



**FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT**

**”Innkjøp og anskaffelser  
i  
Fredrikstad kommune”**

**”Delrapport 3:  
Oppfølging og bruk av rammeavtaler”**

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>4</b>
2.1	Bakgrunn.....	4
2.2	Problemstilling og avgrensing.....	5
2.3	Metode og gjennomføring.....	5
2.4	Revisjonskriterier.....	6
<b>3</b>	<b>OPPFØLGING OG BRUK AV RAMMEAVTALER</b> .....	<b>6</b>
3.1	Revisjonskriterier.....	6
3.2	Hva viser kommunens rammeavtaleoversikt?.....	7
3.3	Hvordan fanger innkjøpsavdelingen opp behov for endringer i rammeavtalene? .....	9
3.4	Hvordan utøves det kontroll med at løpende innkjøp gjøres i henhold til inngåtte rammeavtaler? 10	
3.5	Hvordan sikres det at kommunen faktureres i tråd med betingelsene i rammeavtalen? .....	10
3.6	Er virksomhetene lojale mot inngåtte rammeavtaler? .....	12
<b>4</b>	<b>VURDERINGER OG KONKLUSJON</b> .....	<b>14</b>
<b>5</b>	<b>RÅDMANNENS KOMMENTARER</b> .....	<b>16</b>

### 1 SAMMENDRAG

Revisjonen har i denne rapporten sett på oppfølging og bruk av rammeavtaler i Fredrikstad kommune.

Undersøkelsen er gjennomført på grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget og i tråd med ”Standard for forvaltningsrevisjon” (RSK 001).

Fakta i delrapport 3 er innehentet gjennom dokumentanalyse, intervju og reskontroanalyse. I tillegg er det benyttet fakta som er innhentet gjennom spørreundersøkelse og intervju med innkjøpsavdelingen i forbindelse med delrapport 1 og 2.

Dokumentanalyse er gjennomført for ulike konkurransedokumenter og rammeavtaler, samt deler av innkjøpsreglementet og økonomihåndboken. Revisjonen har gjennomført sju intervjuer: to vanlige intervjuer og fem gruppeintervjuer. Intervjuobjektene har representert hver sin virksomhet. Det er gjennomført analyse av leverandørreskontroer for 2009 og 2010, herunder totalt for kommunen og avgrenset for utvalgte virksomheter. Funnene er sammenstilt med kommunens rammeavtaler for de aktuelle områdene.

Revisjonens konklusjon er at flere forhold knyttet til oppfølging bruk av rammeavtaler i kommunen er tilfredsstillende. Kommunen har etablert avtaler som dekker de fleste arter og det er etablert ulike kontrolltiltak som skal sikre at endringsbehov fanges opp, at rammeavtaler etterleves og at kommunen faktureres i tråd med avtalen.

Samtidig har revisjonen også avdekket forhold som ikke finner tilfredsstillende. For det første synes det ikke som de etablerte kontrolltiltakene nevnt ovenfor er tiltrekkelig implementert eller fungerer i praksis. Videre mener vi det er en risiko for at det foretas direkteanskaffelser i strid med regelverket, som en følge av at kommunen bruker rammeavtaler som er utløpt, eller som er forlenget uten forutgående konkurranse. For det tredje har vi avdekket praksis innenfor skolesektoren som klart bryter med kommunens eget innkjøpsreglement innenfor et avgrenset område, og som etter vår oppfatning utsetter kommunen for risiko i forhold til kontroll med innkjøp og mulig ansvar overfor eksisterende rammeavtaleleverandører.

Rolvøy 25.5.2011

## 2 INNLEDNING

### 2.1 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. Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

”Plan for forvaltningsrevisjon 2010-2011” ble vedtatt i kontrollutvalgsmøte den 24. mars 2010, sak 10/12. Planen ble videre behandlet i bystyret 6. mai 2010, sak 45/10. Gjennomgang av Fredrikstad kommunes innkjøpssystemer er første forvaltningsrevisjonsprosjekt på den nye planen. Plan for prosjektet ble vedtatt i møte 14. juni 2010 og bygger på diskusjon i kontrollutvalget den 9. april 2010.

På grunn av prosjektets omfang og kompleksitet ble det besluttet å dele prosjektet opp i tre delrapporter; ”System for å sikre regeletterlevelse”, ”Regeletterlevelse i praksis” og ”Oppfølging og bruk av rammeavtaler”. I tillegg kommer en konklusjons-/ oppsummeringsrapport.

Første delrapport ble behandlet i kontrollutvalgsmøte 2. februar 2011. I denne konkluderte revisjonen slik:

*”Revisjonens oppfatning er at Fredrikstad kommune har etablert og delvis implementert et system for internkontroll i forhold til innkjøp og anskaffelser.*

*Kombinasjonen av en klar og tydelig organisasjonsstruktur og ansvarsfordeling, innkjøpsstrategi med tilhørende risikovurderinger, innkjøpsreglement, økonomihåndbok og kommunens ulike kanaler for informasjon og kommunikasjon, samt ulike aktiviteter for oppfølging fra overordnet nivå, utgjør etter revisjonens oppfatning samlet sett en reell ramme for internkontroll.*

*Etter revisjonens oppfatning viser spørreundersøkelsen samlet sett, at de ulike elementene i internkontrollsystemet synes å være godt innarbeidet i organisasjonen. Selv om det er enkelte kontrollaktiviteter eller styringsdokumenter som det burde vært større bevissthet rundt, gir flertallet av respondentene uttrykk for holdninger og praksis som samsvarer med administrasjonens føringer.”*

Delrapport to ble behandlet i kontrollutvalgsmøte 22. mars 2011. I denne konkluderte revisjonen slik:

