsulent for å understøtte seksjonens arbeid med anskaffelser i henhold til FOA Del 1 og seksjonens avrop på kommunens rammeavtaler.

Det er virksomhet Prosjektutvikling som i hovedsak gjennomfører alle kommunens investeringsprosjekter, og dermed inngår de fleste entreprisekontraktene i kommunen. Etat for Kommunalteknikk og etat for Bygg og eiendom kan også inngå entreprisekontrakten i forbindelse med mindre prosjekter, eksempelvis vedlikeholdsprosjekter.

Kommunalsjef i seksjon for **Utdanning og oppvekst** opplyser at seksjonen har 206 bestillere og 106 som godkjenner/anviser bestillinger i seksjonen, fordelt på 55 virksomheter. Bakgrunnen for det relativt høye antallet bestillere og godkjennerer henger sammen med at antallet virksomheter er høyt og at virksomhetene er plassert på ulike lokasjoner.

Kommunalsjef i seksjon for **Helse og velferd** opplyser at seksjonen har 294 ansatte som er gitt myndighet som innkjøpere/bestillere. Helse og velferd er en stor seksjon, med mange bestillere og kommunalsjefen opplyser at det for tiden vurderes om antall bestillere bør og kan reduseres. Kommunalsjefen opplyser at anskaffelser er et stort og viktig område, hvor hun opplever at det pågår et løpende utviklings- og forbedringsarbeid i Fredrikstad kommune. I stab Helse og velferd har hun som kommunalsjef forsøkt å løfte viktigheten av anskaffelses- og kontraktsområdet den siste tiden, og lagt opp til et mer planmessig oversiktsarbeid på dette feltet, med blant annet utpeking av en fast hovedkontakt inn mot anskaffelsesenheten. I seksjonen er oppfølging av private kjøp av helse- og velferdstjenester og BPA-konsesjoner<sup>11</sup> lagt til Tildelingskontoret.

#### 4.1.3 Kommunens reglementer, rutiner og prosedyrer

Kommunens kvalitetssystem er tilgjengelig for samtlige ansatte og inneholder overordnede reglementer, rutiner og prosedyrer (gjeldende for hele kommunen). Kvalitetssystemet inneholder også reglementer, rutiner og prosedyrer som er gjeldende for det enkelte kommuneområdet, samt virksomhetsspesifikke reglementer, rutiner og prosedyrer. Samtlige kommunalsjefer har opplyst at de ikke har utarbeidet interne rutiner for kontraktsoppfølging, men følger de kommuneovergripende rutiner og prosedyrer på området. Seksjon for Teknisk drift har imidlertid egen prosedyre for innkjøp, samt reglement og prosedyrer for entreprisanskaffelser.

---

<sup>11</sup> Kommunen har konsesjonsavtaler med flere firmaer på Brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

Nedenfor redegjøres det for reglement, rutiner og prosedyrer som har betydning for rapportens problemstillinger.

Kommunen har utarbeidet en **anskaffelsesstrategi**<sup>12</sup> for perioden 2017 – 2021.

Anskaffelsesstrategien er en av kommunens overordnede strategier og bestemmer veivalg og satsninger innen anskaffelsesområdet. Strategien gjelder for alt anskaffelsesarbeid som gjennomføres i kommunen, på tvers av seksjoner og for alle faser i en anskaffelsesprosess: fra initiering av anskaffelsen til kontraktens avslutning. Det fremheves at strategien skal synliggjøre viktigheten av anskaffelsesvirksomheten og øke bevisstheten rundt anskaffelsesarbeidet i hele organisasjonen.

Det følger av strategien at hovedmålet er at kommunens anskaffelser skal bidra til verdiskapning for kommunen og brukere, være innovative, ivareta samfunnsansvar og skape tillit til Fredrikstad kommune som innkjøper. For å oppnå hovedmålet er det identifisert syv delmål som beskrives nærmere. Revisjonen viser særskilt til delmål 3.3 om at Fredrikstad kommune skal ha økt fokus på aktiv leverandør- og avtaleoppfølging. Det vises her til at kommunen har et system for kontraktsoppfølging som oppslagssystem, med oversikt over avtaler med avtaleinformasjon.

Det fremkommer i beskrivelsen av delmålet at priser og avtalebetingelser skal følges opp. Videre at virksomheten må vite hva de kan kreve av avtalen, slik at avvik kan meldes til anskaffelsenheten. Nærmeste leder har ansvaret for å sikre at bestiller- og attestasjonsrollen foretas av medarbeidere med nødvendig kompetanse, og etablere interne rutiner som sikrer at rammeavtaler følges.

Strategien angir videre at kommunen etterlever overnevnte delmål når de øker fokuset på avtalelojalitet, standardiserer sortiment, sikrer riktige avtalebetingelser og ansvarliggjør at kjøp/bestilling av varer og tjenester ligger i linjeledelsen. Følgende tiltak er beskrevet:

- *Vi skal tilrettelegge for leverandørkonferanser/dialogmøter og markedsundersøkelser der det er hensiktsmessig*
- *Vi skal gjennomføre årlige statusmøter med de største leverandørene og de leverandørene som vi anser som svært viktig å ha fokus på, for å følge opp avtalevilkår, - spesielt innen pris, leveranse, miljø, etiske krav etc.*

Videre har kommunen utarbeidet et **anskaffelsesreglement** som gjelder for alle anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anleggsarbeidet for eller på vegne av Fredrikstad kommune. Formålet med reglementet er å sikre en ensartet praksis for anskaffelser i kommunen. Reglementet deler anskaffelsesprosessen opp i fem delprosesser som beskrives nærmere. Siste delprosess omhandler kontraktsoppfølging. Det fremkommer der at kontraktsoppfølging består av:

- *Statusmøter (årlig), bør gjøres en vurdering om behovet innen hver enkelt rammeavtale som inngås.*
- *Driftsmøter- ved behov. Kontraktseier vurderer behovet for driftsmøter.*
- *Oppfølging statistikk og fakturaer.*

Reglementet viser samtidig til Difi's veileder for kontraktsoppfølging<sup>13</sup>, samt at det påhviler et spesielt ansvar for å følge opp det som står i kontrakten innen miljø, sosial dumping og bruk av lærlinger.

---

<sup>12</sup> «Anskaffelsesstrategi for Fredrikstad kommune» for perioden 2017-2021. Anskaffelsestrategien ble vedtatt i bystyret 15.06.2017 (PS 78/17).

<sup>13</sup> Difi, «Veileder for kontraktsoppfølging ved offentlige anskaffelser», 2016. Veilederen er tilgjengelig på [www.anskaffelser.no](http://www.anskaffelser.no).



Anskaffelsesenheden har en egen intern metodikk, «**Metodikk for gjennomføring av vare/tjeneste anskaffelser i Fredrikstad kommune**», hvor den siste av tre delprosesser er kontraktsoppfølging. Formålet med kontraktsoppfølging er å sikre en vellykket anskaffelse gjennom oppfølging av leveransen og ved å ivareta rettigheter og plikter som påhviler partene.

Metodikken skiller mellom rollene kontraktsforvalter og kontraktseier. Kontraktsforvalter er den som har gjennomført anskaffelsesprosessen, og det vil hovedsakelig være en innkjøpsrådgiver fra anskaffelsesenheden. Kontraktseier er den seksjon/etat/virksomhet som er største bruker av kontrakten, og som har ansvar for å tilrettelegge interne rutiner for å ta i bruk rammeavtale/avtale.

Kontraktsoppfølgingsfasen er inndelt i det følgende:

1. Etablere kontraktsregime
2. Intern implementering
3. Følge opp leveransen
4. Godkjenning og betaling
5. Kontraktsforvaltning

Formålet med å etablere et kontraktsregime er å konkretisere og avtale nærmere hvordan avtalen skal gjennomføres og forvaltes, herunder blant annet etablere samhandlingsavtale<sup>14</sup> dersom leverandør benytter varekataloger.

I forbindelse med implementering av kontrakten er formålet å forankre den inngåtte kontrakten internt, samt å kommunisere ansvar for kontraktsmessig gjennomføring av avtalen. Som et ledd i den interne implementeringen skal kontraktsforvalter oppdatere avtalekatalogen i tråd med prosedyre om offentliggjøring av informasjon i avtalekatalogen, publisere en tekst på FREKIT, importere varekatalogen (ved rammeavtaler) og aktivere leverandøren. Kontraktseier skal på sin side etablere rutiner ved behov, bestille produkter/tjenester og følge opp leveransen. Oppfølging av leveransen tilligger den som er tildelt rollen som bestiller. Dette innebærer å følge opp og kontrollere leveransen (varemottak), samt kontroll av faktura i tråd med rutinen «**Ansvar fra bestilling til kontroll av faktura**». Kontroll av leveransen opp mot det som faktisk blir levert gir grunnlag for å godkjenne eller avvise leveransen, og godkjenning er en forutsetning for betaling av leveransen.

Når det gjelder selve kontraktsforvaltningen er det oppgaver som tilligger kontraktsforvalter. Kontraktsforvalter skal gjennomføre statusmøter med leverandøren og følge opp krav som er stilt til leverandøren i den aktuelle avtalen/rammeavtalen. Videre må kontraktsforvalter styre og ha løpende kontroll på endringene som gjøres i kontraktsforholdet, samt håndtere avslutning av kontrakt enten ved utløpt avtaletid, oppsigelse eller heving av kontrakt.

Kommunen har en prosedyre om «**Offentliggjøring av informasjon i avtalekatalogen**» som er gyldig fra 17. juli 2017. Prosedyren gir en nærmere beskrivelse av hvilke opplysninger som skal legges på avtalekatalogen. Det fremgår av prosedyren at avtalekatalogen skal inneholde:

- Kort beskrivelse av hva avtalen dreier seg om
- Referansenummer
- Rammeavtalegruppe
- Avtaleperiode
- Leverandør
- Kontaktperson Fredrikstad kommune

---

<sup>14</sup> Samhandlingsavtalen regulerer den elektroniske samhandlingen mellom oppdragsgiver, leverandør og operatør av ehandel.no. Samhandlingsavtalen definerer frekvens for katalogoppdatering og katalogkvalitet

I tillegg fremgår det at avtalekatalogen skal inneholde informasjon om hvordan bestillinger skal skje (eHandel, minikonkurranser, osv.), priser, betalingsvilkår, hvordan bestiller skal forholde seg til avvik ved avtalen, i tillegg til øvrig informasjon. Som en hovedregel skal også avtalen legges ved som et vedlegg, men her må det foretas en konkret vurdering av om det er forhold som tilsier at den ikke kan legges ut. Det skal også legges ut prisskjema som må oppdateres ved prisjusteringer. Dersom avrop skal skje ved minikonkurranser skal det også legges ut skjema for minikonkurranser og informasjon om hvordan minikonkurranser skal gjennomføres.

Rutinen «**Ansvar fra bestilling til mottak av faktura**» beskriver at alle inngående leverandørfakturaer skal sendes til felles fakturamottak v/regnskapsavdelingen som gjennomfører en mottakskontroll. Faktura vil deretter bli sendt videre til bestillende virksomhet. Virksomheten er ansvarlig for å kontrollere følgende:

- formkrav til faktura er oppfylt
- faktura stemmer overens med bestilling
- faktura er tilstrekkelig dokumentert
- faktura er godt nok merket

Rutinen stiller opp detaljerte formkrav og krav til merking av faktura. Det er krav om å utføre elektronisk varemottak når det er gjennomført en bestilling via eHandel. Da vil ordre bli koblet til faktura og det blir utført automatisk avvikskontroll. Ved avvik/differanse, vil faktura bli sendt ut til innkjøper/konterer - alternativt til attesterer - for behandling av differansen. Det eksisterer en egen rutine for håndtering av differanser.

Kommunens «**Attestasjons- og anvisningsreglement**» gjelder for hele kommunen, og det fremkommer der at attestasjons- og anvisningsmyndighet alltid er gitt for et eller flere bestemte ansvar. Delegert attestasjonsmyndighet skjer under tilsyn av virksomhetsleder. Før et bilag anvises skal det være attestert og kontrollert av den/de personer som til enhver tid har ansvaret for dette. Den attestasjonsberettigede skal påse at følgende betingelser for innkjøp og faktura foreligger:

- levering er i samsvar med bestilling
- varemottak er i overensstemmelse med fakturaen, og varene er levert til riktig adresse
- pris og betalingsbetingelser er i henhold til innkjøpsavtale, og utregninger er kontrollert
- at budsjettår, kontonummer og andre data er riktig påført

Delegert anvisningsmyndighet skjer under tilsyn av kommunalsjef, etatsjef/fagsjef og virksomhetsleder. Anvisning skal foretas før utbetaling finner sted. Den anvisningsberettigede skal påse at følgende betingelser for foreligger:

- disponeringen av budsjettmidler er formelt, reelt og økonomisk i orden
- attestasjon og kontroll er foretatt av de personer som er tillagt denne oppgaven
- anvisning er datert

Kommunen har en egen rutine for hvordan attestasjon og anvisning ivaretas i kommunens systemer, «**Attestasjon og anvisning i kommunens systemer**». Hva gjelder eHandel blir dette nærmere redegjort for under kommunens systemet nedenfor.

Kommunen har utarbeidet prosesstegningen «**Prosess - Forenklet forespørsel (FOA del 1)**» som tar for seg prosessen ved anskaffelser innenfor FOA del I. Den som har behov for vare eller tjeneste tar kontakt med anskaffelsesenheten. Anskaffelsesenheten sjekker om behovet er dekket av eksisterende rammeavtale. Dersom det eksisterer en rammeavtale skal vare/tjeneste kjøpes gjennom innkjøpssystemet. Dersom det ikke eksisterer en rammeavtale som dekker behovet er gjennomføring av enkeltanskaffelse nærmere regulert i prosesstegningen. Varen eller tjenesten skal likevel bestilles gjennom innkjøpssystemet. Dersom ikke valgt leverandør er tilgjengelig i

innkjøpssystemet skal anskaffelsesenheten oppretter/aktivere leverandør slik at bestilling kan gjennomføres der.

Det eksisterer **prosedyrer for arkivering** av anskaffelser FOA del I, arkivering av anskaffelser FOA Del II-III og for arkivering av minikonkurranser. Revisjonen viser særlig til sistnevnte prosedyre hvor det fremkommer at formålet med prosedyren er å sikre en rett arkivering av minikonkurranser i kommunens arkivsystem. Det er saksbehandler/prosjektleder som er ansvarlig for at alle dokumenter av betydning for minikonkurransen fortløpende arkiveres. Prosedyren beskriver nærmere fremgangsmåten for arkivering i arkivsystemet, herunder blant annet at hver minikonkurranse skal ha et unikt saksnummer, at tittelen skal være «Minikonkurranse av «navn på minikonkurransen»», og hvilke dokumenter som skal arkiveres.

Seksjon for Teknisk drift har i tillegg til kommunens øvrige rutiner og prosedyrer på området etablert egne prosedyrer for innkjøp i Teknisk drift, samt prosedyre for kontroll av faktura og krav til innhold og merking i bygg- og anleggsentrepriser. I tillegg har virksomhet Prosjektutvikling utarbeidet **prosedyre for motvirkning av sosial dumping** som skal bidra til å sikre etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i entreprisekontrakter.

Bystyret vedtok 21.04.2016 et **Reglement for gjennomføring av egne bygge- og anleggsprosjekter** som skal bidra til å tydeliggjøre hvordan kommunens egne investeringsprosjekter innen bygg og anlegg skal gjennomføres. Reglementet gjelder all planlegging og gjennomføring av kommunens egne byggeprosjekter, rehabiliteringsprosjekter og investeringer som gjelder kommunaltekniske anlegg og uteområder. Reglementet klargjør ansvar og roller i prosessen og skal sikre en mest mulig lik behandling av alle sakstyper innen virkeområdet. Reglementet inneholder bestemmelser om budsjettering, gjennomføring og rapportering og avslutning av prosjekter.

Bystyret i Fredrikstad kommune vedtok 15. juni 2017<sup>15</sup> å ta inn «**Fredrikstadmodellen**» som en del av anskaffelsesreglementet. Fredrikstadmodellen inneholder bestemmelser som blant annet stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår, krav om faglærte håndverkere og lærlinger i kommunens bygge- og anleggsprosjekter. Fredrikstadmodellen er basert på seriøsitetsbestemmelsene<sup>16</sup>, men det er stilt noe strengere krav til lærlinger, krav til underleverandører og innleid personell. Modellen stiller blant annet krav om at det aldri skal være mer enn tre ledd i kontraktskjeden. Videre kreves det at tilbyder og underentreprenører skal være godkjente og aktive lærlingebedrifter, samt at minimum 10 % av arbeidet skal utføres av lærlinger. Det stilles også krav om at kjøp leverandører foretar på vegne av kommunen, skal skje med elektronisk betalingsmiddel.

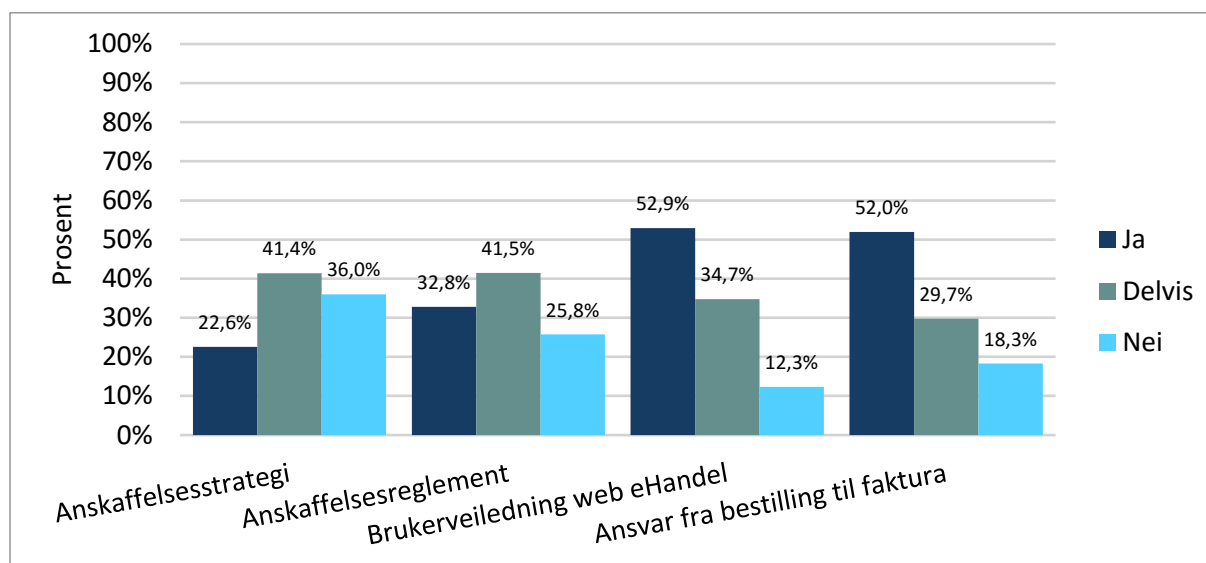
Nedenfor presenteres resultater fra spørreundersøkelsen. I undersøkelsen har revisjonen blant annet spurt respondentene som oppga å inneha rollen «bestiller/innkjøper» om kjennskap til kommunens dokumenter «Anskaffelsesstrategi», «Anskaffelsesreglement», «Brukerveiledning web eHandel» og «Ansvar fra bestilling til faktura».

---

<sup>15</sup> Bystyrets sak PS 78/17

<sup>16</sup> Anbefalte seriøsitetskrav i bygg- og anleggskontrakter utarbeidet av Fellesforbundet, Byggenæringens Landsforening, Difi og KS. Bestemmelsene stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår, HMS-kort, krav om faglærte håndverkere og lærlinger i prosjektene, sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA), begrensninger i adgangen til bruk av underleverandører mv.

**Figur 1 Kjenner du til innholdet i følgende dokumenter?**

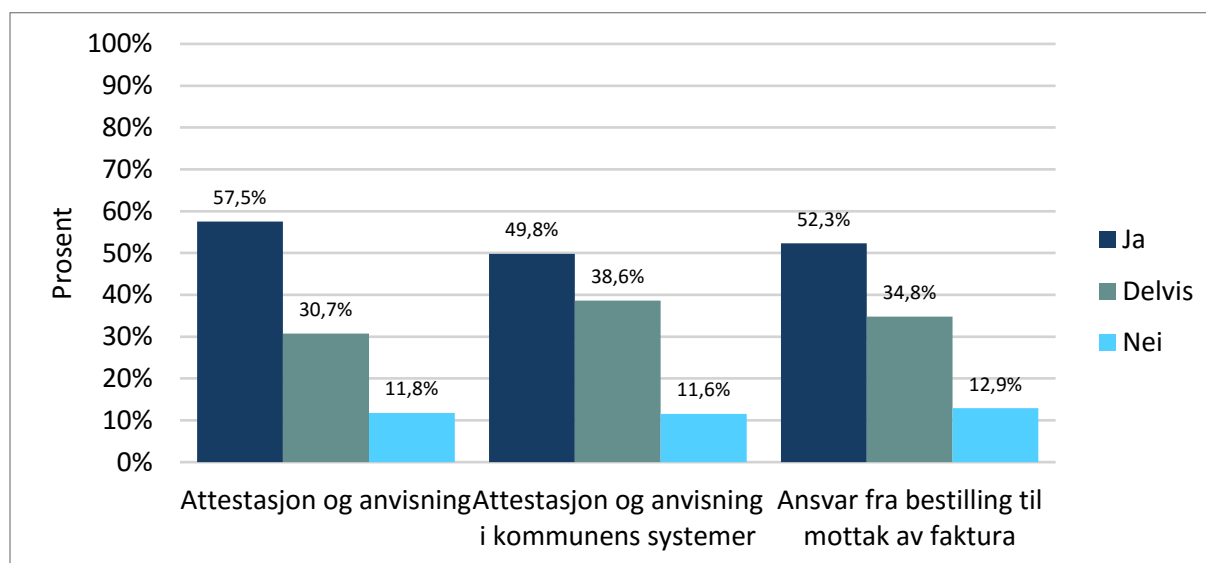


**Revisors merknader:** N = 297, 299, 308 og 306

Figuren viser at 64 % av respondentene har svart ja eller delvis på hvorvidt de kjenner innholdet i kommunens Anskaffelsesstrategi. 36 % av respondentene opplyser at de ikke kjenner innholdet i kommunens Anskaffelsesstrategi. Videre viser figuren at 74,2 % av respondentene helt eller delvis kjenner innholdet i kommunens anskaffelsesreglement mot 25,8 % som oppgir å ikke kjenne til innholdet i anskaffelsesreglementet. 88,7 % av respondentene opplyser at helt eller delvis kjenner til innholdet i «Brukerveiledning web eHandel» og 81,7 % opplyser å helt eller delvis kjenner til innholdet i «Ansvar fra bestilling til faktura».

I figuren nedenfor fremkommer resultatet av revisjonens undersøkelse blant respondentene som oppga å inneha rollen(e) «attestant» og/eller «anviser/godkjenner» om kjennskap til kommunens dokumenter «Attestasjon og anvisning», «Attestasjon og anvisning i kommunens systemer» og «Ansvar fra bestilling til faktura».

**Figur 2 Kjenner du til innholdet i følgende dokumenter?**



**Revisors merknader:** N = 280, 277 og 279

Figuren viser at 88,2 % av respondentene oppgir å helt eller delvis kjenne til innholdet i «Attestasjon og anvisning». Videre oppgir 88,4 % helt eller delvis kjennskap til «Attestasjon og anvisning i kommunens systemer», men med en litt høyere andel som svarer delvis (38,6%). Når det gjelder kjennskap til innholdet i «Ansvar fra bestilling til mottak av faktura» oppgir 87,1 % av respondentene helt eller delvis kjennskap til innholdet.

#### 4.1.4 Kommunens systemer

##### Elektronisk innkjøpssystem

Fredrikstad kommune benytter elektronisk innkjøpssystem (Visma Enterprise eHandel, heretter eHandel). Det fremgår av kommunens anskaffelsesstrategi at det skal benyttes elektronisk verktøy ved gjennomføring av bestillinger. Videre fremgår det av Handlingsplan for 2018-2021 at alle virksomheter skal bruke eHandel. For innkjøp i Teknisk drift er det imidlertid gjort unntak for bruk av eHandel ved entrepriser.<sup>17</sup>

Det overnevnte innebærer at avrop på inngåtte rammeavtaler skal gjøres ved hjelp av eHandel. Anskaffelsesenheten administrere selve programvaren, og har til enhver tid oversikt over brukere av systemet. Den enkelte brukers tilganger til ansvar gjenbrukes fra økonomi, og med dette som bakgrunn tildeles brukerrolle i eHandel (bestiller/attestant og godkjenner/anviser). Nye brukere får ikke tilgang til systemet før fullmaktsskjema i henhold til delegeringsreglementet er fylt ut. Systemet sikrer følgelig at delegasjonsreglementet følges. Systemet har flere forskjellige måter avrop kan gjøres på. Ved avtaler om varekjøp kan kommunen legge inn leverandørens varekatalog i eHandelsløsningen slik at den enkelte bestiller/innkjøper som har konterings- og attestasjonsmyndighet ute i kommunen kan foreta innkjøp ved å velge de varer og det antall som er ønsket. Når alle de ønskede varene er lagt i handlekurven kontrollerer innkjøper at varelinjene er registrert med riktig art (kontering) og riktig mva-sats. Deretter sendes handlekurven videre til godkjenner/overordnet som har anvisningsmyndighet for godkjenning. I eHandel er godkjenning av bestilling det samme som anvisning. Anvisning ved innkjøp foregår således på forskudd, dvs. før ordre sendes leverandør, til forskjell fra tradisjonell anvisning når faktura foreligger og leveranse har skjedd. Når ordren er godkjent blir ordren sendt elektronisk videre til leverandøren.

I noen tilfeller kan det også lenkes direkte fra eHandelsløsningen til leverandørens egen nettbutikk. Dersom det velges en leverandør med en slik løsning sendes brukeren fra innkjøpssystemet til leverandørs nettbutikk, men ordren tas med tilbake i systemet og legges i handlevognen i eHandel. Selve bestillingen foregår følgelig i innkjøpssystemet. Deretter må innkjøper/bestiller kontrollere konteringen og mva-sats. Dersom dette er riktig sendes bestillingen til anviser på godkjenning. Når bestillingen er godkjent blir den sendt til leverandøren.

I tillegg har eHandelssystemet en løsning for formularkjøp, såkalt fritekstbestilling. Alle rammeavtale- og kontraktleverandører som ikke leverer katalog eller benytter ekstern nettbutikk, aktiveres med formularkjøp. Ved formularkjøp velger innkjøper/bestiller leverandør fra en nedtrekksliste, og det kan også velges hvilken rammeavtale det gjøres avrop på. Deretter legger innkjøper inn timespris og antall timer, eller informasjon om de ønskede varene/tjenestene som ønskes bestilt og til hvilken pris. Etter at ordren er godkjent av anviser, sender systemet ut en bestilling til leverandør, som må ordrebekreftes via link. Dersom ikke avropet baserer seg på en avtalt timespris eller fastprisavtale, men at det er gjennomført en minikonkurranse eller bestillingen baserer seg på et innhentet tilbud, bør alltid tilbudet fra leverandøren ligge som vedlegg til bestillingen. Det er også mulig for bestiller å knytte tilbudet opp til ordren i etterkant.

---

<sup>17</sup> Prosedyren «Innkjøp i Teknisk drift» beskriver at innkjøpssystemet fortrinnsvis skal brukes. Unntak kan gjelde for eksempel ved entrepriser. Andre unntak skal godkjennes av kommunalsjef/etatsjef.

Når varene mottas, må elektronisk varemottak utføres av innkjøper/bestiller (varemottak i eHandel er det samme som attestasjon). Bestiller skal bekrefte at varene er mottatt, og må angi pakkseddelnummer. Bestiller attesterer følgelig på egen bestilling. Andre i virksomheten/avdelingen som har tilgang til eHandel kan også gjennomføre varemottak. Dette betinger at det er gjennomført manuell kontroll av leveransen og at pakkseddel er signert av den som har utført kontrollen, og at avvik mellom levert kvantum og det som er angitt på pakkseddel er markert. Ved fakturamottak sjekker systemet at ordre og faktura stemmer overens og at varemottak er utført (attestert). Dersom det er samsvar, vil faktura automatisk overføres regnskap for remittering. Ved avvik vil faktura sendes til bestiller for avviksbehandling og ny anvisning.

#### **Kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV)**

Det følger av kommunens anskaffelsesregelverk at kommunens rammeavtaler skal legges i kommunens kontraktsadministrasjonsverktøy - avtalekatalogen. Avtalekatalogen er tilgjengelig via kommunens intranett (FREKIT). Det er utarbeidet en egen prosedyre som regulerer hvilken informasjon som skal offentliggjøres i avtalekatalogen.<sup>18</sup>

#### **Konkurransегjennomføringsverktøy (KGV)**

I det nye regelverket for offentlige anskaffelser som trådte i kraft 1. januar 2017 stilles det krav om at all kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandørene over den nasjonale terskelverdien skal skje skriftlig ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler. Det medfører at Fredrikstad kommune, for anskaffelser omfattet av FOA del II og del III, må ha på plass en elektronisk løsning for utvikling av anskaffelsesdokumenter innen 1. juli 2018. Fredrikstad kommune har med bakgrunn i dette nylig gjennomført en anskaffelse av nytt konkurransegjennomføringsverktøy (KGV). Kommunen tildelte i mars 2018 kontrakten til Merzell Norge AS.

Selv om det ikke er noe krav om innføring av elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy for FOA del I anskaffelser ser kommunen at det er en fordel å tvinge alle bestillinger gjennom KGV-systemet. Da kan de ta ut rapporter for disse anskaffelsene på overordnet nivå, hvilket vil gi bedre kontroll. Det legges derfor opp til at KGV også skal innføres i kommunen for denne type anskaffelser.

Anskaffelsesenheten har estimert at de skal ha 3 superbrukere og 25 brukere på fulltilgang i kommunen i det nye KGV systemet. I tillegg har de valgt å begrense antall lisenser for del I anskaffelsene til maks 70 (brukere/tilganger). Virksomhetsleder opplyser at de legger opp til at alle som skal få tildelt bruker må gjennom opplæring først. Hun regner med at de vil være ferdig med opplæring av de 3 superbrukerne og de 25 brukerne med fulltilgang innen 1. juni 2018, slik at de vil være operative i god tid før fristen 1. juli for del II og III anskaffelser. Når det gjelder del I anskaffelsene så vil det innebære en stor opplæringsjobb og hun antar det vil være klart i løpet av høsten.

#### **4.1.5 Opplæring og veiledning**

Det er omtalt som tiltak i anskaffelsesstrategien<sup>19</sup> at kommunen skal tilrettelegge for kurs innen bestillerkompetanse i innkjøpssystemet, og for interne kurs innen offentlige anskaffelser. Innkjøpssjef opplyser at kurs står på aktivitetsplanen til anskaffelsesenheten. Anskaffelsesenheten har hatt interne kurs med advokater i forbindelse med innføring av endringene i regelverket. På et av disse kursene deltok også 26 ansatte fra seksjon Teknisk drift, herunder flere fra virksomhet Prosjektutvikling.

---

<sup>18</sup> Det vises til rapportens punkt 4.3.

<sup>19</sup> I anskaffelsesstrategien side 7, under delmål 3.7 «Fredrikstad kommune skal ha høy anskaffelsesfaglig kompetanse».

Når det gjelder kurs i eHandel gjennomføres dette månedlig i samarbeid med Økonomi- og regnskapsavdelingen. Alle bestillere blir anbefalt å gjennomføre kurset.

Det fremkommer av anskaffelsesenshetens interne metodikk at bestillere må gjennomføre e-Handelskurs som ligger tilgjengelig på Frekit (e-læringskurs). Innkjøpssjef presiserer at e-læringskursene hva gjelder eHandel er obligatoriske for kommunens bestillere, men at det ikke er slik at bestiller må ha gjennomført kursene før det gis tilgang til systemet. De aktuelle e-læringskursene er tilgjengelig i kursbasen «Kurs og kompetanse» på Frekit. Både under fanen «For deg som er ny», «Ledelse og administrasjon» og «Dataopplæring» i avtalekatalogen ligger temaene tilgjengelig på emnet «eHandel». Følgende tema kan velges:

- eHandel – ekstern nettbutikk
- eHandel – fritekstbestilling
- eHandel – grunnkurs
- eHandel – handlelister
- eHandel – sortere på søk i katalog
- eHandel – varemottak
- eHandel – vedlegg i bestillingen
- eLæring: Kvalitetssikre taushetsbelagt informasjon

Det fremkommer av anskaffelsesenshetens aktivitetsplan at det i 2018 skal utarbeides obligatoriske e-læringskurs som omhandler lov om offentlige anskaffelser.

Når det gjelder eHandel blir dette gjennomgått med ledere i kommunen via LUP (ledelsesutviklingsprogrammet). Anskaffelsesensheten arrangerte et kurs høsten 2017 og et kurs i mars 2018. Det skal også arrangeres to kurs til innen praktisk bruk av økonomisystemet og innkjøpssystemet.

I forbindelse med anskaffelse av nytt konkurransegjennomføringsverktøy har kommunen bedt om en opplæringspakke fra leverandøren. Innkjøpssjef opplyser at hun kommer til å være tydelig på at det ikke tildeles brukerrolle i systemet uten å ha vært igjennom opplæringsprogrammet.

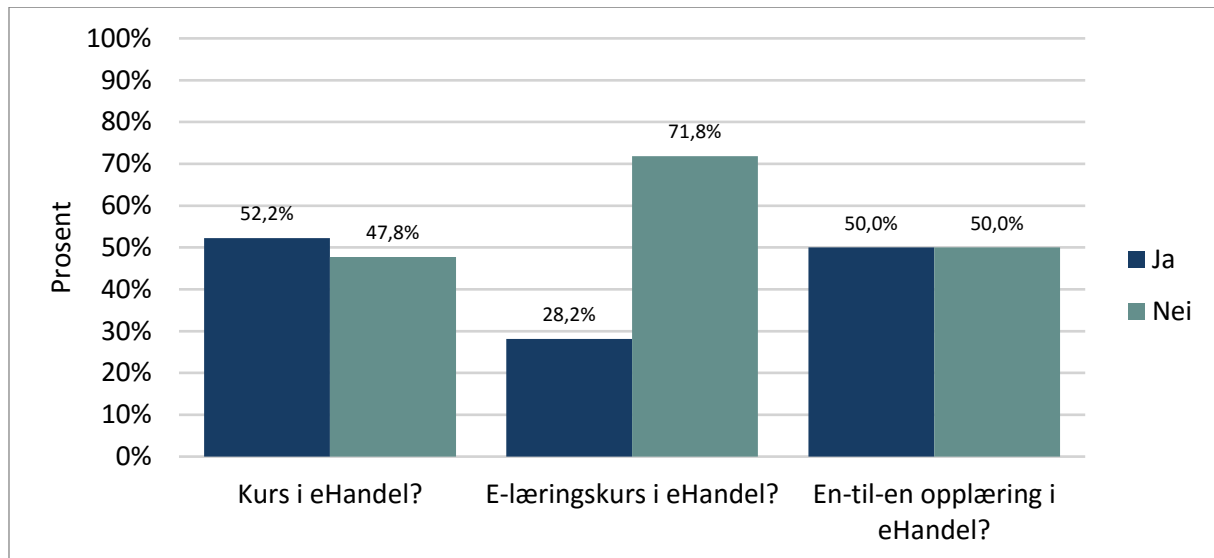
Utover det overnevnte opplyser innkjøpssjef at anskaffelsesensheten holdt et kurs i FOA del I anskaffelser før påsken 2018, hvilket også overlappet noe med FOA del II og del III anskaffelser. Dette ble gjort for å styrke kunnskapen ute i enhetene hvor ansvaret for gjennomføring av del I-anskaffelser nå ligger. Kurset ble gjennomført ved at anskaffelsesensheten innkalte til seksjonsvis opplæring med 10 deltakere av gangen. Innkjøpssjef opplyser at påmeldingen varierte fra seksjon til seksjon. Eksempelvis var det ingen som meldte seg på fra seksjon for Utdanning og oppvekst.

I tillegg til kursing har anskaffelsesensheten utarbeidet en oppstartsmal som de bruker som en introduksjon til anskaffelser i oppstartsmøtet. Hvor grundig denne introduksjonen er avhenger av deltakernes kunnskapsnivå knyttet til anskaffelser. Noen har vært med i mange brukergrupper og har erfaring, mens andre er det helt nytt for.

Kommunalsjefene er samstemte i at kurs og veiledning/rådgivning er viktig for å sørge for tilstrekkelig kompetanse innenfor innkjøp og attestasjon og anvisning. I seksjon for Teknisk drift er det, basert på seksjonens risikoanalyse og gjennomførte internkontrollaktiviteter, definert et forbedringsprosjekt innenfor innkjøpsområdet. For å heve kompetansen er det gjennomført en fagdag for innkjøpere/bestillere i seksjonen. Det vil videre bli gjennomført faste fagdager for innkjøpere/bestillere flere ganger i året.

Samtlige kommunalsjefer opplyser også at bistanden fra og samarbeidet med anskaffelsesenheten er god. Kommunalsjef i Teknisk drift viser for øvrig til at seksjonens innkjøpskonsulent er et naturlig bindeledd mellom seksjonen og anskaffelsesenheten, og at samarbeidet mellom innkjøpskonsulenten og anskaffelsesenheten fungerer svært godt. Innkjøpskonsulenten deltar på faste faglige møter med anskaffelsesenheten og er således en del av dette fagmiljøet. Nedenfor presenteres resultater fra spørreundersøkelsen. I undersøkelsen har revisjonen blant annet spurt respondentene, som oppga å ha myndighet som bestiller/innkjøper, om gjennomført opplæring i eHandel.

**Figur 3 Har du gjennomført opplæring i bruk av e-handel?**



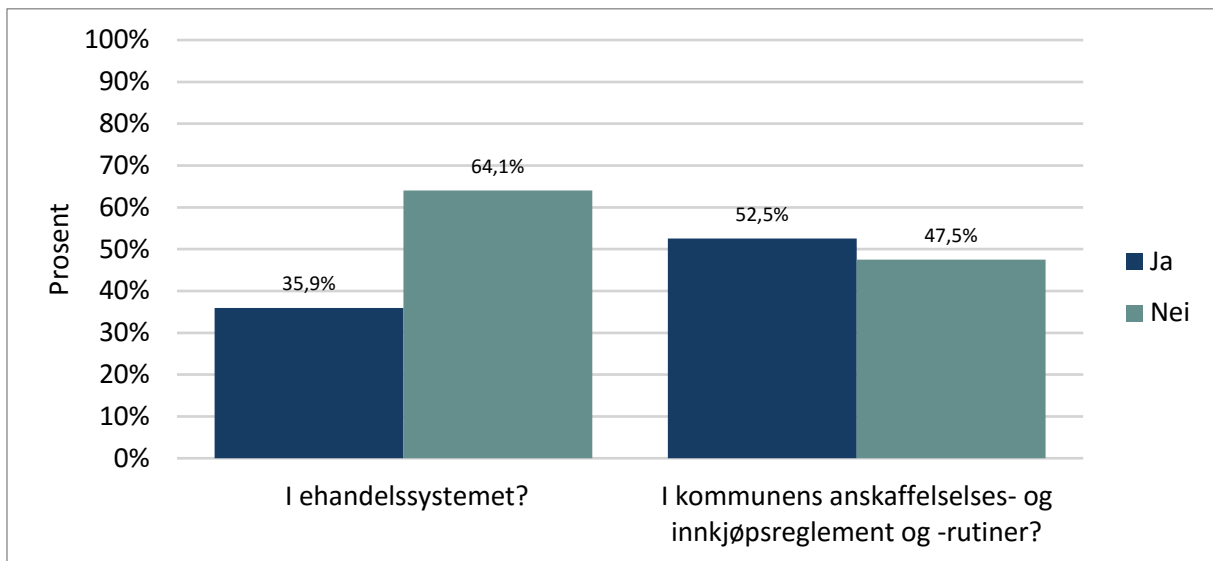
**Revisors merknader:** N= 289, 245 og 258.

Det var kun respondenter som hadde oppgitt å være bestiller/innkjøper som fikk spørsmålet. Figuren viser at 52,2 % av respondentene svarer ja på spørsmål om de har gjennomført kurs i eHandel. 47,8 % svarer at de ikke har gjennomført kurs i eHandel. Videre svarer 28,2 % av respondentene at de har tatt e-læringskurs i eHandel, mot 71,8 % som svarer at de ikke har gjennomført e-læringskurs. 50 % av respondentene svarer at de har fått en-til-en opplæring i eHandel, og like mange av respondentene oppgir å ikke ha mottatt slik opplæring.

Figur 4 og 5 nedenfor tar for seg respondentenes opplevelse av behov for mer opplæring



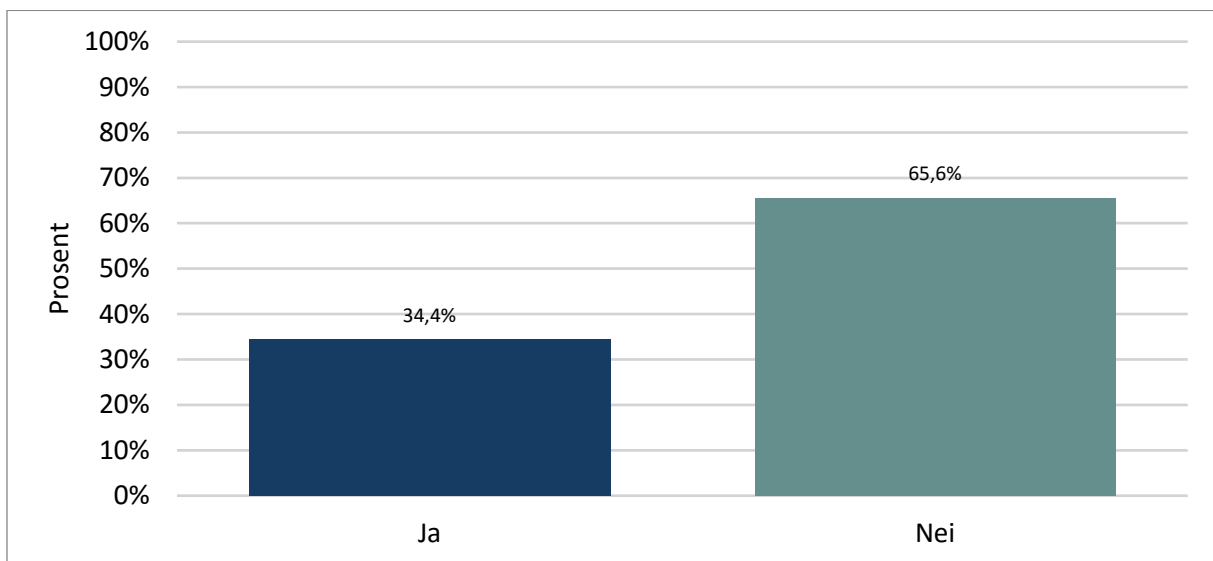
**Figur 4 Har du behov for mer opplæring?**



**Revisors merknader:** N= 306 og 295.

Figuren viser at 35,9 % av respondentene som hadde oppgitt å være bestiller/innkjøper opplyser at de har behov for mer opplæring i eHandelssystemet og 52,5 % opplyser at de har behov for mer opplæring i kommunens anskaffelsesreglement og –rutiner.