*”Det er revisjonens oppfatning at Fredrikstad kommune synes å ha et bevisst forhold til de bestemmelser anskaffelsesregelverket oppstiller. Vi har i vår gjennomgang ikke funnet eksempler på direkte anskaffelser eller andre grove overtredelser av regelverket. Vi gjør oppmerksom på at revisjonen gjennomførte en tilsvarende undersøkelse av praksis innenfor innkjøpsavdelingen, teknisk drift og Frevar i 2008, hvor det ble avdekket alvorlige brudd. Nåværende gjennomgang viser således at det har skjedd forbedringer i kommunens praksis.*

*Samtidig har vi avdekket forhold som reduserer etterprøvnbarheten i enkelte saker. Dette går på manglende eller mangelfull meddelelse om tildelingsbeslutning og mangelfull vurdering i*

*forhold til tildeling på grunnlag av økonomisk mest fordelaktig tilbud. Etter revisjonens oppfatning gjør dette det vanskelig å oppnå en god forståelse av kommunens vurderinger og upartiskhet i alle saker, og stiller kommunen svakere i en eventuell tvist for KOFA. Isolert sett representerer noen av funnene brudd på regelverket, men revisjonens oppfatning er at kommunens samlede praksis i all hovedsak fremstår som tilfredsstillende og samsvarer med de oppfatninger som de undersøkte seksjonene uttrykte i spørreundersøkelsen.”*

### 2.2 Problemstilling og avgrensning

Denne rapporten omhandler følgende problemstilling:

*”I hvilken grad er bruk av rammeavtaler i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser og kommunens egne retningslinjer”*

For å gjøre rapporten mer leservennlig har vi valgt å operasjonalisere problemstillingen i følgende delproblemstillinger:

1. *Hva viser kommunens rammeavtaleoversikt?*
2. *Hvordan fanger innkjøpsavdelingen opp behov for endringer i rammeavtalene?*
3. *Hvordan utøves det kontroll med at løpende innkjøp gjøres i henhold til inngåtte rammeavtaler?*
4. *Hvordan sikres det at kommunen faktureres i tråd med betingelsene i rammeavtalen?*
5. *Er virksomhetene lojale mot inngåtte rammeavtaler?*

Da delrapport II omhandlet kommunens praksis knyttet til enkeltanskaffelser, har vi i denne delen av prosjektet ikke sett på etablering av rammeavtaler. Fokus har utelukkende vært på etterlevelse og oppfølging.

### 2.3 Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med ”Standard for forvaltningsrevisjon” (RSK 001).

Fakta i delrapport 3 er innehentet gjennom dokumentanalyse, intervju og reskontroanalyse. I tillegg er det benyttet fakta som er innhentet gjennom spørreundersøkelse og intervju med innkjøpsavdelingen i forbindelse med delrapport 1 og 2.

Dokumentanalyse er gjennomført for ulike konkurransedokumenter og rammeavtaler, samt deler av innkjøpsreglementet og økonomihåndboken.

Revisjonen har gjennomført sju intervjuer: to vanlige intervjuer og fem gruppeintervjuer. Intervjuobjektene har representert hver sin virksomhet. Virksomhetsleder har deltatt i samtlige intervjuer. Gruppeintervjuene har inkludert to til tre personer, hvor alle har hatt sentrale roller i innkjøpsarbeidet. I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informant(en). Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon. Når det i rapporten vises til virksomhetslederne, siktes det til gruppen av de personer som revisjonen har intervjuet.

Det er gjennomført analyse av leverandørreskontroer for 2009 og 2010, herunder totalt for kommunen og avgrenset for utvalgte virksomheter. Funnene er sammenstilt med kommunens

rammeavtaler for de aktuelle områdene. Kommunens økonomisystem har noen begrensninger i forhold til tallenes nøyaktighet, men det er revisjonens oppfatning at resultatene av analysen er troverdige og gir uttrykk for faktiske forhold.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anders Svarholt i perioden mars 2011 til mai 2011.

### 2.4 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.

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

- Lov om offentlige anskaffelser (Lov-1999-07-16-69).
- Anskaffelsesforskriften (FOR-2006-04-07-402).
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, utgitt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet, november 2006.
- Kommunens innkjøpsreglement, revidert 1.3.2009

Utledning av revisjonskriteriene fremgår i kapittel 3.1.

## 3 OPPFØLGING OG BRUK AV RAMMEAVTALER

### 3.1 Revisjonskriterier

Rammeavtaler er ikke en anskaffelsesprosedyre, men en kontraktstype som kan benyttes gjennom bruk av de alminnelige prosedyrene. Avtalen inngås mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Avtalen har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder. Tildeling av kontrakt innenfor en rammeavtale omtales også som avrop eller bestilling. Prosedyrene for tildeling av kontrakter innenfor rammeavtalen reguleres av forskriftens §§ 6-2, 14-2, 6-3 og 14-3.

I henhold til anskaffelsesregelverket er utgangspunktet at enhver kontrakt skal inngås på bakgrunn av konkurranse. Avrop på rammeavtaler representerer således et unntak fra konkurransekravet, men hvor konkurranseelementet likevel ivaretas gjennom inngåelsen av rammeavtalen. Siden utstrakt bruk av rammeavtaler kan virke konkurransebegrensende inneholder anskaffelsesforsriften en bestemmelse om at rammeavtaler som hovedregel ikke skal inngås for en periode på mer en fire år. Vilårene for å foreta avrop på rammeavtaler er at den konkrete anskaffelsen etter art er omfattet av avtalen og at avrop foretas innenfor de tidsrammene rammeavtalen fastsetter, jfr. her eksempelvis KOFA sak nr. 2004/310.