**Figur 5 Har du behov for mer opplæring i regler og rutiner for anvisning og/eller attestasjon?**



**Revisors merknader:** N= 282.

Spørsmålet ble stilt til respondenter som opplyste å ha fått delegert attestasjons- eller anvisningsmyndighet. Figuren over viser at 34,4 % av respondentene opplyser at de har behov for mer opplæring i regler og rutiner for anvisning og/eller attestasjon. 65,6 % av respondentene opplever ikke å ha noe behov for mer opplæring.

#### Faktaboks 4: Kommentarer fra spørreundersøkelsen vedrørende opplæring og kurs

- «Når jeg var ny som avdelingsleder ble flere av kursene jeg hadde meldt meg på avlyst pga få deltagere med det var tema som ehandel og visma som jeg hadde behov for opplæring.»
- «Skal jeg arbeide med e-handel igjen, så vet jeg å tilegne meg e-læring/-kurs og sette meg inn i avtaler og rutiner.»
- «Jeg har skrevet nei på behov om mer opplæring. Dette gjør jeg sjelden og spør heller om hjelp dersom jeg står fast. En opplæring jeg deltar på frykter jeg å glemme dersom jeg ikke bruker kunnskapen ofte nok.»
- «Opplæring gjennom LUP er ikke god nok, ei heller de innledende kursene på Hanco når du er nyansatt i Fredrikstad kommune. Disse kursene preges veldig av hvilken avdeling/seksjon det er flest kurselever fra og «hvem som snakker høyest». Ønsker gjerne en 1-1 gjennomgang på dette sett fra mitt ståsted og mine behov.»
- «Alltid greit med oppfriskningskurs/samlinger, kanskje en økt en gang pr år.»
- «Det sier seg selv med mine svar, at det er stort behov hos meg for å «kunne mer» om særlig e-handel»

#### 4.1.6 Avvik

Innkjøps sjef opplyser at det ikke eksisterer en egen rutine for registrering og håndtering av avvik på innkjøpsområdet, og at de ikke har et system for avvikshåndtering utover det kommuneovergripende avvikssystemet. Avvikshåndtering er imidlertid beskrevet i anskaffelses enhetens interne metodikk, jf. punkt 4.1.3 i rapporten. Her fremkommer det at bestiller i første omgang følger opp avviket, mens gjentakende avvik skal meldes kontraktsforvalter.

Det opplyses videre at det meldes avvik på kommunens rammeavtaler, men at innkjøps sjef synes de får for få tilbakemeldinger. Anskaffelses enheten vil gjerne ha tilbakemeldinger, og det prøver de å formidle.

Avvikene kommer som oftest inn på telefon eller e-post til kontraktsforvalter. Det blir meldt svært få avvik gjennom kommunens avvikssystem. Avvik som eventuelt meldes gjennom kommunens avvikssystem kommer direkte til innkjøps sjef.

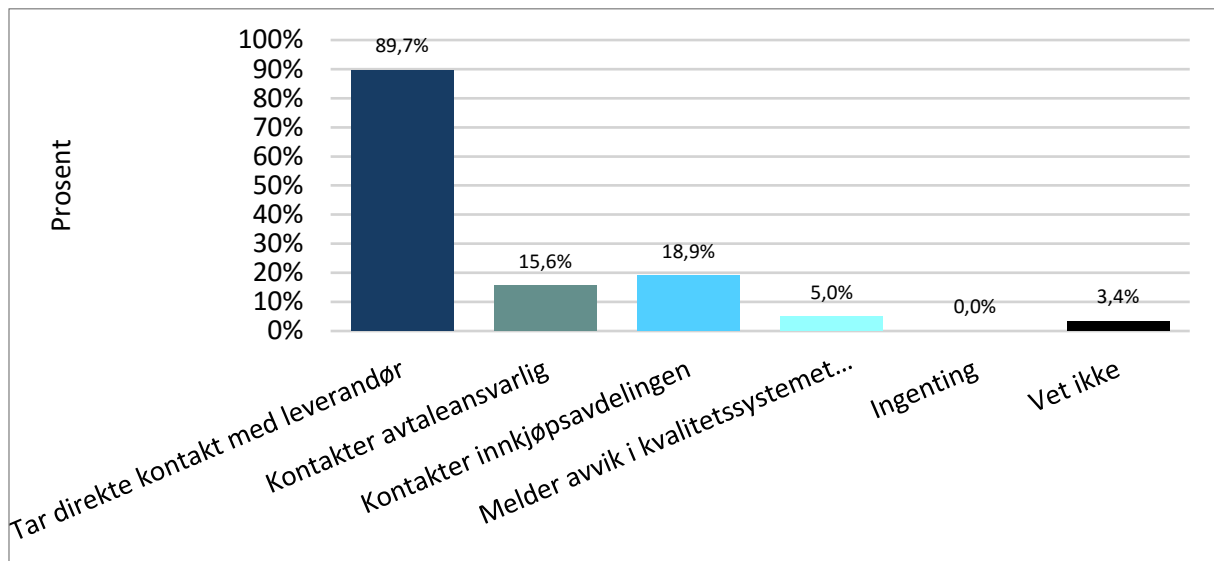
Innkjøps rådgiver presiserer at det viktigste er at det tas kontakt omgående slik at de får korrigert avviket mens det er ferskt. Konsekvensene vil styres ut fra alvorlighetsgraden på avvikene. Ved melding om gjentatte avvik vil de normalt innkalle til et møte med leverandør. Innkjøps sjef viser til at de ikke kan håndheve så mye i en kontrakt før de har hatt et møte og gitt leverandøren en frist for å forbedre seg. Dersom det ikke skjer en forbedring hos leverandør kan de gi et varsel.

Innkjøps sjef opplyser for øvrig at i det nye konkurransegjennomføringsverktøyet vil være mulig å gi tilbakemeldinger direkte til kontraktsforvalter.

Alle kommunalsjefene har på spørsmål fra revisjonen opplyst at avvik som oppdages i forbindelse med oppfølging av anskaffelser/rammeavtaler tas opp med anskaffelses enheten. Kommunalsjef for Utdanning og oppvekst opplyser at avvik også tas direkte opp med aktuell leverandør. Kommunalsjefene for henholdsvis seksjon for Kultur, miljø og byutvikling, seksjon for Helse og velferd og seksjon for Økonomi og organisasjonsutvikling opplyser at avvik også i noen tilfeller meldes via kommunens kvalitetssystem/avvikssystem.

I spørreundersøkelsen har vi stilt respondentene spørsmål knyttet til hvordan respondentene håndterer eventuelle avvik i forbindelse med leveranse på bestillinger. Det var mulig å velge flere alternativer.

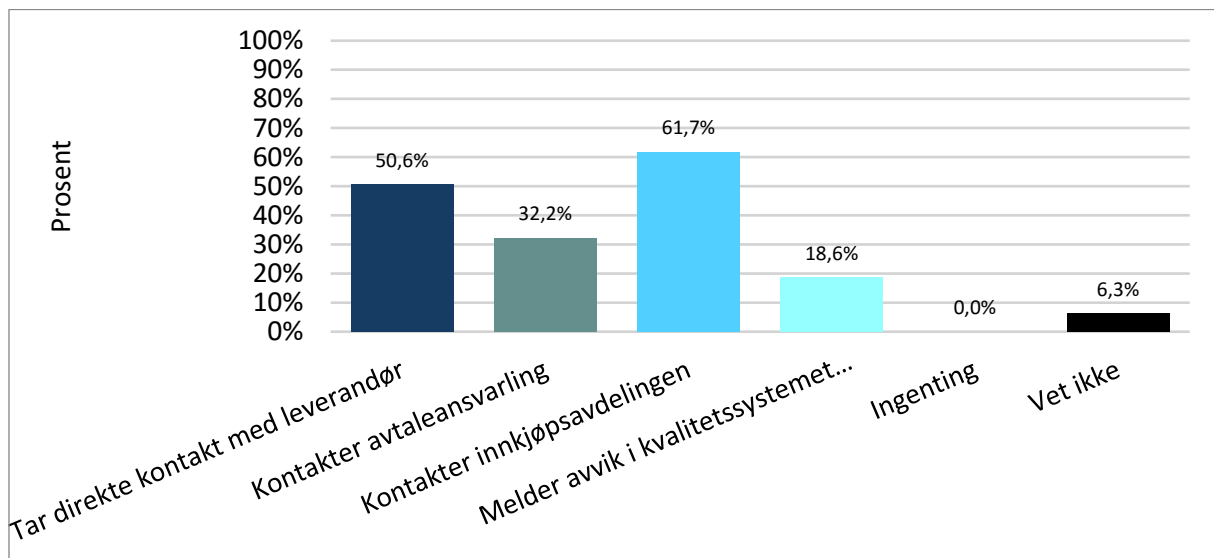
Figur 6 Hva gjør du dersom du oppdager avvik i forbindelse med en leveranse?



Revisors merknader: N = 417

Figuren over viser at 89,7 % av respondentene oppgir at de tar direkte kontakt med leverandøren dersom de oppdager avvik i forbindelse med en leveranse. 15,6 % opplyser at de kontakter avtaleansvarlig og 18,9 % opplyser om at de kontakter anskaffelsesenheten. Ettersom avtaleansvarlige er innkjøpsrådgivere i anskaffelsesenheten må disse to alternativene sees i sammenheng. Det var mulig å velge flere alternativer og 25 av respondentene (6 %) har svart både «Kontakter avtaleansvarlig» og «Kontakter innkjøpsavdelingen». 5 % opplyser at de melder avvik i kvalitetssystemet (Riskmanager), mens 3,4 % av respondentene opplyser at de ikke vet hva de gjør om de oppdager avvik.

Figur 7 Hva gjør du om du oppdager gjentakende avvik fra samme leverandør?



Revisors merknader: N = 413

Figuren viser at 50,6 % opplyser at de tar direkte kontakt med leverandøren dersom de oppdager gjentakende avvik fra en leverandør. 32,2 % opplyser at de ved gjentakende avvik kontakter avtaleansvarlig og 61,7 % kontakter anskaffelsesenheten. Ettersom avtaleansvarlig er

innkjøpsrådgivere i anskaffelsesenheden må disse to alternativene sees i sammenheng. Det var mulig å velge flere alternativer og 83 av respondentene (20 %) har svart både «Kontakter avtaleansvarlig» og «Kontakter innkjøpsavdelingen». 18,6 % opplyser at de melder gjentakende avvik i kvalitetssystemet (Riskmanager). 6,3 % av respondentene opplyser at de ikke vet hva de skal gjøre dersom de oppdager gjentakende avvik fra samme leverandør.

#### **Faktaboks 6: Kommentarer fra spørreundersøkelsen vedrørende avvik**

- «Har så langt hatt lite praksis på å bruke avvikssystemet i forbindelse med e-handel. Ser at det må benyttes. Presiserer godt samarbeid med innkjøpsavdelingen. Har løpende kontakt om det er utfordringer rundt innkjøp.»
- «Innkjøpsavdelingen kunne ha vært flinkere til å sette leverandører til veggs om disse ikke leverer etter avtale, flere avvik er meldt uten konsekvens»

## **4.2 Kommunens praksis for kontraktsoppfølging**

### **4.2.1 Informasjon fra anskaffelsesenheden**

#### **Oppfølging av rammeavtaler**

Innkjøpsjef opplyser at den daglige driften av rammeavtalene foregår ute i den eller de virksomhetene som eier kontraktene. Den største brukeren av rammeavtalen omtales som kontraktseier.

Anskaffelsesenheden er kontraktsforvaltere for alle rammeavtalene i kommunen. Kontraktsforvalter har blant annet ansvaret for utløsning av opsjoner, prisregulering, statusmøter, legger inn og oppdaterer varekatalogene i eHandel. I tillegg blir kontraktsforvalter koblet inn hvis det skjer noe undervis i rammeavtaleperioden som krever at de må innkalle leverandør til et møte. Håndheving av kontrakten tilligger alltid kontraktsforvalter.

Såfremt det ikke oppstår noe særskilt underveis i rammeavtaleperioden består oppfølgingsarbeidet hovedsakelig i gjennomføring av statusmøter. Kommunen har 182 rammeavtaler pr. 7. februar 2018. Antallet avtaler medfører at kommunen må prioritere oppfølging basert på en risikovurdering av hvor faren for avvik er størst. Innkjøpsjef viser til at de i hvert fall skal gjennomføre årlige statusmøter med leverandører som ligger innenfor risikoområdet og med de store leverandørene. I tillegg vil de som nevnt over innkalle leverandører til møte dersom det kommer signaler på at det er noe som ikke fungerer.

Oppfølging av kontraktsbestemmelser i rammeavtaler om lønns- og arbeidsforhold blir gjort av kontraktsforvalter. De har ikke en skriftlig rutine eller mal på denne typen kontroll. Innkjøpsjef mener at dette er en rutine som burde vært på plass, men som pr. i dag ikke er det. De har imidlertid en muntlig enighet om at denne oppfølgingen skal tas i statusmøtene, hvilket også er bekreftet i avdelingens fredagsmøter.

Anskaffelsesenheden tar ut tall på hva som er fakturert og ubetalt under rammeavtalen i forbindelse med statusmøtene. Videre opplyses det at de skal gjøre stikkprøver av fakturaer innen seks måneder etter inngått rammeavtale. Det varierer hvorvidt resultatene fra stikkprøvene dokumenteres. De tar også ut tall fra reskontroene når det skal starte opp nye anskaffelsesprosesser. I tillegg ber de gjerne om tall fra virksomhetene da de kanskje ikke alltid fanger opp hvis det har forekommet feil i kontringer eller bruk av annen leverandør fordi eksisterende leverandør ikke kunne levere.

Hva gjelder oversikt over totalbruken av en rammeavtale opplyser innkjøpsjef at de nå har mer fokus på riktig estimering av rammeavtalens samlede verdi. Tidligere har det i stor grad blitt sett hen

til historiske tall i forbindelse med estimeringen. Anskaffelsesenheten har nå tvunget igjennom at det også må ses hen til hvilke investeringsplaner som ligger for avtaleperioden. Innkjøpssjef mener det er urealistisk å se på historiske tall i forbindelse med estimeringen når det i investeringsplanene ligger en økning i mange år fremover.

Innkjøpssjef viser også til at de har tatt høyde for andre kontroller i kontrakten, men at de pr. i dag ikke har ressurser til å gjennomføre kontroller utover det overnevnte.

### **Oppfølging av enkeltanskaffelser**

I lys av at enkeltanskaffelser under FOA del I er lagt ut i seksjonene/virksomhetene, er det den enkelte seksjon/virksomhet som har ansvaret for oppfølgingen av disse anskaffelsene. For enkeltanskaffelser under FOA del II og III er ansvaret for anskaffelsesprosessen og oppfølging av anskaffelsen lagt til anskaffelsesenheten. Hva gjelder anskaffelsesenhetens oppfølging av enkeltanskaffelser vises det til det som fremkommer under «Oppfølging av rammeavtaler» ovenfor. For enkeltanskaffelser vil imidlertid oppfølgingsarbeidet ha et kortere perspektiv.

Innkjøpssjef viser til at anskaffelsesenheten har liten grad av kontroll på hva som blir gjort ute i seksjonene/virksomhetene i forbindelse med anskaffelsene under FOA del I. Samtidig er det en utfordring at anskaffelsesenheten får et ansvar når flere enheter hver for seg anskaffer det samme, og anskaffelsene samlet sett for kommunen er over terskelverdien for anskaffelser etter FOA del I. Innkjøpssjef presiserer at for å få fullstendig kontroll må det etableres en sentral enhet også for anskaffelser etter FOA del I.

Innen 1.7.2018 skal alle anskaffelser som gjennomføres etter forskrift om offentlige anskaffelser over nasjonal terskelverdi (1.300.000,- ekskl. mva.) gjennomføres elektronisk.

Det er også vedtatt i kommunen at alle FOA del I anskaffelser også skal gjennomføres i det nye konkurransegjennomføringsverktøyet (KGV)<sup>20</sup>. Innkjøpssjef opplyser at det vil gi en større grad av kontroll over enkeltanskaffelsene som gjennomføres ute i seksjonene/virksomhetene.

Innkjøpsrådgiver opplyser at det er vanskelig å vite om de i tilstrekkelig grad blir involvert i kvalitetssikringen av anskaffelsene etter FOA del I. Dette da de ikke har en god nok oversikt over hvor mange enkeltanskaffelser som gjennomføres i kommunen. I de tilfellene innkjøpsrådgiver har blitt koblet inn har de ofte måttet rette opp grunnleggende feil som blant annet går på bruken av maler. De har også fanget opp at ulike anskaffelser har blitt estimert med en lavere verdi enn det som var tilfellet, og at anskaffelsen egentlig skulle vært utlyst nasjonalt i tråd med reglene i FOA del II. I enkelte tilfeller kommer anskaffelsesenheten for sent inn i prosessen til å få endret slike feil, og i andre tilfeller må prosessen startes på nytt innenfor korrekt del av FOA. Innkjøpsrådgiver er av den oppfatning at dette er et resultat av at kommunen har plassert anskaffelsen etter FOA del I ut i seksjonene/virksomhetene uten å sette tilstrekkelig krav til kompetansen hos de som gjennomfører anskaffelsene. Det vises samtidig til at nytt konkurransegjennomføringsverktøy vil hjelpe noe, men at kommunens bestillere fortsatt vil måtte kunne en del om anskaffelsesfaget.

Det er som tidligere nevnt vedtatt at alle kommunens anskaffelser, foruten bygg- og anleggskontrakter, skal gjennomføres i eHandel. Mye av oppfølgingen av enkeltanskaffelser ligger i det faktum at anskaffelsen skal gjennomføres i eHandel. På tilsvarende måte som ved bestilling (avrop) på rammeavtale i eHandel skal bestiller/innkjøper kontrollere om varen er mottatt og at den står i forventning sett hen til hva som er avtalt i kontrakten.

---

<sup>20</sup> Bruk av KGV for alle anskaffelser over 100.000,- er beskrevet som et tiltak i anskaffelsesstrategien for å nå delmålet om at kommunen skal gjennomføre anskaffelser raskere, enklere og elektronisk.

Det er anskaffelsesenheten som oppretter og aktiviserer leverandører i formularkjøp (fritekstsøk) i eHandel. Alle leverandører som ikke leverer katalog eller benyttes med ekstern nettbutikk, aktiviseres med formularkjøp. Dersom ikke leverandøren allerede ligger i eHandel vil bestiller/innkjøper måtte henvende seg til anskaffelsesenheten få lagt inn leverandøren slik at bestillingen kan gjennomføres. Innkjøpsrådgiver i anskaffelsesenheten opplyser at det alltid gjennomføres en vurdering av aktiveringen for å sikre at det ikke aktiviseres leverandører innen områder som allerede er dekket av en rammeavtale.

#### 4.2.2 Informasjon fra seksjonene

Seksjon for **Økonomi og organisasjonsutvikling** benytter eHandel ved innkjøp og kommunalsjefen opplyser om at det i seksjonens ledermøte er blitt poengtert at anskaffelser skal gjøres i eHandel. Det er også besluttet at eventuelle innkjøp utenfor eHandel skal godkjennes av kommunalsjef. Kommunalsjefen kjenner ikke til at det pr. dags dato gjøres innkjøp utenfor eHandel.

Den største utfordringen kommunalsjefen ser på området er å ha oversikt over den totale bruken slik at kommunen ikke overskrider kostnadsgrensen i den enkelte rammeavtale. Foreløpig har ikke kommunen et elektronisk verktøy som kan gi denne oversikten ut over det som kan tas ut i eHandel. Kommunalsjef mener også at de kan bli tydeligere på skillet mellom oppgaver og ansvar tillagt kontraktsforvalter og kontraktseier i oppfølgingsfasen, og at det bør arbeides med i 2018.

I seksjon for **Kultur, miljø og byutvikling** foregår innkjøp i stor grad gjennom eHandelssystemet, men at det også gjennomføres kjøp utenfor systemet. Det vises til at kjøp knyttet til kino, kulturhus og kulturarrangementer er områder hvor det ikke alltid passer å bruke eHandel. Kommunalsjef opplyser at det oppleves som en utfordring å ha oversikt over når estimert verdi på rammeavtalen er nådd der det er flere virksomheter som gjør avrop på samme avtale. Kommunalsjef tror ikke det eksisterer et godt nok system for dette foreløpig.

Kommunalsjef i seksjon for **Teknisk drift** opplyser at innkjøp er et særskilt forbedringsområde for seksjonen. Basert på seksjonens risikovurderinger og tidligere revisjonsrapporter er det gjennomført internkontrollaktiviteter innenfor innkjøp, bruk av rammeavtaler og fakturahåndtering.

Seksjonen har gjennom egne internkontroller avdekket at det foretas kjøp på rammeavtaler utenfor eHandelssystemet. Det jobbes derfor aktivt med bruk av eHandelssystemet i seksjonen, og det er god dialog med anskaffelsesenheten for å sørge for at eHandelsløsningen fungerer tilfredsstillende innenfor de respektive områdene.

Kommunalsjefen mener det er en utfordring at det mangler rammeavtaler på noen områder. Han opplever at det er et tydelig skille når det gjelder oppgaver og ansvar for henholdsvis kontraktsforvalter og kontraktseier, men at seksjonen kan ha et forbedringspotensial i forhold til å melde tilbake til anskaffelsesenheten hvor gode rammeavtalene er.

Innkjøpskonsulenten i seksjonen arbeider først og fremst med FOA del I anskaffelser i virksomhetene, men bistår også ved enkle avrop på rammeavtaler og ved gjennomføring av minikonkurranser. Selv om innkjøpskonsulenten bistår i forbindelse med anskaffelsesprosessen er det bestiller som følger opp og kontrollerer leveranse og faktura. Innkjøpskonsulenten opplyser at dersom ikke bestiller vet hvordan mislighold i henhold til kontrakten skal håndteres, tar de kontakt med ham slik at han kan håndtere det videre eller kontakte anskaffelsesenheten.

Det er i hovedsak virksomhet Prosjektutvikling som gjennomfører entrepriseanskaffelser, og at oppfølgingen i de enkelte prosjektene gjøres av dedikerte prosjektledere. Revisjonen bemerker at bygg- og anleggskontrakter omtales særskilt i rapportens kapittel 4.2.3.

Kommunalsjef i seksjon for **Utdanning og oppvekst** opplyser at han ikke ser noen utfordringer når det kommer til oppfølging av inngåtte kontrakter eller rammeavtaler, og at kommunens eHandelssystem blir bedre og bedre. Han opplyser imidlertid at seksjonen gjør innkjøp utenfor eHandel i den grad varesortimentet i eHandelssystemet ikke dekker seksjonens behov.

Kommunalsjef i seksjon for **Helse og velferd** har formidlet skriftlig til seksjonens ledere pålegget om å benytte eHandelssystemet for alle innkjøp der dette er mulig, og hun opplyser at pålegget for en tid tilbake ble løftet høyt på dagsordenen i seksjonen. Kommunalsjefen opplyser om at det unntaksvis forekommer noen avvik, men at hennes forståelse er at praksis på området hovedsakelig er i tråd med instruks.

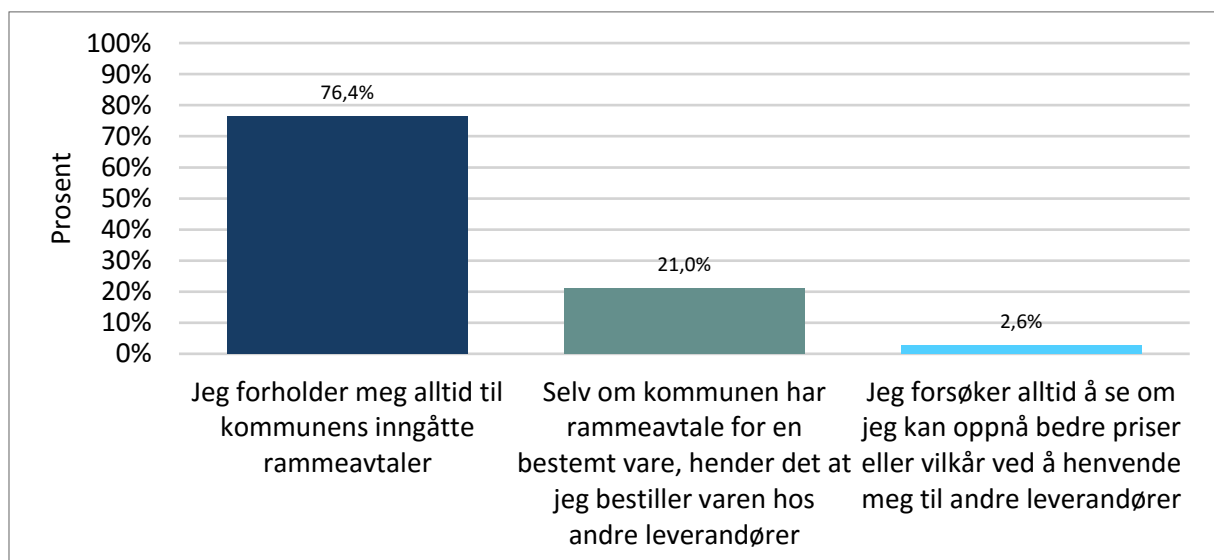
Kommunalsjefen mener det med fordel kan tydeliggjøres hvilke oppgaver og ansvar kontraktseier har i kontraktsoppfølgingsfasen. Det samme gjelder ansvarsforholdet mellom kontraktseier og kontraktsforvalter. Kommunalsjef opplever det som greit å forholde seg til gjeldende rammeavtaler, men kommunalsjefen opplyser at noen av kontraktene har et språk som kan være vanskelige å forstå.

Som nevnt i rapportens punkt 4.1.2 er oppfølging av private kjøp av helse- og velferdstjenester og BPA-konsesjoner tillagt Tildelingskontoret. Kommunalsjef opplyser at Tildelingskontoret har nedlagt et betydelig arbeid med systematisk kontraktsoppfølging de siste årene, herunder tilsyn med leverandører, forberedelser i forkant av nye rammeavtaler og gjennomføring av minikonkurranser.

#### Resultater fra spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene som har oppgitt å ha rollen som bestiller/innkjøper om å ta stilling til tre påstander knyttet til deres lojalitet til kommunens inngåtte rammeavtaler i forbindelse med innkjøp av varer.

Figur 8 Velg den påstanden som passer best



Revisors merknader: N = 309

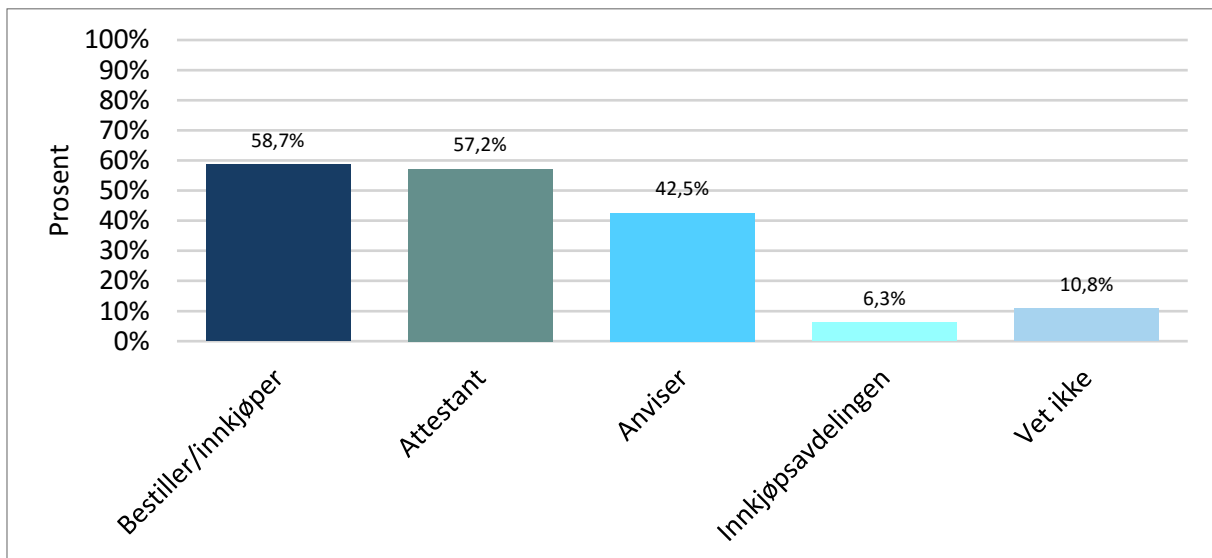
Figuren viser at 76,4% av respondentene opplyser at de alltid forholder seg til kommunens inngåtte rammeavtaler. 21 % av respondentene har oppgitt at det hender de handler varer kommunen har rammeavtale på, hos andre leverandører. 2,6 % av respondentene opplyser at de alltid undersøker om de kan oppnå bedre priser eller vilkår hos andre leverandører enn de kommunen har rammeavtale med.

### Faktaboks 5: Kommentarer fra spørreundersøkelsen vedrørende kommunens rammeavtaler

- «Når det foretas innkjøp utenfor rammeavtalepartner i utadretta virksomheter så tror jeg dette ofte skyldes at den enkelte bestiller ønsker den beste varen for det publikummet varen skal komme til nytte. Det er et så stort fokus i samfunnet på det å anskaffe best mulig vare til best mulig pris og da blir det ofte litt rart å måtte anskaffe en dyrere vare hos en rammeavtalepartner en å kjøpe varen der den er billigst og lettest tilgjengelig. Forståelse for at det må være slik, men føles noen ganger vanskelig å akseptere da vi på den ene siden blir pålagt å bruke rammeavtalepartnere og på den andre siden blir pålagt å kutte kostnader. Det er også en alt for lang og om stendig prosess det å få nye leverandører inn på avtalekatalogen når det dreier seg om enkeltinnkjøp eller gjentatte småinnkjøp.»
- «Kontraktene har ikke alltid dekket behovet ute på virksomhetene og i de tilfeller er det behov for å kjøpe utenom kontrakt. Hva kan gjøres for å dekke ""hullene?»»
- «Jeg skulle ønske at det var mulig å handle utenom rammeavtale. Jeg opplever at mye av det som ligger i rammeavtalen er mye dyrere enn det vi kan kjøpe utenom slike avtaler.»
- «Selve rammeavtalene er ofte ikke spesielt gode for verken leverandører eller kommunen»

I spørreundersøkelsen stilte vi også respondentene spørsmål om hvem som har ansvaret for å gjennomføre fakturakontroll. Det var her mulig å velge flere alternativer.

Figur 9 Hvem har ansvaret for å kontrollere om det som faktureres er i henhold til kontrakt?



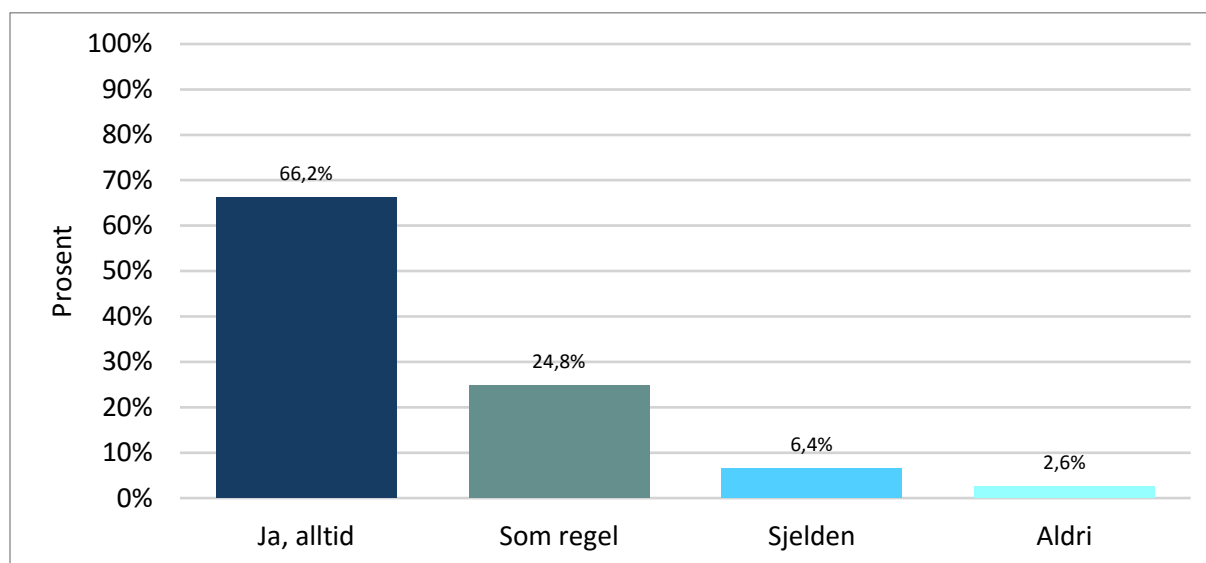
Revisors merknader: N = 416

Som vi har vist til tidligere i forbindelse med gjennomgangen av kommunens eHandelssystem vil det i praksis ofte være samme person som både er bestiller/innkjøper og attestant i systemet. Dette gjenspeiles også i svarene hvor omtrent like mange har oppgitt bestiller/innkjøper (58,7 %) som attestant (57,2 %). Det var mulig å velge flere alternativer og 161 respondenter (39 %) har svart både «Bestiller/innkjøper» og «Attestant». Dette innebærer at 77,4 % av respondentene har svart at ansvaret for å kontrollere om det som faktureres er i henhold til kontrakt ligger hos enten «Bestiller/innkjøper», «Attestant» eller begge deler. For øvrig viser figuren at 42,5 % har svart «Anviser», 6,3 % «Innkjøpsavdelingen», mens 10,8 % av respondentene ikke vet hvem som skal gjennomføre fakturakontroll.

I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål til respondentene som har oppgitt å ha rollen bestiller/innkjøper om de gjennomfører varemottak på sine bestillinger.



Figur 10 Gjennomfører du varemottak på dine bestillinger?



Revisors merknader: N = 311

Figuren over viser at 66,2 % av respondentene oppgir at de alltid gjennomfører varemottak, og 24,8 % opplyser at de som regel gjennomfører varemottak. 9 % svarer at de sjelden eller aldri gjennomfører varemottak på sine bestillinger.

#### 4.2.3 Særskilt om bygg- og anleggskontrakter (entrepriser)

Virksomhet Prosjektutvikling i seksjon for Teknisk drift har det største volumet av entrepriskontrakter i kommunen. Virksomhetsleder opplyser at de har en prosjektportefølje på omlag 3 milliarder, og at de har ca. 115 prosjekter pr. april 2018. Tidligere var dette ansvaret fordelt på to virksomhetsområder som nå er sammenslått.<sup>21</sup>

Virksomhetsleder opplyser at kommunen skiller mellom enkeltbevilgning og samlebevilgning i kommunens investeringsplan. Enkeltbevilgning innebærer at det er en bevilget budsjetttramme, investeringsbudsjett og prosjektbudsjett som gjelder et spesifisert bygg eller anlegg – disse har bystyret plukket ut og gitt et navn. Samlebevilgning innebærer at det foreligger en investeringsramme som er avsatt til investeringer ved flere bygg eller flere enkelt-anlegg, for eksempel rehabiliteringsmidler for tiltak ved ulike bygg. Samlebevilgningene har rådmannen (delegert til kommunalsjef, og i en del tilfeller videredelegert) fullmakt til å bevilge innenfor budsjettet. Enkeltbevilgningene, som bystyret har plukket ut, skal behandles av teknisk utvalg før inngåelse av entrepriskontrakt.

Investeringsbudsjett og prosjektbudsjett for investeringer fastsettes av Bystyret. Bystyret fatter vedtak om prosjekter og gir teknisk utvalg ansvar for å følge opp gjennomføringen for enkeltbevilgninger. Etter utlysning, mottak av tilbud, evaluering etc. går virksomheten til teknisk utvalg og beskriver det de har mottatt og hvilken leverandør det innstilles på. Prosjektutvikling ber da om tillatelse til å inngå kontrakten.

Metode for utlysning av entrepriskontrakter avhenger av kontraktsstrategien, hvilket varierer fra prosjekt til prosjekt. Ofte lyses det ut totalentrepriser<sup>22</sup> (spesielt på bygg). Ved totalentreprise inngås

<sup>21</sup> Virksomhetene Utbygging og Prosjektadministrasjon ble slått sammen til en virksomhet fra og med 01.01.2017.

<sup>22</sup> Totalentreprise: Bygge- eller anleggsarbeid der entreprenøren i sin avtale med byggherren påtar seg både prosjektering og utførelse

det kontrakt med en entreprenør som er stor og kompetent nok til å håndtere prosjektet. For kommunaltekniske prosjekter er det vanligst med hovedentrepriser<sup>23</sup> som er detaljert prosjektert og mengdebeskrevet.

Prosjektutvikling bruker innleide rådgivere som hjelper til med utforming av de tekniske kravene i kontraktene, men det avhenger av kontraktstrategien hvor mye som beskrives. Rådgivere anskaffes på rammeavtaler eller gjennom enkeltanskaffelser. Ved bruk av enkeltanskaffelser brukes det gruppekontrakt på rådgivere i et og samme prosjekt. Rådgiverne hjelper prosjektleder å beskrive prosjektet og her brukes maldokumenter utarbeidet av Prosjektutvikling.

Prosjektutviklings kontraktsmaler ligger tilgjengelig i kvalitetssystemet. De eksisterende malene er basert på «Seriositetsbestemmelser for bygg- og anleggskontrakter», utviklet av Difi, Byggenæringens Landsforening, Fellesforbundet og KS. Som det fremgår tidligere i rapporten har kommunen vedtatt å innføre «Fredrikstadmodellen» som stiller noe strengere krav. Prosjektutvikling har derfor sett behov for å revidere malene. Anskaffelsesenheten har bistått virksomheten med revideringen. De reviderte malene er pr. april 2018 ennå ikke publisert, men skal ligge klar til publisering sammen med revidert prosedyre.

Prosjektutvikling bruker både interne og eksterne prosjektledere. Virksomhetsleder opplyser at de nylig har inngått fire nye rammeavtaler på prosjektledelse. Dette vil gi økte muligheter for å hente inn flere eksterne prosjektledere. Virksomhetsleder opplyser at de imidlertid ser behov for å få på plass avdelingsledere før det kan tas inn flere eksterne prosjektledere. Per i dag har prosjektutvikling ingen avdelingsledere, men virksomhetsleder opplyser at de er i ferd med å rekruttere to avdelingsledere, en for byggeprosjekter og en for kommunaltekniske prosjekter.

Hva gjelder kapasitet på virksomhet Prosjektutvikling er virksomhetsleder av den oppfatning at kapasiteten ikke er tilstrekkelig dersom det ses hen til hvor mange prosjekter kommunen vedtar. Til det er kommunens kapasitet innen prosjektledelse for lav. Virksomhet Prosjektutvikling kan følgelig ikke starte opp flere prosjekter enn kommunen har kapasitet til å gjennomføre på en god måte. For prosjektene som startes opp, er kapasiteten imidlertid stort sett tilfredsstillende.

Rådmannen har besluttet å foreta endringer som innebærer at det innføres en produksjonsplanprosess. Dette går blant annet ut på at det fra og med budsjettplanen til høsten utarbeides en produksjonsplan parallelt med budsjettprosessen for å avdekke om kommunen har kapasitet til å gjennomføre de foreslåtte prosjektene innenfor den foreslåtte tidsrammen.

**Kontraktsoppfølgingen** i de enkelte prosjektene gjøres av dedikerte prosjektledere som følger opp prosjektene og gir statusrapporter på dette. Leveransene følges opp av prosjektlederne sett i forhold til inngåtte entreprisekontrakter. Oppfølgingen består i å vurdere produksjon opp mot kontraktsfestet fremdrift og de priser som er avtalesfestet. Kvaliteten kontrolleres både ved hjelp av visuelle kontroller, men også gjennom dokumentasjon utarbeidet av leverandør i form av sjekklister, samsvarserklæringer samt ulike former for funksjonstester. Prisen sjekkes i form av faktura og fremdriftskontroll i forhold til kontrakt. For totalentrepriser kontrolleres det typisk opp mot fremdrift i forhold til betalingsplan. For hovedentrepriser kontrolleres det mot mottatte detaljerte oppsett over hva som er utført i perioden fakturaen omhandler, tiden kontrolleres opp mot avtalt fremdrift i kontrakt.

---

<sup>23</sup> Hovedentreprise: Byggherren samler de bygningsmessige entreprisene i en kontrakt med hovedentreprenøren og har egne kontrakter for de øvrige (tekniske) fagene. Hovedentreprenøren får ansvar for rigg og for koordinering av arbeidene mellom alle (side)entreprenørene.

Prosjektlederne følger blant annet opp kravene i Seriøsitetsbestemmelsene/Fredrikstadmodellen og byggherreforskriften<sup>24</sup>. Videre er endringsoppfølging en vesentlig del av kontraktoppfølging hva gjelder entreprisekontrakter. Dette tilligger også ansvarsområdet til prosjektleder.

Virksomhetsleder opplever at det er en generell utfordring å få det de har bestilt/avtalt, og at de produktene som kjøpes har så god kvalitet som det er inngått kontrakt på. Et annet problemområde opplyses å være hvorvidt forholdene på byggeområdene er som de skal være. Det gjelder blant annet lønn- og arbeidsvilkår, men også sikkerhet på arbeidsplassene.

Det ble gjennomført en risikovurdering i mars 2018 som avdekket at overtakelse av kontraksarbeid anses å være et område med høy risiko. Risikoanalysen vil føre til endrede/flere prosedyrer, herunder blant annet en prosedyre for overtakelse av bygg.

Mye av kontrollregimet ligger i kontraktstandardene. I henhold til kontraktene skal det avholdes ulike møter, blant annet prosjekteringsmøter og byggherremøter. Det føres referat fra disse. Det foreligger en instruks om journalføring av referatene i kommunens arkivsystem - ePhorte. Virksomhetsleder opplyser at det allikevel kan hende at det ikke alltid skjer. Virksomhetsleder mener at noe av utfordringene er at det brukes mange forskjellige systemer, både interne og eksterne. I kommunens systemer ligger de styrende dokumentene på Kvalitetssystemet, mens prosjektene har egne arkivsystemer, prosjekthoteller, e-postsystemer og eksterne lagringsløsninger. Det er derfor vanskelig å få alle komponentene til å henge sammen på en god måte. Virksomhetsleder opplyser at det undersøkes/arbeides med mulige løsninger som han håper skal løse dette.

Virksomhetsleder opplyser at de har en prosedyre på oppfølging av den vedtatte Fredrikstadmodellen og hvordan kravene skal håndteres i kontraktene.