I følge kommunens innkjøpsreglement er inngåelse av rammeavtaler et administrativt ansvar, og det fremgår at avtaler skal etableres på områder hvor kommunen kan forvente betydelige totaløkonomiske besparelser. Ved avgjørelsen av hvilken anskaffelsesprosedyre som skal legges til grunn for etableringen av rammeavtalen, må oppdragsgiver ta utgangspunkt i

forventet samlet innkjøp av den aktuelle varen eller tjenesten for den perioden avtalen skal vare, jfr. forskriftens §2-3 om beregning av anskaffelsens anslåtte verdi. For kommuneovergripende rammeavtaler innebærer dette at det er kommunens samlede forventede innkjøp som skal legges til grunn.

Det fremgår videre av innkjøpsreglementet at *”Rammeavtaler inngått av innkjøpsavdelingen er bindende for alle virksomheter ved anskaffelse av varer og tjenester, og skal rekvireres etter rammeavtalens bestemmelser”*. Overordnet ansvar for etterlevelse av kommunens rammeavtaler ligger hos de ulike kommunalsjefene, og de ulike seksjonene og virksomhetene skal holde seg à jour med de til enhver tid gjeldende avtaler. Innkjøpsavdelingen plikter å informere om endringer i rammeavtalene.

Et sentralt spørsmål i kommunal sammenheng er hvordan kjøp av samme type eller ensartede varer innenfor en enhet i kommunen skal vurderes opp mot reglene om ulovlig direkteanskaffelse, der kommunens samlede kjøp av den aktuelle varen eller tjenesten overstiger terskelverdiene. Spørsmålet er behandlet i departementets veileder til anskaffelsesregelverket i pkt. 4.2.3. Departementets tolkning baserer seg på en kjennelse avgitt av ”Klagenævnet for Udbud i Danmark” den 17. juli 2002. I følge departementet må de enkelte enhetene betraktes som innkjøpsuavhengige enheter for at man ikke skal se flere enheters innkjøp i sammenheng ved beregning av terskelverdier. I denne vurderingen vil følgende momenter være sentrale:

- Om enheten har eget budsjettansvar og selvstendig innkjøpsansvar
- Om anskaffelsen kun er til denne enheten
- Om beslutningen om inngåelse av kontrakt tas utelukkende av denne enheten for denne type anskaffelse (Enheten trenger ikke godkjenning for anskaffelsen)

Slik administrative fullmakter er delegert i Fredrikstad kommune<sup>1</sup>, vil ovennevnte momenter foreligge for samtlige virksomheter i kommunen.

Samlet medfører dette at virksomhetene i kommunen i utgangspunktet må betraktes som innkjøpsuavhengige enheter, som plikter å følge regelverket om offentlige anskaffelser og kommunens innkjøpsreglement når de gjennomfører selvstendige innkjøp, men at de samtidig plikter å være lojale mot kommuneovergripende rammeavtaler.

### 3.2 Hva viser kommunens rammeavtaleoversikt?

Oversikt over inngåtte rammeavtaler er tilgjengelig i nedlastbart format for alle virksomheter under fanen ”Innkjøp/ forsikringer” på kommunens intranettsider. Nåværende versjon er datert 18. mars 2011. Oversikten angir hvilke leverandører kommunen har inngått avtaler med sortert på vare- og tjenesteområder. I tillegg er det tatt inn generell informasjon om formålet med rammeavtaler, hvordan ansvaret er fordelt mellom innkjøpsavdelingen og brukerne av avtalene, samt viktigheten av tilbakemeldinger til innkjøpsavdelingen på hvordan avtalene fungerer. Det presiseres at *”Enhver som bestiller varer og/ eller tjenester innenfor en varegruppe og/ eller tjenesteområde, som er regulert av rammeavtale, er ansvarlig for at anskaffelsen skjer i henhold til gjeldende avtale”*.

Rammeavtaleoversikten inneholder undertiden 134 ulike rammeavtaler. Innenfor flere områder er det etablert parallelle rammeavtaler. I tillegg kommer en rekke rabattavtaler som omtales

<sup>1</sup> Revisjonen viser her til delrapport 1 om internkontroll i forhold til offentlige anskaffelser.

## Innkjøp og anskaffelser i Fredrikstad kommune

som løpende avtaler. I følge oversikten løper 23 rammeavtaler ut i perioden 1. juni til 31. desember, og 26 av avtalene er pr. tiden utløpt. Dette gjelder blant annet:

- Avtaler for IT-kabling og strukturert kabling. Utløp 30.10.2010.
- Diverse avtaler for IT-utstyr. Utløp 01.10.2010.
- Medisinsk forbruksmateriell. Utløp 31.12.2009.
- Multidose, apotekvarer og farmasøytiske tilsyn. Utløp 21.12.2010.
- Rørgrossistavtale. Utløp 31.10.2010.
- Avtale vedrørende bakevarer. Utløp 31.12.2010.
- Avtale vedrørende frukt/ grønt. Utløp 31.01.2010.
- Avtale vedrørende kjøttvarer. Utløp 01.03.2010.
- Avtale vedrørende andre matvarer. Utløp 31.12.2010.