Som en offentlig instans har kommunen en plikt til å risikovurdere kontraktene dersom kontraktsverdien overstiger 1,75<sup>25</sup> mill. I dag utfører kommunen risikovurderinger ved bruk av et system utarbeidet av DIFI. Prosjektleder sender et spørreskjema til leverandør hvor leverandør blir bedt om å gi tilbakemelding på en rekke spørsmål. Resultatet fra spørreundersøkelsen, samt øvrig kunnskap virksomhet Prosjektutvikling har om den aktuelle leverandøren, brukes til å foreta en risikovurdering knyttet til sosial dumping. Risikovurderingen resulterer i en kategorisering av leverandørene i grønn, gul eller rød kategori. Avhengig av dette etterspørres ytterligere dokumentasjon, som for eksempel lønns slipper, arbeidskontrakter osv. Dersom virksomhet Prosjektutvikling, etter vurdering av mottatt dokumentasjon fremdeles ikke er overbevist om reglene etterleves, bes det om oppfølging eller det tas kontakt med arbeidstilsynet. Virksomhetsleder opplyser at det kan forekomme at firmaer blir utestengt. Virksomhetsleder erfarer imidlertid at problemet ofte ligger hos underleverandørene, ikke hos leverandørene i første ledd.

I forbindelse med vedtakelse av Fredrikstadmodellen kommer det som nevnt nye prosedyrer. Virksomhetsleder opplyser at de kommer til å fortsette å bruke Difis system, men at de må legge til noen tilleggsspørsmål for å tilfredsstille kravene i Fredrikstadmodellen.

#### 4.2.4 Gjennomgang av utvalgte rammeavtaler

##### Profileringsartikler

Kommunen inngikk i 1. juli 2016, sammen med Hvaler kommune, en rammeavtale med IDÉ House of Brands for kjøp av profileringsartikler som gjelder fra 1.7.2016 til 30.6.2018 med opsjon på

---

<sup>24</sup> Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser av 3. august 2009

<sup>25</sup> Etter siste endring av beløpsgrensene i Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 4 er beløpsgrensen for kommuner justert til 2 millioner

forlengelse i et pluss et år. Kommunen har benyttet seg av opsjonen og forlenget avtalen til 30.6.2019.

Konkurransgrunnlaget for rammeavtalen viser at den ble lyst ut etter regelverket i FOA del I og III, med andre ord var rammeavtalen vurdert å ha en verdi over EØS terskelverdi. Estimert verdi på kontrakten er oppgitt å være fra kr. 1 380 000 til 2 100 000 til sammen over fire år.

Avtalekatalogen inneholder beskrivelse av hva kontrakten gjelder for, kontraktsperiode, leverandørinfo, rutiner for tilbudsforespørsel og bestilling, samt betingelser og priser. I tillegg er rammeavtalen og prisskjema lagt inn i katalogen som vedlegg. Kommunen kan gjøre avrop fra leverandørens totale sortiment, slik at produktspekteret i rammeavtalen er bredt. Beskrivelsen i avtalekatalogen av hva rammeavtalen gjelder er overordnet sett hen til produktspekteret. Kontraktsforvalter opplyser at prisskjema kan bidra til å vise hva rammeavtalen gjelder dersom bestiller er i tvil.

#### Kontrakten

Kommunen har benyttet en kontraktsmal for Fredrikstad kommune ved utforming av kontrakten med leverandøren. Kontrakten inneholder blant annet en beskrivelse av ytelsen og pris, samt regulering knyttet til betaling, varighet, levering, mislighold og oppsigelse. Kontrakten inneholder også kontraktsbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår.

Det fremkommer av kontraktens punkt 1.6 at «dersom avtalen inneholder opsjoner, skal disse være spesifisert i bilag 4». Opsjoner er ikke omtalt i kontraktens bilag 4. På kontraktens forside fremkommer det imidlertid at kontrakten har en opsjon for oppdragsgiver med forlengelse i et pluss et år. Kontraktsforvalter opplyser at det er bilag 6 «Endringer etter avtaleinngåelse» som benyttes i forbindelse med forlengelse av kontraktsperioden. I bilaget vises det til kontraktens forside om opsjon på forlengelse, og det inntas hvor lenge kontrakten forlenges for. Endringsbilaget signeres leverandør og innkjøpssjef, og arkiveres deretter i ePhorte. Kontraktsforvalter får varsel om utløsning av opsjon av avtalekatalogen 3 måneder før kontrakten går ut.

#### Avrop

Avrop skal i henhold til kontrakten skje ved bruk av fritekstbestilling i kommunens eHandelssystem, og det fremgår av avtalekatalogen at det anbefales at tilbud vedlegges bestillingen.

#### Kontraktsoppfølging

Det følger av avtalen at det skal holdes årlige statusmøter med leverandøren. Gjennomgangen viser at det på tidspunktet for revisjonen har blitt avholdt et statusmøte den 27. september 2017.

Avtalens punkt 5.4 inneholder kontraktsbestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår hos leverandøren og i forbindelse med produksjon av de artikler avtalen omfatter. Avtalen åpner for at kommunen kan kreve å få dokumentert etterlevelse av kravene. Kontraktsforvalter har på spørsmål fra revisjonen opplyst at det ikke er krevd slik dokumentasjon eller foretatt noen øvrig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår.

Avtalens punkt 5.5 inneholder et krav om at leverandøren årlig skal rapportere på salgsstatistikk. Kontraktsforvalter har opplyst til revisjonen at det ikke er mottatt noen slike rapporter. Imidlertid opplyser kontraktsforvalter at vedkommende har tatt ut statistikk den 26. september 2017 og at leverandøren i forbindelse med statusmøtet presenterte alle produktene kommunen hadde kjøpt. Revisjonen ser også at det i arkivsystemet ePhorte den 18.4.2018 er dokumentert at det er tatt ut statistikk på kjøp fra leverandøren.

#### Regnskapsanalyse

Leverandørstatistikk for IDÉ house of brands (reskontro 157720) på alle tjenester og regnskapsarter i perioden 2016 frem til 3.4.2018 viser at det er kjøpt for kr. 1 387 973.

I driftsregnskapet er slike type anskaffelser ført på mange ulike regnskapsarter. Revisjonen har derfor ikke foretatt en nærmere kartlegging av kommunens eventuelle bruk av andre leverandører for samme type anskaffelse som rammeavtalen gjelder.

### **Håndverkertjenester – Elektro**

Kommunen inngikk 6. februar 2017, sammen med Hvaler kommune, en rammeavtale for kjøp av håndverkertjenester knyttet til elektroarbeider med 3 leverandører<sup>26</sup> for perioden 06.02.2017-28.02.2019 med opsjon på forlengelse i et pluss et år.

Konkurransesgrunnlaget for rammeavtalen viser at den ble lyst ut etter regelverket i FOA del I og III, med andre ord var rammeavtalen vurdert å ha en verdi over EØS terskelverdi. Estimert verdi på avtalen er oppgitt å være fra 8 – 9,5 mill. kroner ekskl. mva. for Fredrikstad kommune.

Avtalekatalogen inneholder informasjon om avtaleperiode, leverandørinfo, fordeling av områder, rutiner for avrop, unntak for bruk av rammeavtalen og informasjon om estimat for avtaleområdet totalt. Det er lagt inn 13 vedlegg i avtalekatalogen, blant annet signerte rammeavtaler, sammendrag av rammeavtalene og ulike relevante maler og rutiner.

### Kontrakten

Kommunen har benyttet en kontraktsmal for Fredrikstad kommune ved utforming av kontraktene med leverandørene. Kontrakten inneholder blant annet en beskrivelse av ytelsen og pris, samt regulering knyttet til betaling, varighet, levering, mislighold og oppsigelse. Kontrakten inneholder også kontraktsbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår.

Det fremgår av avtalens punkt 1.7 at *«dersom avtalen inneholder opsjoner, skal disse være spesifisert i bilag 4»*. Etter hva revisjonen kan se er opsjoner imidlertid ikke nevnt i bilaget selv om avtalen inneholder en opsjon på forlengelse. Kontraktsforvalter opplyser at opsjonen er fastsatt på første side i avtalen, og at bestemmelsen i punkt 1.7 nok er ment å gjelde opsjoner tilknyttet blant annet rammeavtalens omfang og sortiment. Kontraktsforvalter ser imidlertid dette kan være noe uklart og mener dette er noe anskaffelsesenheten må drøfte og sørge for en presisering og tydeliggjøring i avdelingens maler.

### Avrop

Det følger av avtalen at det kan gjennomføres direkte avrop hos leverandørene eller avrop etter gjennomført minikonkurranse. For oppdrag med et omfang opp til kr. 50 000 eks. mva. kan oppdragene plasseres direkte, mens det skal vurderes direkte plassering eller minikonkurranse for oppdrag med et omfang på mellom kr. 50 000 og 100 000 eks. mva. Minikonkurranse skal gjennomføres for oppdrag opp til kr. 1 100 000 eks. mva., og kommunen kan velge å gjennomføre separate konkurranser dersom oppdraget overstiger denne summen. Relevant dokumentasjon fra gjennomføringen av minikonkurransene arkiveres på egne saksnummer i ePhorte.

### Kontraktsoppfølging

Det fremgår av avtalen at det skal holdes årlige statusmøter mellom kommunen og leverandørene. Revisjonen har funnet dokumentasjon på at det er avholdt et statusmøte med leverandørene i september 2017. Det fremgår av møtereferatet at kontraktbestemmelser om lønn og arbeidsvilkår

---

<sup>26</sup> Storm Elektro AS, ABC Svakstrøm AS og Lyn Elektro AS.

var tema i møtet. Kontraktsforvalter har videre opplyst at det i forkant av statusmøte i 2018 vil bli bedt om utskrifter fra leverandørenes lønnslistene for de personer som har vært involvert i oppdrag.

Det har videre vært avholdt flere møter med leverandørene, henholdsvis i mars, april og mai 2017. Temaet på disse møtene var avklaring av uklarheter knyttet til praktisering av faste enhetspriser. I tillegg ble det avholdt et møte i august 2017 om praktisering av rammeavtalen.

Avtalens punkt 5.5 inneholder et krav om at leverandøren årlig skal rapportere på salgsstatistikk på forespørsel fra oppdragsgiver. Kontraktsforvalter opplyser at det ikke er etterspurt slik statistikk. Vedkommende opplyser videre at kravet nok er mer egnet for avtaler om leveranse av varer og der avtalen omfatter definerte standardiserte produkter. Kontraktsforvalter mener allikevel det kan være av interesse å be om statistikk over de artikler som er levert innenfor en definert varegruppe for å se hvilke variasjoner i sortiment som gjelder, samt hvilken levetid de forskjellige produktene har. En slik prosess vil imidlertid kreve ressurser, og så langt er det ikke kommet noen antydninger fra eier av kommunale bygg om å benytte slik informasjon aktivt inn mot drift av bygg. Kontraktsforvalter opplyser imidlertid at det kjøres ut rapport fra økonomi som viser all omsetning kommunen har hatt mot leverandør, med opplysning om interne arter, ansvarsnummer, tjenester og eventuelle prosjektnummer. Kontraktsforvalter mener at all nødvendig statistikkbehov for oppfølging av rammeavtalen vil være dekket gjennom denne rapporten.

#### Regnskapsanalyse

Statistikk for rammeavtaleleverandørene ABC Svakstrøm Sarpsborg AS (reskontro 135765), Lyn Elektro AS (reskontro 194016) og Storm Elektro AS (reskontro 192595) i perioden 2017 frem til 3.4.2018 viser at anskaffelser er utgiftsført både i drift- og investeringsregnskapet.

Anskaffelser fra rammeavtaleleverandører som er utgiftsført i investeringsregnskapet er gjennomgått av kommunen. Revisjonen har mottatt en liste over de anskaffelser som er foretatt ved avrop på rammeavtale. Statistikken for aktuelle rammeavtaleleverandører, korrigert for kun avrop på rammeavtaler, viser anskaffelser for kr. 14 460 164 i aktuell periode.

Statistikken for rammeavtaleleverandørene viser at anskaffelser utgiftsføres på mange regnskapsarter både i drift- og investeringsregnskapet. Kartlegging av eventuelt bruk av andre leverandører for samme type anskaffelse som rammeavtalen gjelder er derfor foretatt med utgangspunkt i leverandører med «elektro» og «strøm» i navnet og utgiftsføring i driftsregnskapet. Sammenstillingen viser anskaffelser på kr. 18 383 477 der 77 % er foretatt ved avrop fra rammeavtaleleverandører og resterende i hovedsak er kjøpt fra Bravida Norge AS og Installatøren AS.

#### **Konsulenttjenester RTD – Byggeledelse vei og VA**

Kommunen inngikk 12. januar 2015 en rammeavtale for kjøp av byggeledelse vei og VA med 5 leverandører<sup>27</sup> for perioden 12.1.2015 til 31.01.2017 med opsjon på forlengelse i et pluss et år. Kommunen har benyttet seg av opsjonen og forlenget avtalen to ganger slik at avtalen nå løper til 31.01.2019.

Konkurransesgrunnlaget for rammeavtalen viser at den ble lyst ut etter regelverket i FOA del I og III, med andre ord var rammeavtalen vurdert å ha en verdi over EØS terskelverdi. Kommunen har stipulert at kjøpsvolum for både byggeledelse og for prosjektering (egen avtale) for avtaleområdet til å være ca. 10-15 % av kommunens planlagte totalinvestering: «ca kr 130 millioner pr. år i vann- og

---

<sup>27</sup> Ingeniørfirmaet Svendsen & co AS, Sweco Norge AS, Cowi AS, Multiconsult AS og Pöyry Industry AS

*avløpsanlegg, for ca 8 - 10 millioner i veianlegg de neste fire årene». Det fremgår av avtalen at estimatet forutsetter politisk godkjenning av årsbudsjettene. Når det gjelder fordeling av volumet mellom prosjektering og byggeledelse fremgår det av avtalen at «Fordelingen av volumet mellom prosjektering og byggeledelse er vanskelig å anslå, og vil være avhengig av prosjektenes art.» Dette innebærer at totalt estimat for både byggeledelse og prosjektering antas å ligge på mellom 13,8 mill. til 21 mill. for en fireårsperiode. Det er imidlertid ikke definert noe eget estimat for byggeledelse. På spørsmål fra revisjonen opplyser kontraktsforvalter at estimatet er basert på kommunens handlingsplan og at omsetning er påvirket av organisasjonsendringer i Teknisk drift og politiske vedtak. Det er derfor vanskelig å følge opp dette nøyaktig.*

Avtalekatalogen inneholder informasjon om kontraktsperioden, leverandøren og hvordan avrop skal gjennomføres. I tillegg er rammeavtalen og prisskjema er lagt inn i katalogen som vedlegg

#### Kontrakten

Kommunen har inngått en kontrakt med utgangspunkt i standardkontrakten NS 8402:2010, med tilføyelser og tilpasninger. I følge kontraktsforvalter ble kontrakten utformet med utgangspunkt i Oslo kommunes kontrakt for lignende tjenester, men med tilpasninger og endringer etter innspill fra seksjon for Teknisk drift. Kontrakten inneholder blant annet en beskrivelse av ytelsen og pris, samt regulering knyttet til betaling, varighet, levering, mislighold og oppsigelse. Kontrakten inneholder også kontraktsbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår.

På kontraktens forside fremkommer det at kontrakten har en opsjon for oppdragsgiver med forlengelse i et pluss et år. Kontrakten inneholder ingen øvrig regulering av opsjonen.

#### Avrop

Det fremgår av avtalen at kommunen for hvert enkelt oppdrag vil måtte ta stilling til om det skal gjennomføres minikonkurranse, eller om oppdrag skal plasseres direkte til en leverandør. Det vil være oppdragets kompleksitet, størrelse og tidsaspekt som legges til grunn i denne vurderingen.

I følge kontraktsforvalter var intensjonen at minikonkurranser skulle være hovedregelen, men praksis har vist at det har vært gjennomført få minikonkurranser og at de fleste oppdrag har blitt direkte plassert hos leverandører. Kontraktsforvalter opplyser videre at mange oppdrag har blitt plassert hos de samme leverandørene. Som en følge av dette ble det i februar 2018, sammen med virksomhetsleder for Prosjektutvikling, bestemt at teksten knyttet til avrop i avtalekatalogen skulle endres slik det ble tydeliggjort at minikonkurranse er hovedregelen. I avtalekatalogen fremgår det derfor nå at «Hovedregelen er at det gjennomføres minikonkurranse.».

I avtalens punkt 2.2 fremgår det at «Kriteriet i minikonkurranser vil være fastpris for oppdraget, basert på tilbyders timeforbruk og timepris i avtalen». I korrespondansen mellom anskaffelsenheten og Teknisk drift, i forbindelse med presiseringen knyttet til når minikonkurranser skal gjennomføres, fremgår det også at det er sett som hensiktsmessig å justere kriteriene for minikonkurranser. I en e-post datert 22. februar 2018 fremgår det at minikonkurranser skal gjennomføres med en av to kriterier ved valg av leverandør:

- Fastpris for oppdraget 100%, eller
- Fastpris for oppdraget og Kvalitet

#### Kontraktoppfølging

Det fremgår av avtalen at det skal holdes årlige statusmøter med leverandørene. Revisjonen har funnet dokumentasjon på at det er avholdt et statusmøte 7. juni 2016. På statusmøtet ble det blant annet lagt frem kjøpsstatistikk for 2015 og halve 2016. Kontraktsforvalter bekrefter at det kun er gjennomført et statusmøte, og opplyser at de planlegger nye statusmøter til høsten.

Revisjonen har ikke funnet noen dokumentasjon på øvrig oppfølging. Kontraktforvalter opplyser at prosjektledere som benytter avtalen har kontakt med leverandør gjennom enkeltoppdrag.

#### Regnskapsanalyse

Statistikk er tatt ut for rammeavtaleleverandørene Cowi AS (reskonto 121461), Ingeniørfirmaet Svendsen & co AS (reskonto 99769), Multiconsult AS (reskonto 75969 og 714426), Pöyry Industry AS (reskonto 185223) og Sweco Norge AS (reskonto 144796) i perioden 2015 frem til 3.4.2018.

Rammeavtalen gjelder kommunens anskaffelser innen vei, vann og avløp<sup>28</sup>. Leverandørstatistikken ble i analysen avgrenset til aktuelle områder og viser at det er anskaffet for kr. 9 359 399 i perioden, samt at anskaffelsene utgiftsføres på regnskapsart 3272 i investeringsregnskapet (bygge/prosjektledelse). Det er ikke gjort funn i forbindelse med regnskapsanalysen som tyder på at kommunen har brukt andre leverandører på den type anskaffelser som rammeavtalen gjelder.

#### Tolketjenester

Kommunen inngikk 14. september 2016, sammen med Hvaler kommune og Østfold fylkeskommune, en rammeavtale for kjøp av tolketjenester med Salita tolke- og translatørtjeneste AS for perioden 19.9.2016 til 18.9.2018 med opsjon på forlengelse i et pluss et år.

Konkurransesgrunnet for rammeavtalen viser at den ble lyst ut etter regelverket i FOA del I og III, med andre ord var rammeavtalen vurdert å ha en verdi over EØS terskelverdi. Estimert verdi på avtalen er oppgitt å være fra 15 mill. til 22 mill. over fire år hvorav Fredrikstad kommune vil stå for ca. 90 % av verdien. Estimert kontraktsverdi for Fredrikstad kommunens del utgjør således mellom 13,5 mill. og 19,8 mill. i løpet av kontraktsperioden.

Avtalekatalogen inneholder beskrivelse av hva kontrakten gjelder for, kontraktsperiode, leverandørinfo, rutiner for bestilling, informasjon om betingelser og priser, samt hvordan det meldes avvik på et oppdrag. I tillegg er rammeavtalen, prisskjema og veiledning for bestilling er lagt inn i katalogen som vedlegg.

#### Kontrakten

Kommunen har benyttet en kontraktsmal for Fredrikstad kommune ved utforming av kontrakt med leverandøren. Kontrakten inneholder blant annet en beskrivelse av ytelsen og pris, samt regulering knyttet til betaling, varighet, levering, mislighold og oppsigelse. Kontrakten inneholder også kontraktsbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår.

Det fremkommer av kontraktens punkt 1.6 at «dersom avtalen inneholder opsjoner, skal disse være spesifisert i bilag 4». Revisjonen har ikke funnet at funnet at opsjoner er omtalt i kontraktens bilag 4. Kontraktforvalter opplyser at en forlengelse av kontrakten gjennomføres på samme måte som beskrevet under rammeavtale profileringsartikler.

#### Avrop

Avrop på rammeavtalen skal i henhold til kontrakten i hovedsak skje gjennom eHandel. Bestilling av tolketjenester foregår imidlertid igjennom leverandørens bestillingsløsning. Kontraktforvalter opplyser at det ble vurdert som lite hensiktsmessig og for ressurskrevende for bestillere å benytte eHandel ved bestilling av tolketjenester. Det vises blant annet til at godkjenningsrutinen ble vurdert som en utfordring ved hasteoppdrag, og at endringer på oppdragene ville vært vanskelig å håndtere i eHandel. Leverandøren har et system der bestiller har oversikt over sine bestillinger status på oppdrag, historikk og fakturainformasjon.

<sup>28</sup> Ut fra regnskapsart 3272 Bygge/prosjektledelse er tjenestene 6040 (vannforsyning), 6041 (avløp) og 7053 (annen vei) bruk i analysen.



### Kontraktsoppfølging

Revisjonen har funnet dokumentert at det er gjennomført flere statusmøter mellom leverandøren og kommunen i 2017. Referatene fra møtene viser at det har vært tatt opp forhold knyttet til avvik og mislighold av kontrakten. Kontraktsforvalter har opplyst at tolketjenester er et utfordrende område og avtalen har vært fulgt opp med flere møter siden oppstart. Innføring av nytt bestillingssystem høsten 2017 har vært et skille, og det har vært mye problemer i en periode. Det ble derfor mottatt mange henvendelser fra misfornøyde bestillere høsten 2017. Kontraktforvalter opplyser at systemet, etter hva vedkommende har kunnskap om, nå er stabilisert og at det ikke er mottatt flere henvendelser fra bestillere om at systemet ikke fungerer. Videre opplyses det at alle bestillere ble tilbudt opplæring og besøk fra leverandøren i forbindelse med innføring av det nye systemet, men at få meldte interesse for det.