Utskrifter fra driftsregnskapet for 2009 og 2010 viser at samtlige avtaler representerer leverandører med høy omsetning. Revisjonen har derfor gjort nærmere undersøkelser knyttet avtalene og funnet at:

- Leder ved IT avdelingen opplyser til revisjonen at man arbeider med å etablere nye avtaler for IT området, og at disse vil være gjeldende fra 01.10.2011. De gamle avtalene er forlenget til 31.10.2011 på grunnlag av opsjon.
- Innkjøpsavdelingen opplyser at avtale for multidose, apotekvarer og farmasøytiske tilsyn er forlenget til og med 31.12.2011 på grunnlag av opsjon.
- Innkjøpsavtalen opplyser at rørgrossistavtalen er forlenget til 31.10.2011 på opsjon.
- Innkjøpsavdelingen opplyser at ny avtale for bakevarer skal kunngjøres etter sommerferien.
- Innkjøpsavdelingen opplyser at avtale vedrørende frukt/ grønt er forlenget til 31.12.2011 på opsjon. Kan forlenges til 31.12.2012.
- Innkjøpsavdelingen opplyser at avtale vedrørende kjøttvarer er forlenget til 31.12.2011 på opsjon. Kan forlenges til 31.12.2012.
- I følge innkjøpsavdelingen er avtale vedrørende andre matvarer forlenget uten utlysning. Dette begrunnes i at det ikke finnes andre grossister som kan dekke kommunens behov fullt ut innenfor segmentene tørrvarer, frossenvarer og diverse ferskvarer.

Innkjøpsavdelingen opplyser at de alltid forsøker å få på plass en ny avtale før den gamle løper ut, men gammel rammeavtale brukes inntil ny foreligger dersom de ikke lykkes. Dette klareres med leverandøren. På grunn av ressursituasjonen internt i avdelingen har man vært nødt til å prioritere, slik at enkelte områder har blitt lidende, eksempelvis innenfor matvareområdet.

I 2008 gjennomførte innkjøpsavdelingen en leverandøranalyse i forbindelse med utarbeidelse av kommunens innkjøpsstrategi. Analysen avdekket at kommunen hadde store kjøpsvolum innenfor tjeneste- og konsulentkjøp, uten at det forelå rammeavtaler for disse områdene. Områdene er nå dekket opp, eksempelvis for avlastningstjenester for brukere under 18 år, hjelpetiltak i forhold til barn med behov for hjelp etter lov om barneverntjenester, samt konsulenttjenester knyttet til prosjektering og byggleidelse. I tillegg jobber innkjøpsavdelingen med å etablere rammeavtale om levering av midlertidig husvære, samt leveranse av omsorgsplasser for rusavhengige over 18 år. Begge konkurransene er kunngjort på Doffin.

I følge spørreundersøkelsen gjennomført i forbindelse med delrapport 1, kjenner tilnærmet alle respondentene til kommunens rammeavtaler. 46% av respondentene at kommunens rammeavtaler dekker deres behov, mens 40% er indifferente i forhold til spørsmålet. Bildet



bekreftes gjennom intervjuer. Samtlige kontrollerer oversikten regelmessig, og de mener at avtalene stort sett dekker alle behov. To av virksomhetslederne etterlyser imidlertid rammeavtale for blomsterkjøp<sup>2</sup>.

### 3.3 Hvordan fanger innkjøpsavdelingen opp behov for endringer i rammeavtalene?

I følge innkjøpsreglementet bør det opprettes brukergrupper innenfor de enkelte avtaleområdene. I rammeavtaleoversikten fremgår det at *”...innenfor avtaler hvor det stilles krav til spesielle kunnskaper om produkter eller andre forhold, vil det som regel bli etablert en brukergruppe”*. Formålet med brukergruppen utdypes i prosessbeskrivelsen som følger innkjøpsreglementet. Her omtales brukergrupper slik: *”En brukergruppe opprettes av innkjøpsavdelingen for å sikre faglige vurdering av kommunens behov. Brukergruppens sammensetning skal sikre en representativ dekning av brukernes behov, samtidig som den skal dekke forsyningsfaglige kriterier i det daglige arbeid. Eksempler på oppgaver er å avdekke og spesifisere behov, utarbeide konkurransegrunnlag/forespørslor, vurdere og velge leverandør, samt følge opp inngåtte avtaler”*. Brukergruppen skal være operativ i hele avtaleperioden, og er forumet hvor både leverandør og brukerne av avtalen skal tilkjenne sine erfaringer og forslag til forbedringer av avtalen.

Innkjøpsavdelingen opplyser at man stort sett alltid oppretter brukergrupper i forbindelse med etablering av rammeavtaler. I tillegg arrangeres det statusmøter i forhold til hver enkelt avtale en gang pr. år, hvor leverandøren, innkjøpsavdelingen og brukergruppen deltar. Leverandørens plikt til å delta på statusmøter følger av kontrakten. I følge innkjøpsavdelingen er praksisen med brukergrupper og statusmøter viktig for å kunne evaluere avtalene og fange opp behov for endringer.

Tre av virksomhetslederne revisjonen har intervjuet opplyser at de deltar/ har deltatt i brukergrupper. De mener praksisen representerer et viktig tiltak med hensyn på å få avtalen til og fungere i forhold til de ulike behovene virksomhetene har. Brukergruppen oppleves dessuten som en effektiv kanal i forhold til å formidle endringsbehov til leverandørene. Spørreundersøkelsen viser at 17% av respondentene har deltatt i en slik brukergruppe. I forbindelse med gjennomgang av enkeltanskaffelser i delrapport 2, undersøkte revisjonen etableringen av utvalgte rammeavtaler, og fant at det forelå referater fra statusmøter i samtlige saker.

Innkjøpsavdelingen opplyser videre at de mindre grad analyserer kjøp og fakturering, men at det tar ut reskontrorapporter fra regnskapssystemet dersom det kommer signaler som tyder på store kjøp fra leverandører man ikke har rammeavtale med. Når avdelingen lyser ut nye avtaler, reviderer man alltid avtalegrunnlaget der dette finnes fra før. I prosessbeskrivelsen som følger innkjøpsreglementet er det formalisert hvordan stipulert innkjøpsvolum skal beregnes ved utlysning av rammeavtaler.