Det opplyses videre at det foretas en fakturakontroll før hvert statusmøte, og at bestillere skal foreta kontroll ved bestilling. Kontraktsforvalter har også tatt ut statistikk på totalt bestilt for Fredrikstad og Hvaler kommune som viser at totalsummen ligger innenfor rammeavtalens estimat.

I tillegg til det overnevnte har leverandør oversendt månedlige rapporter over avvik, hvilket har blitt gjennomgått på møter. Leverandøren er forsinket med oversendelse av statistikk over avvik på oppdrag for de siste månedene, og kontraktsforvalter har purret på dette.

Avtalens punkt 5.4 inneholder bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår hos leverandøren. Kontraktsforvalter opplyser at det ikke er foretatt noen kontroll på lønns- og arbeidsvilkår.

Avtalens punkt 5.5 inneholder et krav om at leverandøren årlig skal rapportere på salgsstatistikk på forespørsel fra oppdragsgiver. Kontraktsforvalter opplyser at leverandøren på forespørsel leverte slik statistikk for 2016 og at statistikk også er etterspurt for 2017. Statistikken er ikke arkivert i ePhorte.

### Regnskapsanalyse

Leverandørstatistikk for Salita tolke- og translatørtjenester AS (reskonto 173487 og 713656) på alle tjenester og regnskapsarter i perioden 2017 frem til 3.4.2018 viser at det er kjøpt for kr. 3 094 894.

Anskaffelsene er ført på mange ulike regnskapsarter i driftsregnskapet. Kartlegging av eventuelt bruk av andre leverandører for samme type anskaffelse som rammeavtalen gjelder er foretatt med utgangspunkt i alle leverandører med navn som inneholder «tolk», og leverandører som var med i anbudskonkurransen men som ikke ble valgt som rammeavtaleleverandør. Av totalt anskaffet fra leverandører av tolketjenester i perioden på kr. 3 439 052 er 89 % anskaffet fra rammeavtaleleverandøren Salita tolke- og translatørtjenester AS og resterende er anskaffet fra leverandørene Tolkenett AS, Amesto Tolk AS og Tolk-En.

### **Avlastnings- og omsorgstjenester**

Kommunen inngikk 15. desember 2015, sammen med Hvaler kommune og Råde kommune, en parallell rammeavtale for kjøp av avlastning- og omsorgstjenester med fire leverandører for perioden 15.12.2015 til 14.12.2017 med opsjon på forlengelse i et pluss et år. Kommunen benyttet 22. september 2017 sin opsjon og forlenget avtalene med alle leverandørene for ytterligere et år, slik at ny avtaleperiode nå er frem til 14.12.2018.

Konkurransesgrunnlaget for rammeavtalen viser at den ble lyst ut etter regelverket i FOA del I og II<sup>29</sup>. Estimert verdi på avtalen er oppgitt å være kr. 36,62 millioner eks. mva pr. år, herav ca. kr. 34 millioner pr. år for Fredrikstad kommune.

Avtalekatalogen inneholder beskrivelse av kontraktens formål, kontraktsperiode, leverandørinfo og hvordan avrop skal gjennomføres. Det er ikke lagt inn vedlegg i avtalekatalogen. Kontraktsforvalter opplyser at det kun er Tildelingskontoret som benytter denne rammeavtalen, og at de har fått oversendt et sammendrag med nødvendig informasjon fra kontraktene.

#### Kontrakten

Kommunen har benyttet en kontraktsmal ved utforming av kontraktene med leverandørene. Kontrakten inneholder blant annet en beskrivelse av ytelsen og pris, samt regulering knyttet til betaling, varighet, levering, mislighold og oppsigelse. Kontrakten inneholder også kontraktsbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår.

#### Avrop

Det følger av kontrakten at nye oppdrag blir fordelt ved gjennomføring av minikonkurranse mellom leverandørene. Kriteriene for tildeling er opplistet i kontrakten. Det følger videre av kontrakten at kommunen benytter elektronisk innkjøpssystem, og at alle bestillingene blir sendt elektronisk. Kontraktsforvalter opplyser imidlertid at eHandel ikke benyttes ved avrop på rammeavtalen. Tildelingskontoret gjennomfører minikonkurranser, og minikonkurransen med begrunnelse for tildeling blir arkivert på den enkelte sak i ePhorte.

#### Kontraktsoppfølging

Det fremgår av kontraktene at det minimum skal holdes et statusmøte hvert år. Revisjonens gjennomgang viser at det er dokumentert en runde med statusmøter med leverandørene (april og juni 2017) i avtaleperioden. Kontraktsforvalter har opplyst overfor revisjonen at det også vil bli avtalt møter med leverandørene i løpet av våren/høsten 2018. I forbindelse med statusmøtene ble det hentet ut rapporter fra økonomisystemet som viser beløpet kommunen har kjøpt tjenester for fra den enkelte leverandør.

For en av leverandørene ble det i statusmøte i april 2017 tatt opp en del bekymringer knyttet til den aktuelle leverandøren. Det fremgår avslutningsvis av referatet at «*Både Fredrikstad og Hvaler ønsker en redegjørelse på hva som blir gjort for å sikre riktige lønns- og arbeidsvilkår, rutiner for å sikre at fakturering etc. blir korrekt, at det er benyttet riktig kompetanse i vedtakene. Redegjørelsen bør si noe om hendelsesforløpet, hvilke tiltak som er gjort, og hva som vil skje framover.*» På spørsmål fra revisjonen om slik redegjørelse er mottatt opplyser kontraktsforvalter at de ikke har mottatt slik redegjørelse fra leverandøren. Kontrakten med leverandøren ble forlenget med et år i september 2017. Kontraktsforvalter opplyser i tilknytning til dette at hendelsene møtet handlet om hadde skjedd ved en annen avdeling hos leverandøren og at det ikke var avdekket lignende forhold i avtalen Fredrikstad kommune har med leverandøren. Anskaffelsesenheten oppfatter at leverandøren har tatt grep for å avdekke mislighold og rydde opp.

Kontraktsforvalter opplyser at avtalene kun benyttes av Tildelingskontoret. Tildelingskontoret har deltatt på samtlige statusmøter med leverandørene.

Tildelingskontoret gjennomfører årlige tilsyn hos alle tjenesteleverandører hvor kommunen har brukere. I 2017 ble det følgelig gjennomført tilsyn hos alle leverandørene, mens det pr. 26. april 2018

---

<sup>29</sup> Revisjonens kommentar: Helse- og sosialtjenesteanskaffelser var på anskaffelsestidspunktet regulert i del I og del II. Ved lov- og forskriftsendringene som trådte i kraft 1.1.2017 ble innført en ny del IV som fastsetter helt nye regler om tildeling av kontrakter om helse- og sosialtjenester.

er utført tilsyn hos to av leverandørene som kommunen kjøper avlastnings eller bo og omsorgstjenester av. For de to øvrige leverandørene er det per dags dato ikke kjøpt noen avlastnings eller bo og omsorgstjenester, og tilsyn hos disse blir derfor ikke prioritert. Dersom Fredrikstad kommune kjøper private omsorgstjenester av disse leverandørene senere i 2018, opplyser tjenestetildelingssjef at det vil bli utført tilsyn. Tema for tilsyn i 2018 har ifølge virksomhetsleder vært: Gjennomgang av brukerne, samt gjennomgang av fakturaer og dokumentasjon i brukers journal.

Kontraktforvalter gjøres kjent med resultatene av tilsynene muntlig. Virksomhetsleder kontakter dessuten kontraktforvalter i anskaffelsenheten dersom det oppstår spørsmål om fakturaer, prisreguleringer, kontraktsbestemmelser, ved eventuelle spørsmål leverandørene måtte ha osv.

I henhold til kontraktens vedlegg C skal leverandørene hvert år, ved behov, utarbeide statistikk som viser oversikt over tjenesten spesifisert per bruker og type avlastning. Kontraktforvalter opplyser at det ikke er sendt inn årlige statistikker.

#### Regnskapsanalyse

Statistikk for rammeavtaleleverandørene Aleris Ungplan & Boi AS (reskontro 185591), Vitalegruppen AS<sup>30</sup> (reskontro 706194), Oasen ressurscenter AS (reskontro 143804) og Tiltaksgruppa Fokus AS (reskontro 179427) i perioden 2016 frem til 3.4.2018 viser anskaffelser for kr. 93 617 556<sup>31</sup>.

Anskaffelsene utgiftsføres utelukkende på regnskapsart 1370 i driftsregnskapet (Kjøp av tjenester fra private) som er en regnskapsart som brukes av hele kommunen for anskaffelser fra private. Dette tilsvarer et omfattende antall transaksjoner og leverandører i aktuell periode.

#### **Konsulentbistand innen ledelse, økonomi og organisasjonsutvikling**

Kommunen inngikk 16. januar 2015 en parallell rammeavtale om konsulentbistand innen ledelse, økonomi og organisasjonsutvikling med fire leverandører<sup>32</sup> for perioden 16.01.2015 til 15.01.2017 med opsjon på forlengelse i et pluss et år. Kommunen har benyttet seg av sin opsjon og forlenget senest 29.09.2017 med siste opsjonsår med alle leverandørene. Ny avtaleperiode er etter dette frem til 15.01.2019.

Konkurransesgrunnlaget for rammeavtalen viser at den ble lyst ut etter regelverket i FOA del I og III, med andre ord var rammeavtalen vurdert å ha en verdi over EØS terskelverdi. Estimert verdi på kontrakten er oppgitt å være ca. kr. 1 000 000 pr. år ekskl. mva. Det er videre tatt forbehold om at kommunereform og en eventuell innføring av parlamentarisme i Fredrikstad kommune kan øke volumet betydelig.

Avtalekatalogen inneholder informasjon om kontraktsperiode, leverandør og hvordan avrop skal gjennomføres. Hovedtyngden av informasjon om rammeavtalen i avtalekatalogen er gitt i et vedlegg. Vedlegget definerer nærmere hva slags tjenester kontrakten omfatter, hvordan minikonkurransene skal gjennomføres og tildelingskriteriene.

#### Kontrakten

---

<sup>30</sup> Tidligere Friskmeldt AS

<sup>31</sup> Revisjonen har fått opplyst at kommunen har konsesjonsavtale med flere firmaer på Brukerstyrt personlig assistanse (BPA), herunder også med Vitalegruppen AS. Det er ikke mulig for revisjonen å skille kjøp på rammeavtale og kjøp på konsesjonsavtale. Statistikken viser imidlertid at konsesjonsavtalen med Vitalegruppen AS i liten grad er utslagsgivende for det totale omfanget. Dette sett hen til den totale bruken av leverandøren.

<sup>32</sup> BDO AS, PricewaterhouseCoopers AS, Varde Hartmark AS og Agenda Kaupang AS

Kommunen har benyttet en standardavtale utarbeidet av Difi<sup>33</sup>.

### Avrop

Det følger av kontrakten at nye oppdrag blir fordelt ved gjennomføring av minikonkurranse mellom leverandørene. Kontrakten åpner også for at oppdraget kan plasseres direkte hos en av rammeavtaleleverandørene basert på en vurdering av oppdragets art, størrelse og tidsaspekt. Kontraktforvalter opplyser at det i all hovedsak gjennomføres minikonkurranser mellom leverandørene. I et tilfelle har oppdraget, hvilket var en videreføring av et løpende oppdrag, blitt plassert direkte hos en leverandør. Kontraktforvalter er for øvrig involvert i oppstarten av alle minikonkurranser.

Det er arkivert dokumenter knyttet til gjennomføringen av flere minikonkurranser på rammeavtalens saksnummer i ePhorte.

### Kontraktoppfølging

Revisjonen har ikke funnet noen dokumentasjon på at det er gjennomført statusmøter med leverandørene i avtaleperioden. Kontraktforvalter har bekreftet overfor revisjonen at det ikke er gjennomført statusmøter. Det opplyses videre at det i liten grad har vært noen annen form for oppfølging av leverandørene bortsett fra oppfølging i forbindelse med de enkelte oppdrag fra den bestillende seksjon.

Avtalens punkt 3.2 inneholder bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår hos leverandøren. Det fremgår her at konsulentens forpliktelser skal dokumenteres i bilag 3 i kontrakten. Leverandørens forpliktelser hva gjelder lønns- og arbeidsvilkår er imidlertid ikke inntatt i bilag 3. Kontraktforvalter opplyser at på det tidspunktet avtalen ble signert praktiserte de ikke å be om egenerklæring eller annen dokumentasjon, men at konsulenten er forpliktet av den generelle avtaleteksten (punkt 3.2).

Kontraktforvalter opplyser også at det i liten grad har vært gjennomført kontroller av hvor mye som er kjøpt på den aktuelle rammen i forhold til avtalens estimerte verdi. Imidlertid kontrollerer kontraktforvalter tilbudt totalpris opp mot avtalt timespris i forbindelse med gjennomføring av minikonkurransene.

### Regnskapsanalyse

Statistikk for rammeavtaleleverandørene BDO AS (reskontro 183912), PwC<sup>34</sup> AS (reskontro 186543 og 707734), Varde Hartmark AS (reskontro 710297) og Agenda Kaupang AS (reskontro 180901) i perioden 2015 frem til 3.4.2018 viser anskaffelser for kr. 7 555 050.

Anskaffelsene fra aktuelle leverandører er regnskapsført av kommunens tjenester som omfatter ledelse, økonomi og organisasjon. Analysen viser at også denne type anskaffelse utgiftsføres på flere arter i driftsregnskapet. Som tidligere nevnt begrenser dette mulighet for kartlegging av eventuelt bruk av andre leverandører for samme type anskaffelse som rammeavtalen gjelder.

Revisjonen har undersøkt om kommunen har kjøpt fra leverandører som var med i anbudskonkurransen men ikke ble valgt som rammeavtaleleverandør. Gjennomgangen viste ingen anskaffelser fra aktuelle leverandører i perioden for rammeavtalen.

---

<sup>33</sup> Bistandsavtalen. Avtale om bistand fra konsulent. Statens standardavtale om konsulenttenester SSA-B.

<sup>34</sup> PricewaterhouseCoopers

## 5 REVISJONENS VURDERINGER

Som det fremkommer av fakta er den sentrale anskaffelsesenheden ansvarlig for å gjennomføre alle anskaffelser av varer og tjenester over terskelverdien for anskaffelser etter FOA del I på 1,3 millioner. Det er imidlertid gjort unntak fra dette for entreprisedavtaler, ansvaret for dette ligger til seksjon Teknisk drift. Organiseringen innebærer at ansvaret for alle anskaffelser under terskelverdien på 1,3 millioner (FOA del I) er desentralisert og lagt til den seksjon/etat/virksomhet som har behovet for varen/tjenesten som omfattes av anskaffelsen.

Det er kommunens anskaffelsesenheden som er ansvarlig for å inngå samtlige rammeavtaler, mens avrop på avtalen gjøres av seksjoner/etater/virksomheter i kommunen. Innkjøpsrådgiver i anskaffelsesenheden vil være kontraktsforvalter, og den seksjon/etat/virksomhet som er størst bruker av avtalen vil være kontraktseier. Ansvaret for kontraktsoppfølging av rammeavtalene er lagt til den sentrale anskaffelsesenheden.

Som det fremgår av fakta medfører kommunens organisering at anskaffelsesenheden har liten kontroll på de enkeltanskaffelser som gjøres ute i seksjonene/etatene/virksomhetene, og at det derfor er vanskelig for anskaffelsesenheden å vite om de i tilstrekkelig grad blir involvert i kvalitetssikringen av anskaffelser etter FOA del I.

En desentralisering krever at kommunen sikrer at de enkelte seksjoner/etater/virksomheter har den nødvendige kompetansen på anskaffelsesregelverket, og en sterk sentral rådgivende enhet med tilstrekkelig kapasitet til å kunne bistå ved anskaffelser. Som det fremgår av fakta har imidlertid alle revisjonen har intervjuet opplyst at kapasiteten i anskaffelsesenheden på nåværende tidspunkt ikke er tilstrekkelig.

Revisjonen vurderer at dagens organisering og ressursituasjonen i anskaffelsesenheden, både kan innebære en risiko for at kommunen bryter anskaffelsesregelverket, men også en risiko for manglende kontraktsoppfølging. Videre oppfatter revisjonen det som en svakhet at det ikke føres noen systematisk kontroll av om seksjoner/etater/virksomheter etterlever anskaffelsesregelverket eller kommunens anskaffelsesstrategi/-reglement. Revisjonen ser det imidlertid som positivt at noen av seksjonene har valgt å ansette egne innkjøpskonsulenter eller -koordinatorer.

Revisjonen har merket seg at kommunen per i dag har et stort antall ansatte som har fått delegert myndighet til å foreta innkjøp/bestillinger i eHandelssystemet. Etter revisjonens vurdering vil et såpass høyt antall ansatte med delegert myndighet kunne gjøre det vanskelig å sikre at samtlige bestillere har tilstrekkelig bestillerkompetanse og innebære en økt risiko for at det gjøres feil.

Revisjonen ser imidlertid positivt på at kommunen har inngått avtale om kjøp av konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) og på sikt planlegger at alle anskaffelser skal gjennomføres gjennom dette systemet. Kommunen ser for seg at det maksimalt vil bli gitt 70 tilganger for innkjøpere fordelt på alle seksjonene. Etter revisjonens vurdering vil et krav om at alle anskaffelser skal gjøres via KGV, samt begrensningen hva gjelder antall tilganger, kunne bidra til å øke anskaffelsesenhedens oversikt, samt bidra til å minske risikoen for brudd på anskaffelsesregelverket.

Som det fremgår av fakta har kommunen flere rutiner og reglement knyttet til anskaffelser, fakturahåndtering, attestering og anvisning, i tillegg til eget reglement knyttet til entreprisedavtaler. Rutinene/reglementet er i all hovedsak tilgjengelig for de ansatte gjennom kommunens kvalitetssystem Riskmanager. Unntaket er anskaffelsesenhedens interne metodikk.

Det fremkommer av fakta at kommunen, på revisjonens tidspunkt, ikke har utarbeidet egne prosedyrer for kontraktsoppfølging. Kontraktsoppfølging omtales imidlertid både i anskaffelsesstrategien og anskaffelsesreglementet. Her fremkommer det at det skal gjennomføres årlige statusmøter med de største leverandørene/leverandører det anses som viktig å ha fokus på, driftsmøter ved behov og oppfølging av statistikk og fakturaer. Kontraktsoppfølging er nærmere beskrevet i «Metodikk for gjennomføring av vare/tjeneste anskaffelser i Fredrikstad kommune», hvilket er en intern metodikk for anskaffelsesenheten. Metodikken introduserer og beskriver rollene kontraktsforvalter og «kontraktseier»<sup>35</sup>, innholdet i de ulike fasene av kontraktsoppfølgingen og ansvarsfordelingen mellom kontraktsforvalter og kontraktseier.

Revisjonen er av den oppfatning at de etablerte dokumentene samlet sett i stor grad bidrar til å sikre tilfredsstillende kontraktsoppfølging. Det er spesielt positivt at kommunen i sin anskaffelsesstrategi har økt fokus på aktiv leverandør- og avtaleoppfølging som ett av syv delmål. Etter revisjonens vurdering er det imidlertid en svakhet at sentrale begreper som kontraktsforvalter og kontraktseier, ansvarsdelingen mellom disse og innholdet i de ulike fasene i kontraktsoppfølgingen kun fremkommer i anskaffelsesenhetens interne metodikk. Revisjonen vil i denne sammenheng vise til at enkelte kommunalsjefer har gitt tilbakemeldinger om at det kan være utfordringer knyttet til hvilket ansvar som tilligger kontraktsforvalter (i anskaffelsesenheten) og hvilket ansvar som ligger hos kontraktseier.

Skal reglementer og prosedyrer fungere etter sin hensikt, må de være kjent for de som omfattes.

I denne revisjonen har vi benyttet spørreundersøkelse mot alle i kommunen som har fått delegert myndighet til å bestille fra rammeavtaler (attestanter) og godkjenner (anvisere). Revisjonen vil innledningsvis bemerke at 57 av de 940 ansatte som sto oppført på kommunens liste med bestillere og godkjenner, ikke lenger hadde en aktiv e-postadresse i kommunen. I tillegg besvarte 58 ansatte at de hverken hadde fått delegert myndighet til å bestille eller godkjenne. Etter revisjonens vurdering kan dette indikere at kommunen ikke har fullstendig kontroll med hvilke ansatte som innehar denne myndigheten.

Det er vanskelig å utlede nøyaktige revisjonskriterier for hvilke prosentvise resultat som vil være gode eller dårlige for spørreundersøkelsens ulike spørsmål/påstander. Vi har likevel forsøkt å knytte noen bemerkninger til resultatene.

Spørreundersøkelsen viser at de ansatte i all hovedsak har kjennskap til kommunens reglementer, rutiner og prosedyrer på området.

Samtidig opplyser 36 % av respondentene å ikke ha kjennskap til innholdet i anskaffelsesstrategien og 25,8 % opplyser å ikke kjenne til innholdet i kommunens anskaffelsesreglement. Viktigheten av kjennskap til anskaffelsesstrategi og -reglement vil avhenge noe av den enkeltes rolle. Revisjonen har merket seg at 52,5 % av respondentene oppgir å ha behov for ytterligere opplæring i kommunens anskaffelses- og innkjøpsreglementet og -rutiner, hvilket kan indikere at de selv anser det som relevant å ha kjennskap til dokumentene i lys av sin rolle. Etter revisjonens oppfatning bør kommunen ta resultatet fra spørreundersøkelsen til etterretning.

På spørsmålet om ansatte har kjennskap til kommunens reglement og rutiner for attestasjons- og anvisning, svarer 87 til 88 % av respondentene ja eller delvis. Imidlertid svarer mellom 11,6 til 12,9

---

<sup>35</sup> Revisjonen presiserer for ordens skyld at begrepet «kontraktseier» brukes ved to anledninger i anskaffelsesreglementet, men begrepet defineres ikke.

%<sup>36</sup> av respondentene at de ikke har kjennskap til reglementet og rutinene. Sett hen til at respondentene har fått delegert myndighet til å attestere og anwise, er revisjonen av den oppfatning at samtlige respondenter burde kjent til reglementet. Revisjonen vurderer derfor at dette resultatet ikke er tilfredsstillende. Revisjonen har også merket seg at 34,4 % av respondentene har oppgitt at de har behov for mer opplæring, noe som styrker revisjonens vurdering.

For å sikre god etterlevelse av kommunens reglementer og rutiner er det viktig å sikre at de med delegert myndighet til å foreta bestillinger, attestering og/eller anvisning har tilstrekkelig kunnskap. Revisjonen finner det tilfredsstillende at kommunen i sin anskaffelsesstrategi har omtalt tilrettelegging for kurs innen bestillerkompetanse i innkjøpssystemet, og interne kurs innen offentlig forvaltning, som tiltak. Fakta viser også at det både er gjennomført flere kurs og at det planlegges ytterligere kursing fremover. Dette mener revisjonen er positivt.

Som vist i fakta, fremgår det av anskaffelsesenshetens interne metodikk at bestillere skal gjennomføre e-læringskurs i eHandel som ligger tilgjengelig på Frekit. Innkjøpssjefen har også presisert at e-læringskursene hva gjelder eHandel er obligatoriske for kommunens bestillere. Samtidig fremkommer det av spørreundersøkelsen at så lite som 28,2 % av bestillerne har gjennomført e-læringskurs i eHandel, noe revisjonen finner lite tilfredsstillende. Sett hen til resultatene fra spørreundersøkelsen stiller revisjonen spørsmål ved om det i tilstrekkelig grad er tydeliggjort for kommunens bestillere at e-læringskursene er obligatoriske.

Det følger videre av spørreundersøkelsen at 52,2 % av de med delegert myndighet til å foreta bestillinger har deltatt på kurs i eHandelssystemet og at 50 % har mottatt en-til-en opplæring i eHandelssystemet. Samtidig svarer 35,9 % av respondentene at de har behov for mer opplæring i eHandelssystemet. Etter revisjonens vurdering indikerer resultatet at kommunen fortsatt har en vei å gå når det gjelder opplæring i eHandelssystemet.

Kommunen har et kommuneovergripende kvalitetssystem – RiskManager – som benyttes for registrering og oppfølging av avvik. Det elektroniske kvalitetssystemet har, som fakta viser, imidlertid kun i liten grad blitt benyttet til melding av avvik på innkjøpsområdet. Dette underbygges av resultatet fra spørreundersøkelsen hvor kun en liten andel av respondentene<sup>37</sup> opplyser at de melder avvik i kommunens kvalitetssystem. Avvikene kommer som regel inn på telefon eller e-post til kontraktsforvalter. Revisjonen har merket seg at innkjøpssjefen opplyser at hun mener anskaffelsesensheten får for få tilbakemeldinger.

Revisjonen vurderer det dithen at avviksmelding og –behandling i kvalitetssystemet vil kunne virke positivt inn på kommunens innkjøpsarbeid, samt oppfølging av rammeavtalene. Avvikshåndteringen vil da i større grad bli satt i et system, og oversikten over eventuelle avvik vil kunne bli bedre. Registrerte avvik kan være viktige i vurderinger av om en kontrakt skal prolongeres i tråd med inngått avtale, eller dersom kommunen kommer i en situasjon der den finner å måtte avslutte en kontrakt før avtaletiden er utløpt. Revisjonen har merket seg at det er et fremtidig mål for kommunen å kunne benytte det nylig innkjøpte KGV systemet for oppfølging av leverandører, noe revisjonen finner positivt.

---

<sup>36</sup> Attestasjons- og anvisningsreglement: 33 av 280 respondenter svarer nei, hvilket tilsvarer 11,8 %. Rutinen for attestasjon og anvisning i kommunens systemer: 32 av 277 respondenter svarer nei, hvilket tilsvarer 11,6 %. Rutinen om ansvar fra bestilling til mottak av faktura: 36 av 279 respondenter svarer nei, hvilket tilsvarer 12,9 %.

<sup>37</sup> Der det gjelder avvik oppdaget i forbindelse med en enkelt leveranse oppgir 5 % av respondentene at avviket meldes i avvikssystemet, mens 18,6 % oppgir at de melder det i avvikssystemet dersom det er snakk om gjentakende avvik fra samme leverandør

Kommunen har ingen kommuneovergripende rutine for registrering og håndtering av avvik på innkjøpsområdet ut over at det i anskaffelsesstrategien fremgår at virksomhetene må vite hva de kan kreve av avtalen, slik at avvik kan meldes til anskaffelsesenhetsen. Anskaffelsesenhetsens interne metodikk beskriver imidlertid avvikshåndtering, hvor det heter at bestiller i første omgang skal følge opp avviket mot leverandøren, men at gjentatte avvik skal meldes kontraktsforvalter.

Resultatet fra spørreundersøkelsen viser at de aller fleste respondentene (89,7 %) opplyser at de tar direkte kontakt med leverandøren dersom det oppdages avvik i forbindelse med en leveranse. 28,5<sup>38</sup> % oppgir at de tar kontakt med anskaffelsesenhetsen og/eller kontraktsforvalter. 5 % oppga at de registrerer avviket i kvalitetssystemet Riskmanager, mens 3,4 % vet ikke hva de skal gjøre om de opplever avvik. Revisjonen vurderer resultatet i spørreundersøkelsen som tilfredsstillende. Etter revisjonens vurdering er det imidlertid en svakhet at rutinene knyttet til avvikshåndtering kun fremgår av den interne metodikken for anskaffelsesenhetsen og ikke er tilgjengelig i de kommuneovergripende rutinene som er publisert i kommunens kvalitetssystem. Samtidig har revisjonen merket seg at den forholdsvis nye prosedyren om «Offentliggjøring av informasjon i avtalekatalogen» presiserer at det skal legges inn informasjon om hvordan bestiller skal forholde seg til avvik ved avtalen.<sup>39</sup>

På spørsmål om hva respondentene gjør dersom de oppdager gjentakende avvik fra samme leverandør, svarer 50,6 % at de tar direkte kontakt med leverandøren. 73,8 %<sup>40</sup> oppgir at de tar kontakt med anskaffelsesenhetsen og/eller kontraktsforvalter. 18,6 % som opplever gjentakende avvik opplyser at de melder avviket i kvalitetssystemet, mens 6,3 % vet ikke hva de ville gjort. Det er viktig at anskaffelsesenhetsen gjøres kjent med gjentakende avvik slik at dette kan tas opp med leverandøren i statusmøter, og gi anskaffelsesenhetsen mulighet til å vurdere behovet for ytterligere tiltak overfor leverandøren. Sett i lys av dette, vurderer revisjonen at kommunen har et forbedringspotensiale på dette området.

Som det følger av revisjonskriteriene har revisjonen tatt utgangspunkt i beste praksis ved vurderinger av kommunens praksis for kontraktsoppfølging. Vurderingene nedenfor knytter seg til kommunens praksis for oppfølging av rammeavtaler, hvilket har vært revisjonens fokusområde.

Revisjonen er av den oppfatning at innholdet i kontrakten er sentralt i forbindelse med kontraktsoppfølgingen. For å kunne gjennomføre tilfredsstillende oppfølging av kontrakter er det avgjørende at kontraktene utformes på en måte som muliggjør slik oppfølging.

Revisjonens kontroll av kontrakter inngått i forbindelse med rammeavtaler har vist at det er variasjon i hvorvidt det brukes standardkontrakter eller kontrakter basert på egne maler utviklet av anskaffelsesenhetsen. Med unntak av to gjennomgåtte rammeavtaler har samtlige kontrakter vært basert på kontraktsmaler utformet av kommunen. De øvrige er avtaler inngått i 2015 og hvor den ene kontrakten er basert på Difis standardkontrakt.

I all hovedsak er de kontraktene revisjonen har kontrollert utformet på en måte som muliggjør oppfølging, noe revisjonen mener er tilfredsstillende.

---

<sup>38</sup> Av totalt 417 respondenter har 65 (15,6 %) opplyst at de kontakter avtaleansvarlig og 79 (18,9 %) kontakter innkjøpsavdelingen. 25 (6 %) av respondentene har valgt begge alternativene. Totalt innebærer det at 119 (28,5 %) har oppgitt et av disse alternativene eller begge.

<sup>39</sup> Ettersom prosedyren trådte i kraft i etterkant av inngåelsen av de rammeavtaler revisjonen har gjennomgått, har revisjonen ikke vurdert innholdet i avtalekatalogen for de aktuelle rammeavtalene opp mot prosedyren.

<sup>40</sup> Av totalt 413 respondenter har 133 (32,2 %) opplyst at de kontakter avtaleansvarlig og 255 (61,7 %) kontakter innkjøpsavdelingen. 83 (20 %) av respondentene har valgt begge alternativene. Totalt innebærer det at 305 (73,8 %) har oppgitt et av disse alternativene eller begge.



Gjennomgangen viser imidlertid til at manglende tilpasning av kontraktstemaene kan få den konsekvens at kontrakter inneholder krav som ikke blir fulgt opp, eller reguleringer som ikke blir fulgt. For eksempel inneholder kontraktene uten unntak kontraktsbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, men dette blir, etter hva revisjonen har fått opplyst av kontraktsforvalter, ikke alltid fulgt opp. Videre inneholder en av kontraktene en henvisning til at bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår skal reguleres nærmere i et vedlegg uten at dette er gjort. Flere kontrakter inneholder dessuten henvisninger til at regulering av opsjoner skal fremgå av vedlegg uten at dette er fulgt opp i vedlegget det vises til. Revisjonen vurderer dette som uheldig.

Spørreundersøkelsen inneholdt også påstander om respondentenes lojalitet til kommunens inngåtte rammeavtaler. Resultatet viser at 76,4 % av respondentene alltid forholder seg til kommunens inngåtte rammeavtaler, mens 21 % oppgir at det hender de bestiller varen hos andre leverandører selv om kommunen har rammeavtale for den bestemte varen. Etter revisjonens vurdering burde en større andel av respondentene valgt den førstnevnte påstanden. Samtidig kan det være tilfeller hvor det er riktig å bestille varen av andre leverandører, eksempelvis der rammeavtaleleverandør på det aktuelle tidspunktet ikke kan levere den bestemte varen. Selv om andelen ikke kan sies å være stor, vurderer revisjonen det som lite tilfredsstillende at 2,6 % av respondentene oppgir at de alltid forsøker å se om de kan oppnå bedre priser eller vilkår hos andre leverandører. Samlet sett er revisjonen av den oppfatning at resultatene viser rom for forbedring hva gjelder avtalelojalitet. Det følger av anskaffelsesstrategien at ansvaret for kjøp/bestilling av varer og tjenester fra kommunens rammeavtaler, herunder etablering av interne rutiner som sikrer at rammeavtaler følges, er tillagt linjeledelsen i kommunen.

Som det fremgår av fakta har kommunen i sine rutiner og reglement klare retningslinjer for gjennomføring av kontroll med levering av varer og tjenester (varemottak). Dette finner revisjonen tilfredsstillende. Etter revisjonens vurdering er det positivt at det også er lagt inn begrensninger i kommunens elektroniske innkjøpssystem som krever at det er registrert at varemottak er gjennomført for at faktura skal kunne utbetales. Ved å legge inn slike føringer i systemene bidrar kommunen til å øke bevisstheten rundt kravet og sikre at reglementet overholdes.

Det positive inntrykket styrkes av resultatet i spørreundersøkelsen hvor det fremgår at 91 %<sup>41</sup> av respondentene som har myndighet å bestille varer, alltid eller som regel gjennomfører varemottak på sine bestillinger.

Når det gjelder kommunens kontroll med utbetalinger på rammeavtaler har anskaffelsesenheten, som det fremgår av fakta, en praksis knyttet til å ta ut tall på hva som er fakturert og utbetalt i forbindelse med de årlige statusmøtene. I tillegg er det opplyst at det skal gjøres stikkprøver av fakturaer innen seks måneder etter inngåelse av rammeavtalen, men at ressursituasjonen i anskaffelsesenheten begrenser mulighetene for ytterligere kontroller.

Kontrollene som er gjennomført av utvalgte rammeavtaler viser at kommunen i de fleste avtalene har behandlet kjøpsstatistikk i forbindelse med statusmøter, men at det kun for to av avtalene er dokumentert at det er foretatt fakturakontroll. Gjennomgangen indikerer også at det i all hovedsak er avtalene som gjelder kjøp av varer hvor kjøpsstatistikk og fakturakontroll blir prioritert.

Revisjonen har imidlertid merket seg at resultatene fra spørreundersøkelsen kan indikere at det er behov for klargjøring knyttet til ansvaret for kontroll med faktura. Av respondentene svarte 77,2 %<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> 66,2 % svarte at de alltid gjennomfører varemottak og 24,8 % svarte at de som regel gjør det.

<sup>42</sup> Av totalt 416 respondenter har 244 (58,7 %) oppgitt at ansvaret for å kontrollere om det som faktureres er i henhold til kontrakt tilligger bestiller/innkjøper og 238 (57,2 %) at ansvaret tilligger attestant. 161 (39 %) av

at ansvaret for å kontrollere om det som faktureres er i henhold til kontrakt tilligger bestiller/innkjøper og/eller attestant. Imidlertid svarte 42,5 % at ansvaret ligger hos anviser, 6,3 % at ansvaret ligger i anskaffelsesenheten (innkjøpsavdelingen) og en relativt stor andel (10,8 %) oppgir at de ikke vet hvem som har dette ansvaret. Revisjonen vurderer resultatet som lite tilfredsstillende.

Som nevnt ovenfor foreligger det per i dag ingen skriftlig rutine eller mal for kontraktsforvalters oppfølging av kontraktsbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsforhold. Revisjonen har imidlertid fått opplyst at det er muntlig enighet i anskaffelsesenheten om at dette skal tas i forbindelse med statusmøter med leverandøren.

Ettersom en rammeavtale ikke evner å regulerer alle faktiske forhold ved anskaffelsen bør det, etter revisjonens vurdering, stilles et krav om at alle avrop som ikke er av bagatellmessig art bør inngås skriftlig. Dette vil i større grad sikre at kommunen kan følge opp det enkelte avrop, herunder kontrollere at leveransen er i tråd med det som er avtalt for det enkelte avropet. Skriftliggjøring av avrop vil også være i tråd med kravet til etterprøvbarhet i anskaffelsessaker. Etter det revisjonen har funnet foreligger det ikke noen retningslinje/policy i kommunen som krever at avrop skal skje skriftlig. Derimot har kommunen retningslinjer som innebærer at alle avrop på inngåtte rammeavtaler som hovedregel skal gjøres gjennom det elektroniske innkjøpssystem - eHandel.

Det er den enkelte seksjon/etat/virksomhet som har ansvaret for å sikre at avrop skjer i henhold til anskaffelsesregelverket. Revisjonen har merket seg at det, både i spørreundersøkelsen og i intervju med kommunalsjefene, fremkommer at det gjøres avrop på rammeavtaler utenfor eHandelssystemet. Dette kan, etter revisjonens vurdering, tyde på at det kan være behov for en ytterligere presisering av kravet om bruk av eHandel og, som tidligere påpekt, eventuelt et behov for ytterligere opplæring.

For å kunne følge opp hvorvidt omfanget av kjøp på rammeavtalene ligger innenfor avtalenes estimerte verdi, er det viktig å ha et konkret estimat å vurdere opp mot. Etter revisjonens vurdering er rammeavtalens verdi tilfredsstillende estimert for fem av de seks kontrollerte rammeavtalene. Rammeavtalen Byggeledelse vei og VA har etter revisjonens oppfatning ikke noe klart estimat. Etterprøvbarhet er et grunnleggende prinsipp i Lov om offentlig anskaffelser og revisjonen vurderer det som uheldig at kommunen har avtaler som vanskelig lar seg følge opp. Et uklart verdiestimat vanskeliggjør en oppfølging av estimat sett opp imot avtalens omfang.

Revisjonen har også merket seg at flere kommunalsjefer har trukket frem at en av de største utfordringene knyttet til anskaffelser er å ha oversikt over den totale bruken av rammeavtalene og sikre at bruken ikke overskrider estimatet for den enkelte rammeavtalen. Det er blant annet etterlyst et elektronisk verktøy som kan bidra til å gi kommuneområdene denne oversikten.

Regnskapsanalysen revisjonen har foretatt viser at omfanget av avrop (kjøp) knyttet til noen av rammeavtalene kan se ut til å ligge en del høyere enn estimatet. Spesielt kan det se ut til at avrop knyttet til avtalen om elektro og Konsulentbistand er vesentlig høyere enn estimert. Det er, som det fremgår av metodekapittelet, imidlertid en del usikkerhet knyttet til regnskapsanalysen som gjør at det ikke kan konkluderes klart på dette området. Revisjonen vurderer det imidlertid som en svakhet at kommunen ikke har et analyseverktøy som kan bidra til å gi kommunen en oversikt over bruk av rammeavtaler i forhold til estimert verdi.

---

respondentene har valgt begge alternativene. Totalt innebærer det at 321 (77,2 %) har oppgitt et av disse alternativene eller begge.

## 6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Forvaltningsrevisjonsrapporten omhandler kommunens oppfølging av inngåtte avtaler/kontrakter, med fokus på inngåtte rammeavtaler. Basert på rapportens problemstillinger finner revisjonen at Fredrikstad kommune i all hovedsak tilfredsstillende kravene i revisjonskriteriene.

Revisjonen har likevel avdekket enkelte utfordringer ved kommunens kontraktsoppfølging. Organiseringen av anskaffelsesarbeidet i kommunen medfører at anskaffelsesenheten i liten grad har kontroll på hva som blir gjort ute i seksjonene/etater/virksomhetene (anskaffelser under 1,3 millioner etter FOA del I). Etter revisjonens oppfatning innebærer organiseringen og ressursituasjonen i anskaffelsesenheten en risiko for at det føres for liten grad av kontroll med at praksisen samsvarer med det reglement/rutiner/prosedyrer foreskriver for anskaffelser etter FOA del I. Revisjonen vurderer det følgelig som positivt at kommunen på sikt planlegger at alle anskaffelser skal gjennomføres i nytt konkurransegjennomføringsverktøy, hvilket vil medføre en større grad av kontroll over de anskaffelsene som gjøres i kommunen.

Revisjonen vurderer det som en svakhet at det ikke er utarbeidet skriftlig rutine for kontraktsoppfølging. En skriftlig rutine/mal for oppfølging vil i større grad kunne sikre at kontraktsbestemmelsene blir fulgt opp systematisk, og at oppfølging skjer så likt som mulig overfor de forskjellige leverandørene. Videre er revisjonen av den oppfatning at den kontrollen som faktisk gjennomføres i for liten grad dokumenteres. Dokumentasjon av kontroller er viktig for å kunne evaluere leverandørene ved vurdering av prolongering, samt dersom kommunen kommer i en situasjon hvor det er behov for å avslutte en kontrakt før avtaletiden er utløpt.

På samme grunnlag som nevnt ovenfor er det etter revisjonens oppfatning også viktig å etablere en god avvikskultur på innkjøpsområdet. Bruk av KGV systemet for registrering av avvik og informasjon om avvikshåndtering i avtalekatalogen kan bidra positivt til dette. Revisjonen vurderer det slik at et system for registrering og håndtering av avvik, herunder klaggjøring av roller og ansvar, i alle tilfeller bør skriftliggjøres og implementeres.

Med bakgrunn i konklusjonen og de vurderinger av fakta den bygger på, finner revisjonen det hensiktsmessig å knytte noen anbefalinger til funnene:

- Kommunen bør vurdere hvorvidt anskaffelsesenheten har tilstrekkelige kapasitet til å håndtere ansvar og oppgaver som tilligger enheten i dag. Tilstrekkelig kapasitet er viktig for å kunne yte den rådgivning seksjonene har behov for ved gjennomføring av anskaffelser etter FOA del I, samt for å kunne ha en tilfredsstillende kontraktsoppfølging.
- Kommunen bør sørge for tilstrekkelig bestillings- og innkjøpskompetanse i seksjonene, herunder blant annet ved å tydeliggjøre kravene til kurs i eHandelssystemet for kommunens bestillere.
- Kommunen bør vurdere bruken av systemet for avviksmelding og avvikshåndtering på innkjøpsområdet, herunder hvorvidt det er behov for en rutine for registrering og håndtering av avvik som klaggjør roller og ansvar, og som sikrer at avvik registreres og følges opp overfor leverandørene.
- Kommunen bør vurdere bruk av analyseverktøy eller lignende for å lettere kunne kontrollere at den totale bruken av kommunenes rammeavtaler ikke går vesentlig over avtalens estimerte verdi.

- Kommunen bør vurdere å i større grad dokumentere oppfølgingen av leverandører, og stikkprøvekontroller som gjennomføres. Dette både av hensyn til etterprøvbareheten og for å ivareta god internkontroll.

Rolvøy, 28. august 2018

Ida Charlotte Stedjeberg (sign.)  
Forvaltningsrevisor

Bjørnar Buvig Holmedahl (sign.)  
oppdragsansvarlig revisor

## 7 RÅDMANNENS UTTALELSE

### Rådmannens tilsvar av høringsutkast - forvaltningsrevisjon "Kontraktsoppfølging"

#### Generelt om rapporten

Det vises til høringsutkastet av forvaltningsrapport om kontraktsoppfølging, datert 08.august 2018.