Revisjonen har gjennomført reskontranalyse knyttet til seks rammeavtaler som har stort kjøpsvolum, og sammenstilt disse med stipulert kjøpsvolum inntatt i konkurransegrunnlaget. Resultet fremkommer i tabell 1:

---

<sup>2</sup> I høringsmøtet 25. mai 2011 informerte innkjøps sjef om at det nå er etablert rammeavtale for blomsterleveranser. Her gjennomførte innkjøpsavdelingen en analyse basert på tilbakemeldinger fra virksomhetene, og fant at kommunen samlet handlet blomster for over 500.000,-.

## Innkjøp og anskaffelser i Fredrikstad kommune

Tabell 1 – Stipulert omsetning vs. reell omsetning

Leverandør	Stipulert pr. år	2009	Avvik 2009 i %	2010	Avvik 2010 i %
Manstad kjøtt AS	2 500 000	3 300 000	32	4 100 000	64
Norengros Medi-partner AS	8 500 000	6 640 000	-22	8 900 000	5
Sørлие prosjektinnredning AS	8 000 000	4 600 000	-42	4 600 000	-42
Apokjeden/ Apotek 1	10 000 000	9 800 000	-	10 000 000	-
Staples AS	2 250 000	3 800 000	69	3 400 000	51
Østfoldfrukt AS	2 000 000	4 600 000	130	4 100 000	105

### 3.4 Hvordan utøves det kontroll med at løpende innkjøp gjøres i henhold til inngåtte rammeavtaler?

Det følger av kommunens innkjøpsreglement at ansvaret for etterlevelse av rammeavtaler påhviler kommunalsjefene og følger delegeringlinjen. Dette gjentas i rammeavtaleoversikten. Revisjonen har ikke funnet at det er etablert andre kontrolltiltak.

Kommunalsjef for økonomi og organisasjonsutvikling opplyser at det er etablert uformelle kontrolltiltak. Regnskapsavdelingen har som fast praksis å melde i fra til innkjøp, dersom de oppdager gjentagende fakturering fra leverandører kommunen ikke har avtale med. Innkjøp gjennomfører deretter reskontroanalyse og melder i fra til kommunalsjefen dersom det avdekkes kjøp utenfor rammeavtale. Kommunalsjefen tar dette videre inn i rådmannens ledergruppe.

Virksomhetslederne revisjonen har intervjuet opplyser at man alltid søker å dekke opp løpende behov ved bruk av rammeavtaler, og at dette er klart formidlet internt i virksomheten. Som nevnt under 3.2 mener dessuten virksomhetslederne at kommunens rammeavtaler stort sett dekker alle behov, slik at det sjelden er behov for å handle fra andre leverandører.

Med unntak av virksomhetsleder for IT, opplyser samtlige at det ikke rettes særskilt fokus på innkjøp og anskaffelser i virksomhetsleder- eller fagmøter. Temaet oppfattes likevel som viktig, og alle mener at kommunalsjef eller fagleder klart har formidlet at rammeavtaler skal brukes. To av virksomhetslederne opplyser at reglene for anskaffelser over 100.000,- har blitt gjennomgått i møte. Innkjøpsavdelingen fremheves dessuten som en sentral pådriver når det gjelder bruken av rammeavtaler og fokus på innkjøpsreglementet generelt.

I følge spørreundersøkelsen mener 74% av respondentene at ansvar for kontroll med etterlevelse av rammeavtalen hører inn under innkjøpsavdelingen.

### 3.5 Hvordan sikres det at kommunen faktureres i tråd med betingelsene i rammeavtalen?

Som nevnt i delrapport 1 er det etablert to kontrolltiltak som blant annet har til formål å bidra til å sikre at man faktureres i tråd med betingelsene i rammeavtalen; økonomihåndbokens bestemmelser om rekvisisjon, attestasjon og anvisning og E-handelsystemet.

Formålet med økonomihåndbokens bestemmelser er primært å sikre at levering er i samsvar med bestilling, at varemottak er i overensstemmelse med fakturaen, at pris og betalingsbetingelser er i henhold til innkjøpsavtale, og at disponeringen er formelt, reelt og økonomisk i orden.

## Innkjøp og anskaffelser i Fredrikstad kommune

Spørreundersøkelsen viser at 70% av respondentene kjenner til at kommunen har egen økonomihåndbok. 52% mener de har god kunnskap om økonomihåndbokens bestemmelser om anvisning og attestasjon, mens 18% stiller seg negative til påstanden. 30% er indifferente i forhold til påstanden. 80% mener at deres virksomhet har fokus på fakturakontroll og at nærmeste leder er opptatt av at det utøves kontroll i forhold til innkjøp. Videre sier 80% av respondentene at de alltid kontrollerer at faktura samsvarer med pakkseddel.

Samtlige virksomhetsledere revisjonen har intervjuet opplyser at ansvaret for attestering og anvisning er delegert til ulike personer. I de fleste virksomhetene er det leder selv som anviser. Delegeringer er gitt skriftlig eller følger av stillingsbeskrivelsen. Varemottak og fakturakontroll gjøres i henhold til økonomihåndbokens bestemmelser, men ingen av virksomhetslederne kontrollerer om fakturert beløp stemmer overens med betingelsene i rammeavtalen. De forutsetter at leverandøren er lojal, samtidig som de ikke kjenner til de faktiske betingelsene i rammeavtalen. I flere virksomheter gjøres dessuten stort sett alle kjøp via E-handel, og der prises produktene automatisk i tråd med avtalen. Virksomhetslederne forutsetter videre at innkjøpsavdelingen gjør stikkprøver med hensyn på pris. En virksomhetsleder mener at det vil være svært vanskelig og ressurskrevende for virksomhetene å gjøre denne kontrollen, da mange av rammeavtalene inneholder kompliserte prisreguleringsmekanismer.