Rådmannen er fornøyd med at det har vært en grundig gjennomgang av temaet kontraktsoppfølging av rammeavtaler. Kommunerevisjonen (ØKR) gir i rapporten uttrykk for at kommunen i all hovedsak tilfredsstillende kravene i revisjonskriteriene. Rapporten viser at mye fungerer svært bra i kommunen, men at vi også har flere områder med forbedringspotensial.

Rapporten gir oss gode anbefalinger for det videre arbeidet med å se på utfordringer rundt kapasitet og organisering av anskaffelser i kommunen, tilstrekkelig bestillings- og innkjøpskompetanse, avvikshåndtering, bruk av analyseverktøy og øke bevisstheten knyttet til dokumentasjon ved oppfølging av leverandører.

#### Kapasitet og organisering

Revisjonen påpeker at det er kapasitetsutfordringer i avdeling for anskaffelser, og at kapasitetsutfordringene kommer klart frem i intervjuene. Avdelingen for anskaffelser har de to siste årene blitt styrket med to årsverk, samt at man har delegert anskaffelser etter anskaffelsesforskriften del 1 ut i seksjonene. Det innebærer at anskaffelser opptil 1.300.000 kroner gjøres i den enkelte seksjon. Samtidig ser vi at det er krevende for seksjonene å gjennomføre anskaffelser, siden anskaffelser bygger på ett svært krevende lovverk.

Kommunen implementerer nå et konkurransegjennomføringsverktøy (KGV), og håper at systemet på sikt vil gi en gevinst ved at det frigjør tid til å kunne følge opp leverandører tettere. Kommunen vil også starte ett arbeid med å se på hva som er best i forhold til hvilke oppgaver og hvilket ansvar som skal ligge sentralt og desentralt i organisasjonen.

#### Tilstrekkelig bestillings- og innkjøpskompetanse

Revisjonen påpeker at det er behov for ytterligere opplæring og krav til bestiller og innkjøper. Avdeling for anskaffelser har økt kompetanse som ett delmål i sin anskaffelsesstrategi, og det er allerede startet opp et arbeid med opplæring innen både anskaffelser og e-handel. Vi vil bruke spørreundersøkelsen til å se nærmere på hvilke seksjoner som har behov for opplæring og samtidig se på om vi skal endre opplæringen som gjennomføres i dag for å imøtekomme behovene enda bedre.

Opplæring er ferskvare og må repeteres. Avdeling for anskaffelser vil vurdere om kurs som arrangeres månedlig og e-læringskurs, skal gjøres obligatoriske for de som får tildelt rolle som bestiller og innkjøper. Avdeling for anskaffelser vil også se på hvordan de kan tilby tilpasset opplæring til bestemte målgrupper. Et viktig satsingsområde framover vil bli å øke kompetansen og tilby tilpasset opplæring til bestiller og innkjøper.

#### Avvikshåndtering

Revisjonen påpeker at det er manglende forståelse av roller og ansvar som skal sikre at avvik registreres og følges opp ovenfor leverandørene. Avdeling for anskaffelser vil se hvilke rutiner som bør implementeres i organisasjonen. Samtidig vil vi sette fokus på hvor viktig det er at avvik meldes skriftlig i avvikssystem slik at kommunen kan fremlegge dokumentasjon ovenfor leverandørene ved eventuelle sanksjoner eller oppsigelser.

### **Analyseverktøy**

Det påpekes at det bør benyttes ett analyseverktøy for lettere å kontrollere kommunens totale bruk av rammeavtaler, slik at vi ikke overskrider avtalens estimerte verdi. Avdeling for anskaffelser har i forbindelse med anskaffelsen av KGV en opsjonsmulighet for integrasjon mot økonomisystemet. Samtidig har innkjøpsrådgiverne økt fokus på estimering av verdi når de arbeider med en anskaffelse i det tverrfaglige teamet.

I budsjettet for 2019 er det avsatt midler for å anskaffe analyseverktøy, og vi vil starte opp arbeidet med kartlegging av behovene i slutten av år 2018. Et analyseverktøy vil gi oss bedre styringstall, kontroll og rapporteringsmuligheter i fremtiden.

### **Dokumentasjon**

Revisjonen påpeker at vi i større grad bør dokumentere oppfølging av leverandører. Rådmannen er enig at dokumentasjonen er svært viktig for å ivareta god intern kontroll. I forbindelse med anskaffelsen av KGV har vi hatt fokus på å anskaffe ett system som ivaretar dokumentasjon og arkivering på en enklere måte. Vi tror at dette vil bedre grad av dokumentasjon når integrasjonen mellom KGV og arkivsystemet er på plass, samt at all korrespondanse og oppfølging fra og mellom kommunen og leverandør vil foregå i KGV-systemet.

Vi vil samtidig gå igjennom dagens rutiner og sørge for å revidere/opprette nye rutiner når integrasjonen til arkivet er på plass, slik at vi sikrer god dokumentasjon.

### **Sluttkommentar**

Rådmannen mener det er viktige funn som fremkommer i rapporten og vil lage en oppfølgingsplan basert på rapportens anbefalinger i vårt videre kvalitets- og forbedringsarbeid for anskaffelser.

Med hilsen

Kari Sørum  
fungerende rådmann

## 8 VEDLEGG

### 8.1 Utledning av revisjonskriterier

#### Internkontroll

Ifølge kommuneloven<sup>43</sup> § 23 nr. 2 skal rådmannen:

“(…) sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll”.

Særlovgivningen inneholder en rekke bestemmelser som skal sikre forsvarlig internkontroll innen eksempelvis helse, miljø og sikkerhet eller for tjenesteutøvelsen innenfor helse, omsorg og velferd, men internkontroll i det perspektivet som følger av § 23 er ikke nærmere definert i lov eller forskrift. Det følger imidlertid av forarbeidene til bestemmelsen at:

“Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven (...) ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.”<sup>44</sup>

Rådmannens ansvar er ytterligere tydeliggjort ved en endring av kommuneloven i 2013, hvor det ble tatt inn krav om at kommunens årsberetning skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten, jfr. kommuneloven § 48, pkt. 5.<sup>45</sup> Dette innebærer at rådmannen i sin styring av virksomheten må etablere rammebetingelser og organisatoriske løsninger som gir god kvalitet, sikrer ulike former for måloppnåelse og reduserer risikoen for svikt.

Ifølge en utredning fra Kommunal og regionaldepartementet<sup>46</sup> finnes det ulike metodiske rammeverk som kan brukes som grunnlag for organisering og strukturering av internkontroll i norske kommuner. De ulike modellene er imidlertid i varierende grad tilpasset kommunale organisasjoner. I etterkant av KRDs utredning har det også kommet ytterligere et rammeverk som er utarbeidet av KS<sup>47</sup>. KS bygger i stor grad på COSO<sup>48</sup> rammeverket, men har forsøkt å tilpasse rammeverket til en kommunal virkelighet. Her defineres internkontroll i praksis som:

«Formaliseringer, dokumenter, rutiner (arbeidsformer, kontrolltiltak, prosedyrer og rapporteringer) som utarbeides, vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp, for å sikre at kommunen har den ønskede utviklingen, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene, og at omdømme og legitimitet ikke svekkes.»

<sup>43</sup> Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.

<sup>44</sup> Ot.prp. nr. 70 (2002-2003). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon), side 104.

<sup>45</sup> Lov (endringslov) av 8. februar 2013 nr. 7.

<sup>46</sup> «Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov», Agenda utredning og utvikling på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2008.

<sup>47</sup> Rammeverket er publisert som et arbeidshefte: «Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?».

<sup>48</sup> The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Et rammeverk for vurdering av internkontroll. Rammeverket foreligger også i norsk oversettelse.

Av det overnevnte følger det naturlig at kommunen må ha etablert nødvendige rutiner og systemer og lagt til rette for en kultur, som bidrar til tilfredsstillende økonomistyring – herunder tilfredsstillende oppfølging av rammeavtaler og enkeltanskaffelser. Slike rutiner må oppstille krav til hvordan kommunen skal følge opp kontraktene.

Systemet må, enten det fremgår av rutinene eller andre dokumenter som fordeler ansvar og myndighet, ivareta en oppfølgingsfunksjon slik at det faktisk kontrolleres at praksisen samsvarer med det rutinene foreskriver.

Beskrivelse av oppgaver, ansvar og roller er viktig i internkontrollen. Ansvar må være fastsatt og dokumentert, og kommunisert til og forstått av de ansatte. Dette gjelder både for ansvar generelt og for kontrollansvar.

### **Kontraktoppfølging**

Kommunen må følge lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift når det gjøres innkjøp. Anskaffelsesregelverket regulerer hvordan kommunen skal gå frem i anskaffelsesprosessen. Selve anskaffelsesprosessen avsluttes med at kontrakt signeres med valgt leverandør.

Anskaffelsesregelverket har derimot ingen anvisning på hvordan kommunen skal forholde seg i kontraktoppfølgingsfasen. Med kontraktoppfølging forstås alle forhold og situasjoner som oppstår fra kontrakt er signert til kontrakt er avsluttet og partene ikke lenger har rettigheter og plikter etter kontrakten.<sup>49</sup> Dette innebærer særlig å kontrollere og sørge for at leverandøren leverer det han skal, når han skal, og ellers oppfyller alle sine plikter. Men det innebærer også å implementere kontrakten i kommunen, slik at kommunen også etterlever sine forpliktelser ovenfor leverandøren.

Kontraktoppfølging vil også favne om håndtering av uventede og endrede situasjoner underveis.

Revisjonen har i det videre tatt utgangspunkt i hva som er anerkjent praksis/beste praksis for kontraktoppfølging. Revisjonen har her lagt til grunn «Veileder for kontraktoppfølging av offentlige anskaffelser» utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).

### **Innholdet i kontrakten**

Nøkkelen til å forebygge problemer og uenigheter i kontraktperioden er å utarbeide og inngå en god kontrakt på forhånd. Dersom det brukes fremforhandlede og balanserte kontraktsstandarder, vil som regel de fleste relevante forhold ved kontraktsforholdet være regulert.<sup>50</sup> I stedet for en kontraktsmal kan det utarbeides en egen kontrakt for den enkelte anskaffelsen. Det følger av Difis veileder for kontraktoppfølging at:

*«Som et minimum bør følgende være regulert i en kontrakt om varer eller tjenester:*

- *Beskrivelse av ytelsen – Hva skal leverandøren levere? Dette kan gjerne gjøres ved å vise til leverandørens tilbud og konkurransegrunnlagets kravspesifikasjon.*
- *Pris – Hvilken pris skal betales, eventuelt hvordan skal prisen beregnes? Det bør være spesifisert hvorvidt merverdiavgift er inkludert i prisen.*
- *Betaling – Når og hvordan skal oppdragsgiver betale for ytelsen? Kan for eksempel leverandøren fakturere løpende under oppdraget, eller skal alt betales først når ytelsen er levert og godkjent av oppdragsgiveren?*
- *Varighet – For kontrakter som skal gjelde over tid, bør det reguleres når kontrakten begynner å løpe og når den opphører.*

<sup>49</sup> Difi, «Veileder for kontraktoppfølging ved offentlige anskaffelser», 2016, side 2.

<sup>50</sup> Det følger av forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (FOA) § 8-12 (1), anskaffelser etter FOA del II, og § 19-1 (1), anskaffelser etter FOA del III, at dersom det finnes fremforhandlede og balanserte kontraktstandarder, skal oppdragsgiveren som hovedregel bruke disse.



- *Levering – Man bør presisere sted og tidspunkt for ytelsen.*
- *Klausul om lønns- og arbeidsvilkår – Dette skal være med i henhold til forskrift om arbeidsvilkår om offentlige kontrakter § 5.*
- *Mislighold – Hva skjer dersom leverandøren ikke leverer i henhold til kontrakten? Dette gjelder både om ytelsen er forsinket, og om den holder den avtalte kvalitet/omfang.*
- *Oppsigelse – Har noen av partene adgang til å si opp kontrakten, og i så fall på hvilke vilkår?»<sup>51</sup>*

Revisjonen er av den oppfatning at innholdet i kontrakten er sentralt i forbindelse med kontraktsoppfølgingen, og legger opp til å undersøke hvorvidt kontrakten er utformet på en slik måte at de muliggjør en tilfredsstillende oppfølging.

### **Oppfølging av leveransen**

Kontrakten beskriver hvilke varer eller tjenester som skal leveres, krav og spesifikasjoner, hva som inngår i hovedleveransen og eventuelle tilleggstjenester, opsjoner, leveringstider og priser. Kontrakten inneholder som regel kvalitetsmessige krav til leveransen. Slike krav kan være gitt i form av funksjonelle krav og tekniske krav, eller de kan være en kombinasjon av disse. Samtlige krav til leveransen omtales gjerne som en kravspesifikasjon. Det er viktig at kommunen har gode rutiner for å kontrollere at den leverte ytelsen er i tråd med det som er beskrevet i kontrakten. I de tilfellene det ikke er kommunen selv som er bruker av varen/tjenesten, er det viktig å etablere kommunikasjon med brukerne eller på andre måter føre kontroll med leveransen.

### **Andre kontraktsbestemmelser**

Utover at ytelsen skal være i henhold til kontrakten, kan det også være andre kontraktsbestemmelser som må kontrolleres og følges opp. Dette gjelder blant annet kontraktsbestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår for leverandøren og underleverandørens ansatte. I forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter<sup>52</sup> er det nedfelt en plikt til å ta inn en klausul om de ansattes lønns- og arbeidsforhold i offentlige tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,75 mill. kr. eks. mva<sup>53</sup>. Etter forskriften skal det tas inn i kontrakten at leverandøren på forespørsel skal dokumentere lønns- og arbeidsvilkårene til ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten, og et sanksjonsregime som skal påvirke til å oppfylle klausulen.

### **Kontroll med fakturering**

På samme måte som kontroll med at leverandøren leverer ytelsen etter kontrakten, er det viktig å ha kontroll med at leverandøren fakturerer i samsvar med kontrakten. Kommunen bør ha rutiner for kontroll av fakturaer mot kontraktsvilkår, bestilling og faktisk levering. For anskaffelser med fastpris vil det være forholdsvis enkelt å følge opp at faktureringen er korrekt. I andre tilfeller bør det kontrolleres at leverandøren har benyttet avtalt enhetspris (timepris, stykkpris osv.), og at omfanget samsvarer med det som er avtalt og levert.

### **Oppfølging av rammeavtaler**

Rammeavtaler defineres i FOA § 4-1 bokstav i som en:

*«avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår med en eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som oppdragsgiveren skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde.»*

<sup>51</sup> Det presiseres i veilederen at dette ikke er en uttømmende sjekklister, men punkter som bør være inntatt i enhver kontrakt om offentlige innkjøp.

<sup>52</sup> Forskrift 8. februar 2002 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

<sup>53</sup> Revisjonen bemerker at beløpsgrensen gjelder for andre oppdragsgivere enn statlige myndigheter. For statlige myndigheter er grensen satt ved 1,1 mill. kr. eks. mva.

FOA har særbestemmelser om rammeavtaler i § 11-1 og kapittel 26. Ved inngåelse av rammeavtaler skal kommunen følge de alminnelige prosedyrereglene for offentlige anskaffelser, som regel etter anbudskonkurranse eller forhandlet prosedyre.

Rammeavtale brukes gjerne når oppdragsgiver har løpende behov for å foreta mindre og raske innkjøp av varer eller ytelser av samme art. I rammeavtalens løpetid kan oppdragsgiveren tildele kontrakter etter behov ved å foreta såkalte avrop, det vil si bestille ytelsen som omfattes av rammeavtalen.<sup>54</sup> Dersom det er inngått parallelle rammeavtaler kan kontraktene enten tildeles etter faste vilkår eller etter minikonkurranser.<sup>55</sup> Avropsmekanismen må fremgå klart av anskaffelsesdokumentene.

Avropene må være gjort innenfor det tidsrommet rammeavtalen gjelder for, og falle inn under de områdene avtalen omfatter (kontraktens gjenstand).

I lys av at en rammeavtale ikke er en selvstendig og fullstendig kontrakt, krever oppfølging av rammeavtaler en annen type tilnærming enn vanlige kontrakter.

I Difis veileder for kontraktsoppfølging nevnes flere forhold som bør vurderes i forbindelse med fullføring av rammeavtaler. Nedenfor følger en liste over momenter som ligger til grunn for revisjonens detaljkontroll.

### **Skriftlighet**

En vesentlig forskjell mellom enkeltkjøp og rammeavtaler er at alle vilkår for den enkelte anskaffelse i en rammeavtale (avrop) ikke nødvendigvis er fastsatt i selve rammeavtalen. Rammeavtaler er som nevnt ovenfor ikke en selvstendig kontrakt, men heller et sett forhåndsavtalte vilkår som skal gjelde for avropene. Ved gjennomføring av avropene gjenstår da bare å bli enige om de vilkårene som ikke er fastsatt i rammeavtalen, for eksempel pris, mengde eller leveringstidspunkt.

Sett hen til at rammeavtalen ikke evner å regulere alle faktiske forhold ved anskaffelsen, er revisjonen av den oppfatning at det kan stilles et krav om at alle avrop som ikke er av bagatellmessig art bør inngås skriftlig. Dette vil i større grad sikre at kommunen kan følge opp det enkelte avrop, herunder kontrollere at leveransen er i tråd med det som er avtalt for det enkelte avropet. Skriftliggjøring av avrop vil også være i tråd med kravet til etterprøvbarehet i anskaffessaker.<sup>56</sup>

### **Leveransen**

Kommunen kan ikke foreta et hvilket som helst avrop under en rammeavtale. Vilråene for at avrop uten ny kunngjøring er lovlig, er at uttakene er fastsatt i rammeavtalen, at den konkrete anskaffelsen etter sin art er omfattet av avtalen og at avrop foretas innenfor den tidsperioden rammeavtalen fastsetter.<sup>57</sup>

Dersom arten på leveransen avviker vesentlig fra det som er avtalt i rammeavtalen, kan dette medføre at anskaffelsen blir å betrakte som en ulovlig direkte anskaffelse. I kontrakten bør det derfor gis klare og presise beskrivelser av ytelsen, slik at det ikke oppstår unødvendige uenigheter om hva avtalen omfatter (kontraktens gjenstand).

---

<sup>54</sup> Morten Goller mfl.: «Anskaffelsesrett i et nøtteskall», 2. utgave, Gyldendal Norsk Forlag, 2017, side 99.

<sup>55</sup> Formålet med minikonkurranser er å fastsette nærmere innkjøpsvilkår for å finne den beste leverandøren til det enkelte avrop. Minikonkurranser brukes gjerne når det er vanskelig å fastlegge alle forhold i leverandørens tilbud på forhånd, eller der man i et bestemt marked ønsker å tilrettelegge for konkurranse.

<sup>56</sup> I lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (LOA) § 4 er det fastlagt flere grunnleggende krav/grunnleggende prinsipper som gjelder for alle anskaffelser, herunder blant annet krav til etterprøvbarehet.

<sup>57</sup> Det vises til KOFA-sakene 2004/310 premiss (32) og 2010/328 premiss (22).

Videre må avropet gjøres innenfor det tidsrommet avtalen er inngått for. Avrop er imidlertid uavhengig av leveringstidspunktet, slik at avropet er gyldig såfremt det er foretatt under avtalens løpetid.

Det er ikke uvanlig at offentlige kontrakter også omfatter opsjoner på forlengelse av kontraktens varighet. Vanligvis innebærer dette at oppdragsgiveren (kommunen) ensidig kan velge å forlenge avtalen for et bestemt tidsrom, på de samme vilkårene som følger av avtalen. En opsjon må utløses innenfor den avtalte fristen for dette. I motsatt tilfelle kan det være tale om en vesentlig endring av kontrakten og dermed en ulovlig direkte anskaffelse.

En opsjon innebærer at oppdragsgiver (kommunen) og oppdragstaker påtar seg forpliktelser utover den perioden som i utgangspunktet var avtalt. Revisjonen er av den oppfatning at utløsning av opsjoner, på lik linje med avrop, bør skriftliggjøres.<sup>58</sup>

### **Verdi**

Når man kunngjør konkurranse om en ny rammeavtale, må det blant annet oppgis en anslått verdi på rammeavtalen.<sup>59</sup> Dersom det gjøres avrop på rammeavtale som i sum er vesentlig høyere enn anslått i kunngjøringen, kan det bli regnet som en vesentlig endring av rammeavtalen. Hva som anses som vesentlig i denne sammenheng vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.<sup>60</sup> Dersom det foretas vesentlige endringer av rammeavtalen, kan endringene bli betraktet som en ulovlig direkteanskaffelse. Det bærende hensynet bak forbudet mot å foreta vesentlige endringer er kravene til likebehandling, forutberegnelighet og gjennomsiktighet.

I lys av det overnevnte vil det være viktig at kommunen har etablert et rutiner for å ha oversikt over hvor mye som samlet er fakturert og utbetalt.

---

<sup>58</sup> Enkelte avtaler kan imidlertid inneholde en negativ utløsningsrett, hvilket går ut på at avtalen automatisk forlenges i henhold til opsjonen med mindre oppdragsgiveren gir beskjed om det motsatte.

<sup>59</sup> Det følger av FOA § 5-4 (5) om beregning av anskaffelsens anslått verdi at «Ved rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger skal oppdragsgiveren legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene som han forventer å inngå i løpet av avtalens eller ordningens varighet».

<sup>60</sup> FOA § 28-2 regulerer hvilke endringer som er tillatt og § 28-2 regulerer hvilke endringer som ikke er tillatt for kontrakter over EØS-terskelverdi. Det følger blant annet av § 28-2 (1) c) at en endring er alltid vesentlig dersom den utvider kontraktens omfang betydelig. For anskaffelser under EØS-terskelverdifølger det av FOA § 11-1 at oppdragsgiver kan foreta endringer som ikke er vesentlige. Forskriftens del II inneholder imidlertid ingen bestemmelse over typetilfeller på endringer som er tillatt.