Innkjøpsavdelingen opplyser til revisjonen at de i noen grad gjør stikkprøvekontroll med hensyn på pris i en periode etter at nye rammeavtaler er etablert. Dette er imidlertid ikke fast praksis.

E-handelsystemet er i prinsippet en elektronisk rammeavtale, hvor innkjøper foretar bestillinger elektronisk direkte mot leverandør. Systemet medfører at man til enhver tid har full oversikt over hvilken pris man skal betale for de ulike varene, at kontering og anvisning gjøres før bestilling sendes leverandør og at faktura ikke kan betales før pakkseddel er kontrollert og godkjent. I følge innkjøpsavdelingen medfører bruk av ehandel-systemet at kommunen alltid faktureres i tråd med rammeavtalen, at eventuelle avvik fra bestilling alltid fanges opp og korrigeres i faktura, samt at kommunen til enhver tid har full oversikt over hvor mye og hvilke varer som kjøpes fra den aktuelle leverandøren. Foreløpig er 16 varekataloger tatt inn i systemet, blant annet flere av de rammeavtalene som blir brukt mest av virksomhetene.

Spørreundersøkelsen viser at 59% av respondentene bruker e-handelsystemet ofte og at 18% bruker systemet nå og da. 43% synes systemet er lett å bruke, mens 36% ikke har noen spesiell mening i forhold til problemstillingen.

Samtlige virksomhetsledere revisjonen har intervjuet opplyser at e-handelsystemet brukes der det er mulig. For flestparten av virksomhetene underlagt seksjon for "Utdanning og oppvekst" og "Omsorg og sosiale tjenester" dekker e-handelsystemet en vesentlig del av innkjøpsbehovet.

Systemet fremheves enkelt i bruk og oversiktlig i forhold til å foreta varemottak og kontrollere betalingsbetingelser. Samtlige mener imidlertid at katalogene er noe mangelfulle i forhold til reelt behov, samt at systemets søkefunksjon ikke er god nok. De må ofte ta kontakt med leverandøren for å finne frem til de rette produktene. Det hevdes også at mengdeangivelsen for enkelte av produktene kunne vært bedre. Ingen av virksomhetslederne har behov for ytterligere opplæring, dessuten fremheves innkjøpsavdelingen som hjelpsom og imøtekommende ved kontakt.

### 3.6 Er virksomhetene lojale mot inngåtte rammeavtaler?

Spørreundersøkelsen viser at tilnærmet alle respondentene kjenner til kommunens rammeavtaleoversikt. Videre viser undersøkelsen at 82% av respondentene bruker rammeavtaler regelmessig i innkjøpsarbeidet, og i snitt 85% av respondentene gav uttrykk for holdninger som viser lojalitet overfor kommunens rammeavtaler.

Bildet bekreftes gjennom intervjuer. Samtlige uttrykker lojalitet overfor rammeavtalene, og opplyser til revisjonen at det i all hovedsak ikke foretas kjøp utenfor avtale. Unntak forekommer der det ikke er etablert avtale for den aktuelle varen, der leverandøren ikke har varen, eller der det oppstår mindre behov som må dekkes raskt. Dette antas imidlertid å utgjøre bagatellmessige beløp.

Virksomhetslederne mener at praksisen med rammeavtaler i all hovedsak medfører fordeler for brukeren. Det er enkelt og tidsbesparende, og sikrer virksomhetene kvalitet og god service. Samtlige viser dessuten til at anskaffelsesregelverket har gjort det betydelig enklere å forholde seg til selgere, ved at de kan vise til gjeldende rammeavtale eller henvide de til innkjøpsavdelingen.

Samtidig kjenner virksomhetslederne til at det er virksomheter i kommunen som i større eller mindre grad handler fra leverandører kommunen ikke har rammeavtale med. Dette gjelder først og fremst innkjøp av matvarer. Virksomhetene har i disse tilfellene etablert et fakturaforhold til den aktuelle butikken eller har bedriftskort.

Revisjonen har foretatt ulike analyser basert på regnskapstall for 2009 og 2010. Formålet med analysene har vært å se om holdningene reflektert i spørreundersøkelsen og intervjuene, gjenspeiles i praksis. Analysen er gjennomført ved at vi har tatt ut leverandørreskontroutskrifter for utvalgte virksomheter.

Utskriftene viser at det gjennomføres store kjøp fra rammeavtaleleverandører som Norengros Medi-partner AS, Staples AS og Bok- og kontrokjedene Norge AS. Samtidig viser utskriftene at det forekommer til dels store kjøp fra matvareleverandører kommunen ikke har rammeavtale med. På dette grunnlaget har vi gjort nærmere analyser omkring kjøp av matvarer. Som det fremgår ovenfor viser intervjuene også at det er her risikoen for lekkasjer er størst.

**Tabell 2 – Innkjøp matvarer fra rammeavtaleleverandører**

Navn	2009	Antall	2010	Antall	2009/2010
Asko Øst AS	12 483 363	1 460	12 888 135	1454	25 371 498
Østfoldfrukt AS	4 580 688	2 461	4 136 873	2289	8 717 561
Manstad Kjøtt AS	3 259 650	733	4 097 595	730	7 357 245
Christensen As	2 379 181	5 729	2 238 706	5661	4 617 887
Coca-Cola Drikker As	2 387 153	184	2 049 367	201	4 436 520
Fiskcentralen As	807 969	408	658 430	391	1 466 399
Råbekken Storcash As	563 079	401	493 093	380	1 056 172
Hennig-Olsen Is As	228 164	144	192 867	130	421 031
<b>Sum</b>	<b>26 689 247</b>	<b>11 520</b>	<b>26 755 066</b>	<b>11236</b>	<b>53 444 313</b>
Pr. bilag		2317		2381	
Pr. virksomhet	337 839		338 672		

## Innkjøp og anskaffelser i Fredrikstad kommune

Som det fremgår av tabell 2 utgjør kommunens innkjøp av matvarer fra rammeavtaleleverandører henholdsvis ca. 26.700.000,- og 26.750.000,- for 2009 og 2010. Fordelt på 79<sup>3</sup> virksomheter utgjør gjennomsnittlig beløp pr. virksomhet ca. 340.000,-. Totalt er det ført ca kr 33.150.000,- og kr 34.100.000,- for henholdsvis 2009 og 2010 på art ”1115 Matvarer” i regnskapet. Antall bilag for samme år var henholdsvis 49.900 og 52.400 Dette gir en ”lekkasje” på ca. kr 6.450.000,- og kr 7.350.000,- for årene 2009 og 2010.

Tabell 3 viser resultatet av en nærmere kartlegging av ”lekkasjen”. Vi har tatt utgangspunkt i total omsetning for ulike leverandører avgrenset til utbetalinger over kr 100.000,- for årene 2009 og 2010 samlet.<sup>4</sup>

**Tabell 3 - Innkjøp matvarer fra leverandører kommunen ikke har rammeavtale med**

	2009	Antall	2010	Antall	2009/2010
<b>Ulike matvarebutikker</b>	<b>4 145 366</b>	<b>1 316</b>	<b>4 022 088</b>	<b>1 380</b>	<b>8 167 454</b>
Pr. bilag snitt		3150		2915	
Pr. virksomhet	52 473		50 913		

Benevnelsen ”Ulike matvarebutikker” inkluderer butikker som for eksempel Rema 1000, Kiwi, Ica og Bunnpris. Som det fremgår av tabellen utgjør samlet innkjøp for 2009 og 2010 henholdsvis ca. 4.150.000,- og 4.000.000,-. Fordelt på 79 virksomheter utgjør gjennomsnittlig beløp pr. virksomhet henholdsvis ca. 52.000,- og 50.000,- for årene 2009 og 2010, eller ca. 15% av kjøp innenfor rammeavtale. Gjenstående differanse mot art ”1115 Matvarer” er ca. kr 2.300.000,- og kr 3.350.000,- representert gjennom 37.000 og 39.700 bilag.

Av intervjuene fremgår det at årsaken til at man handler matvarer utenfor rammeavtale er akutte behov som oppstår, eller at leverandørene ikke kan levere i små kvanta. Virksomhetsledere fra skolene og barnehagene opplyser at de ikke har nødvendig lagringskapasitet, og at de derfor i noen tilfeller må handle i vanlige matvarebutikker. I følge virksomhetslederne fra sykehjemmene er dette ikke noe problem i deres virksomheter. På dette grunnlaget har vi i tabell 4 undersøkt hvordan matvareinnkjøp fordeler seg mellom rammeavtaleleverandører og leverandører kommunen ikke har avtale med, i 16 av 31 skoler.

**Tabell 4 – Innkjøp matvarer 16 virksomheter 2010**

Virksomhet	Rammeavtale		Ikke rammeavtale	
	Sum	%	Sum	%
Borge (u)	12747	6 %	200853	94 %
Kjølborg	14209	11 %	110009	89 %
Hauge	17878	24 %	57126	76 %
Kvernhuset	48019	34 %	92000	66 %
Borge	43180	35 %	79230	65 %
Gaustad	94638	40 %	142976	60 %
Kråkerøy	50215	44 %	64939	56 %
Haugeåsen	95225	44 %	121733	56 %

<sup>3</sup> 32 skoler, 19 barnehager, St. croix, 6 fritidsklubber (ikke virksomhet, men handler inn matvarer) og 21 sykehjem. Kommunen består av flere virksomheter, men disse antas å stå for det vesentligste av kommunes innkjøp av matvarer.

<sup>4</sup> Fredrikstad kommune har nesten 5000 registrerte leverandører. Vår avgrensning innebærer at vi har konsentrert oss om de av leverandørene med høyest omsetning, ca. 1000 stk.

## Innkjøp og anskaffelser i Fredrikstad kommune

Gudeberg	151801	46 %	181074	54 %
Cicignon	195083	47 %	221770	53 %
Ambjørnrød	108645	53 %	95179	47 %
Hurrød	92141	62 %	56445	38 %
Begby	161371	73 %	58622	27 %
Trosvik	208207	82 %	46581	18 %
Gressvik	153360	82 %	33331	18 %
Nøkleby	255436	99 %	1361	1 %
<b>Sum</b>	<b>1 702 155</b>	<b>52 %</b>	<b>1 563 229</b>	<b>48 %</b>

Som tabellen viser fordeler matvareinnkjøp seg i snitt med ca. 50/50 i og utenfor rammeavtale. På 10 av 16 undersøkte skoler, handles det imidlertid mest utenfor rammeavtale. To av skolene skiller seg ut ved at de i all hovedsak ikke forholder seg til kommunens rammeavtaler.

## 4 VURDERINGER OG KONKLUSJON

Revisjonen har funnet at kommunens rammeavtaleoversikt er lett tilgjengelig for de som skal bruke avtalene, og våre funn viser at samtlige vet hvor de finner den. Det er positivt at oversikten også inneholder en informasjon om formålet med rammeavtaler og viktigheten av lojalitet. Det er også positivt at kommunen har fulgt opp egne analyser og etablert/ er i ferd med å etablere avtaler på områder hvor kommunen tidligere har hatt ”hull” og hvor det har forekommet alvorlige brudd på regelverket, jfr. KOFA saker nr. 2010/105, 2010/269 og 2010/270 vedrørende Fredrikstad kommune.

Etter revisjonens oppfatning synes inngåtte rammeavtaler å dekke de vesentligste områder for kommunens samlede virksomhet. Vi bygger denne oppfatningen på resultatet av spørreundersøkelsen, informasjon som har fremkommet i intervjuer, samt at rammeavtalene synes å dekke en vesentlig del av artene i driftsregnskapet. Samtidig er det ikke tilfredsstillende at kommunen fortsetter å bruke utløpte rammeavtaler frem til nye er etablert, eller at avtaler blir videreført uten konkurranseutsetting. Med utgangspunkt i revisjonskriteriene utledet i 3.1, er det vår oppfatning at bruk av disse rammeavtalene kan representere direkteanskaffelser som ikke er i tråd med regelverket.

Revisjonen har funnet at det er etablert tiltak som kan sikre at behov for endring i eksisterende rammeavtaler oppdages. Det vises her til praksisen med brukergrupper og prosessbeskrivelsens angivelse av hvordan forventet innkjøp skal beregnes. Revisjonen finner således forholdet som tilfredsstillende.

Når det gjelder spørsmålet om det er etablert kontrolltiltak i forhold til at løpende innkjøp gjøres i henhold til inngåtte rammeavtaler, så finner revisjonen det tilfredsstillende at innkjøpsreglementet pålegger virksomhetene å rekvirere i henhold til avtalene. Det er imidlertid ikke tilfredsstillende at kommunen ikke har etablert formelle tiltak som kontrollerer om rammeavtalene faktisk brukes. Fakta viser at dette heller ikke synes å ha noe særskilt fokus på kommunalsjefnivå, jfr. her uttalelser fra intervjuobjektene og praksis avdekket under 3.6. En vesentlig andel av respondentene i undersøkelsen oppfatter dessuten at dette ansvaret ligger hos innkjøpsavdelingen.

Revisjonen har videre funnet at det er etablert tiltak gjennom bestemmelsene om attestasjon og anvisning, som skal sikre at kommunen faktureres i tråd med betingelsene i rammeavtalene. Dette synes å bli ivaretatt i forhold til kjøp via e-handelssystemet, men undersøkelsen viser samtidig at kontrolltiltaket ikke fungerer i forhold til avrop på manuelle rammeavtaler. Virksomhetene har verken forutsetninger eller ressurser til å kontrollere forholdet, samtidig som de tror dette blir ivaretatt av innkjøpsavdelingen. Innkjøpsavdelingen foretar på sin side bare sporadiske kontroller.

I forhold til lojalitet overfor kommunens rammeavtaler, viser undersøkelsen at denne synes å variere med type kjøp og virksomhet. Spørreundersøkelsen og intervjuene viser at man i all hovedsak forsøker å bruke rammeavtaler der dette foreligger, men samtidig har revisjonen avdekket lekkasjer i forhold til matvareinnkjøp. Våre undersøkelser knyttet skolesektoren viser at flere skoler i vesentlig grad benytter leverandører kommunen ikke har avtale med.

Revisjonen har forståelse for at ikke alle behov kan dekkes fullt ut ved rammeavtaler, men vi mener at størstedelen av omsetningen bør være hos rammeavtaleleverandører. Slik vi tolker funnene, kan det synes som om enkelte virksomheter bevisst velger å ikke forholde seg til denne delen av innkjøpsreglementet. Det presiseres at undersøkelsen gjelder et avgrenset område og kun en type virksomheter. Dette gjør at det ikke kan generaliseres på grunnlag av funnene, men det er revisjonens oppfatning at kommunen bør gjennomføre nærmere undersøkelser om årsaken til situasjonen, samt om dette også kan gjelde andre rammeavtaleområder. Praksisen medfører dessuten andre utfordringer for kommunen, blant annet i forhold til kontroll med innkjøp på den enkelte virksomhet, redusert ressursutnyttelse ved at ansatte bruker unødig tid på innkjøp, samt mulig ansvar overfor rammeavtaleleverandører.

### Konklusjon

Revisjonen har i denne rapporten sett på oppfølging og bruk av rammeavtaler i Fredrikstad kommune.

Vi finner at flere forhold knyttet til oppfølging bruk av rammeavtaler i kommunen er tilfredsstillende. Kommunen har etablert avtaler som dekker de fleste arter og det er etablert ulike kontrolltiltak som skal sikre at endringsbehov fanges opp, at rammeavtaler etterleves og at kommunen faktureres i tråd med avtalen.

Samtidig har vi også avdekket forhold som revisjonen ikke finner tilfredsstillende. For det første synes det ikke som de etablerte kontrolltiltakene nevnt ovenfor er tiltrekkelig implementert eller fungerer i praksis. Videre mener vi det er en risiko for at det foretas direkteanskaffelser i strid med regelverket som en følge av at kommunen bruker rammeavtaler som er utløpt, eller som er forlenget uten forutgående konkurranse. For det tredje har vi avdekket praksis innenfor skolesektoren som klart bryter med kommunens eget innkjøpsreglement innenfor et avgrenset område, og som etter vår oppfatning utsetter kommunen for risiko i forhold til kontroll med innkjøp og mulig ansvar overfor eksisterende rammeavtaleleverandører.

Rolvøy 25.5.2011

Anders Svarholt (sign.)  
Seksjonsleder  
forvaltningsrevisjon

Einar Gundersen (sign.)  
Daglig leder/  
Oppdragsansvarlig revisor

## **5 RÅDMANNENS KOMMENTARER**

Rådmannen avgir sin høringsuttalelse i kontrollutvalgsmøte 1. juni 2011.